COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.7.2026
COM(2026) 364 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)

1. INTRODUCTION

La directive sur l'égalité raciale et la directive sur l'égalité en matière d'emploi (ci-après les «directives») ([1]) sont les pierres angulaires des efforts déployés par l'UE pour bâtir une Union de l'égalité. La directive sur l'égalité raciale 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 et les soins de santé) et de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services (y compris en matière de logement), indépendamment de leur race et de leur origine ethnique. La directive sur l'égalité en matière d'emploi 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 ou de leur orientation sexuelle.

Les directives mettent en œuvre les valeurs fondamentales consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Depuis 2000, elles jouent un rôle essentiel dans les efforts déployés pour permettre à tous les individus de participer pleinement à la vie économique, culturelle et sociale, sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Une évolution importante observée au cours de cette période est le rôle joué par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans la clarification des concepts fondamentaux de la législation en matière de non-discrimination. La CJUE, par les nombreuses décisions préjudicielles qu'elle a rendues à la demande de juridictions nationales, a en particulier considérablement renforcé la protection contre les discriminations dans l'ensemble de l'UE. Les rares difficultés rapportées par les États membres concernant la mise en œuvre des principes fondamentaux de la législation de l'Union en matière de non-discrimination attestent que les arrêts de la CJUE ont permis de clarifier les choses.

Néanmoins, plus de 25 ans après l'adoption des directives, **garantir un recours effectif au droit à la non-discrimination et à l'égalité de traitement reste un défi de taille**.

Tous les cinq ans, la Commission est tenue de fournir des informations sur l'application des directives au Parlement européen et au Conseil ([2]). Le présent rapport est établi pour satisfaire à cette obligation. Il illustre également les progrès accomplis et les difficultés qui demeurent en ce qui concerne l'application et le respect de la législation en matière de non-discrimination. Il couvre la période comprise entre 2021 et 2025 et décrit l'évolution de la situation depuis le dernier rapport, publié en mars 2021 ([3]).

Le présent rapport décrit l'évolution des plans d'action et stratégies de l'UE en faveur de l'égalité, en particulier la stratégie de lutte contre le racisme 2026-2030 ([4]) et la

([1]) JO L 180 du 19.7.2000, p. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; JO L 303 du 2.12.2000, p. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

([2]) Voir article 17, paragraphe 1, de la directive sur l'égalité raciale et article 19, paragraphe 1, de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([3]) COM(2021) 139 final et SWD(2021) 63 final du 19 mars 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - FR - EUR-Lex et EUR-Lex - 52021SC0063 - FR - EUR-Lex.

([4]) COM(2026) 12 final du 20 janvier 2026, EUR-Lex - 52026DC0012 - FR - EUR-Lex.

stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ+ pour la période 2026-2030 ([5]). Ces stratégies montrent que garantir l'application effective de la législation de l'UE en matière de lutte contre la discrimination est une priorité pour la Commission et mettent l'accent sur l'importance de mettre en place des sanctions effectives contre la discrimination. Le rapport est une action clé pour concrétiser l'engagement de garantir la mise en œuvre effective de la directive sur l'égalité raciale, pris dans le cadre de la stratégie de lutte contre le racisme, notamment en se concentrant sur son application et son respect dans les cas de discrimination algorithmique. Il aborde également l'application des directives pour lutter contre la discrimination structurelle.

Les victimes signalent rarement la discrimination aux institutions. D'après diverses enquêtes ([6]) menées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), le taux de signalement varie de 5 % à 11 %. Cette sous-déclaration résulte principalement de la conviction des victimes que le signalement de la discrimination ne conduira à aucune action ni à aucun changement ([7]).

Outre le manque de confiance dans les processus et systèmes de signalement des discriminations actuellement en place, les progrès dans la lutte contre la discrimination depuis le dernier rapport sur les directives sont perçus comme limités ([8]).

Pour la population générale, la discrimination reste un phénomène largement répandu dans l'UE ([9]). Dans le cadre de l'enquête de l'UE sur les minorités et la discrimination de 2022 (UE-MIDIS III), 50 % des personnes interrogées ont déclaré s'être senties victimes de discrimination pour l'un des motifs étudiés ([10]) au cours des cinq années

([5]) COM(2025) 725 final du 8 octobre 2025, EUR-Lex - 52025DC0725 - FR - EUR-Lex. Voir également d'autres stratégies pertinentes: COM(2020) 620 final du 7 octobre 2020, EUR-Lex - 52020DC0620 - FR - EUR-Lex; COM(2021) 101 final du 3 mars 2021, EUR-Lex - 52021DC0101 - FR - EUR-Lex, COM(2026) 113 final du 5 mars 2026, EUR-Lex - 52026DC0113 - FR - EUR-Lex, COM(2026) 541 final du 6 mai 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 - FR - EUR-Lex.

([6]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent* (Être noir dans l'UE – expériences de personnes d'origine africaine), *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims* (Être musulman dans l'UE - expériences de musulmans), *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people* (Expériences et perceptions de l'antisémitisme par des personnes juives – enquête de l'UE auprès de personnes juives), *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges* (L'égalité des personnes LGBTIQ à la croisée des chemins – progrès et défis), *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021* (Les Roms dans dix pays européens – principaux résultats – enquête 2021 sur les Roms), *Droits des Roms et des Gens du voyage dans 13 pays européens: perspectives issues de l'enquête 2024 sur les Roms*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2021-2025.

([7]) 38 % des répondants à l'enquête UE-MIDIS III; 39 % des répondants à l'enquête sur les personnes juives; 49 % des répondants à l'enquête sur les personnes LGBTQI III; 30 % des répondants à l'enquête de 2021 sur les Roms.

([8]) FRA (voir note 6).

([9]) Voir: Commission européenne, «2023 Eurobarometer on discrimination in the EU (Eurobaromètre 2023 sur la discrimination dans l'UE)».

([10]) Discrimination fondée sur au moins l'un des motifs suivants: couleur de peau, origine ethnique ou immigrée, religion ou convictions religieuses, âge, sexe/genre, handicap, orientation sexuelle et identité ou expression de genre.

ayant précédé l'enquête. Les expériences de discrimination pour le seul motif de la race ([11]) ont augmenté entre 2016 et 2023 ([12]).

Le dernier rapport sur l'application des directives avait déjà mis en évidence plusieurs problèmes cruciaux. Il s'agissait notamment de la crainte des victimes de subir des représailles, de l'insuffisance du niveau d'indemnisation, des difficultés à recueillir des preuves et d'une méconnaissance, de la part des victimes, de leurs droits et des services de soutien à leur disposition, par exemple par l'intermédiaire des organismes pour l'égalité de traitement. L'attention avait également été attirée sur le caractère inégal de la promotion de l'égalité auprès du grand public et au sein des institutions nationales, qui variait selon les États membres.

Le présent rapport, qui s'appuie sur le précédent, donne un aperçu des difficultés persistantes et des nouveaux obstacles rencontrés, des progrès accomplis et des bonnes pratiques adoptées pour l'application des directives depuis 2021.

Au cours de la période de référence, l'UE a pris des mesures concrètes pour améliorer l'application et le respect des directives. Surtout, depuis le dernier rapport, elle a adopté les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement ([13]) en vue de renforcer les organismes nationaux chargés de promouvoir l'égalité et de prévenir et combattre la discrimination, notamment en améliorant l'aide apportée aux personnes et aux groupes victimes de discrimination pour leur permettre d'accéder à la justice.

Les directives imposent aux États membres de mettre en place des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées applicables en cas de discrimination. Afin de soutenir les États membres, la Commission a commandé **une étude sur la législation et l'application de sanctions en matière de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique et la religion.** L'étude a révélé que la protection juridique et la prévention à long terme de la discrimination étaient affaiblies par le caractère insuffisant et symbolique des sanctions. Elle a mis l'accent sur la nécessité de mettre en place des sanctions plus efficaces qui indemnisent intégralement les victimes et favorisent des solutions durables, de les exécuter de manière plus stricte et de renforcer les capacités des praticiens du droit et de la société civile.

Compte tenu des évolutions technologiques récentes, notamment **le développement des systèmes automatisés et des systèmes d'intelligence artificielle (IA)**, le rapport analyse également l'application de la législation en matière de non-discrimination dans les États membres dans les cas de discrimination algorithmique. Il démontre la nécessité de renforcer les capacités et de mettre en place des mécanismes permettant

([11]) Aux fins de l'enquête, la discrimination raciale s'entendait de toute discrimination fondée sur au moins l'un des trois motifs suivants: la couleur de peau, l'origine ethnique ou immigrée et la religion ou les convictions religieuses.

([12]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, p. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* (Expériences et perceptions de l'antisémitisme – Deuxième enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives dans l'UE), p. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, p. 77.

([13]) JO L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj; JO L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

une coopération efficace entre les différents organismes chargés de faire appliquer la législation.

Le présent rapport s'appuie sur les résultats de consultations ciblées ([14]). En réponse à des questionnaires sur mesure, la Commission a reçu des contributions de tous les États membres et de diverses parties prenantes et institutions, dont l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), 11 organismes pour l'égalité de traitement, deux partenaires sociaux, 17 organisations de la société civile et le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet). Les statistiques citées dans le présent rapport proviennent de ces réponses.

Le présent rapport est essentiellement consacré à l'application effective et au respect de la législation de l'UE en matière de non-discrimination, et souligne l'importance:

– des organismes pour l'égalité de traitement;

– de la mise en place de sanctions effectives, dissuasives et proportionnées;

– de l'amélioration de l'accès des victimes à la justice et aux preuves;

– du renforcement des capacités des parties prenantes et de leur coopération; et

– de la jurisprudence de la CJUE.

Les «principaux éléments à retenir» présentés au début de chaque section résument les principales conclusions du rapport. D'autres encadrés présentent des exemples de pratiques prometteuses.

2. MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS CLES DEFINIES DANS LE RAPPORT PRECEDENT

Le rapport précédent soulignait que, pour relever les défis liés à l'application et au respect des directives, il était essentiel de renforcer la visibilité, le rôle et le fonctionnement indépendant des organismes pour l'égalité de traitement. Ce constat a conduit à l'adoption, sur proposition de la Commission, des directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement. La Commission a également mis en évidence la nécessité de procéder à un suivi plus étroit de la mise en place de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, tout en apportant un soutien dans ce domaine. Le chapitre suivant est consacré à la mise en œuvre de ces mesures clés.

([14]) Entre mai et juillet 2025, la Commission a mené des consultations ciblées au moyen d'un questionnaire en ligne qui comprenait à la fois des questions sur mesure relatives à la mise en œuvre des directives et des questions ouvertes afin de permettre aux répondants de faire part d'autres préoccupations qu'ils pourraient avoir. Les questionnaires ont été distribués à tous les États membres, aux organismes pour l'égalité de traitement de chaque État membre, aux partenaires sociaux européens consultés en vertu de l'article 154 du TFUE et à 57 organisations de la société civile. Les parties prenantes ont été invitées à transmettre le questionnaire aux parties concernées aux niveaux local, régional et national.

Principaux éléments à retenir

– Les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement visent à renforcer le mandat, l'indépendance, les ressources et les pouvoirs desdits organismes. Il s'agit notamment d'étendre leur domaine de compétence aux motifs et aux domaines couverts par la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

– Les organismes pour l'égalité de traitement doivent disposer d'outils et de ressources pour prévenir et combattre la discrimination, notamment la discrimination structurelle.

– Les organismes pour l'égalité de traitement doivent disposer de pouvoirs leur permettant d'agir dans le cadre de procédures juridictionnelles à l'appui ou au nom de victimes, ou en leur nom propre pour défendre l'intérêt public.

– La faiblesse des sanctions et leur application ineffective constituent les principaux obstacles au bon fonctionnement des systèmes de sanctions.

– La consolidation de la législation et l'introduction de sanctions à visée préventive amélioreraient les systèmes de sanctions.

2.1. Des organismes pour l'égalité de traitement plus forts – un nouvel élan pour la mise en application de la législation de l'UE en matière de non-discrimination

Les organismes pour l'égalité de traitement sont essentiels pour faire respecter la législation de l'UE en matière de non-discrimination. Jusqu'en 2024, la directive sur l'égalité raciale habilitait simplement les organismes pour l'égalité de traitement à apporter une aide indépendante aux victimes de discrimination et à conduire leurs propres études, publier leurs propres rapports et émettre leurs propres recommandations ([15]).

Dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le dernier rapport sur l'application des directives ([16]), la Commission a constaté des différences entre les États membres en ce qui concerne les niveaux d'ambition et de réalisation. Parmi les principaux problèmes transversaux figuraient l'insuffisance des ressources des organismes pour l'égalité de traitement, en ce qui concerne le financement et le personnel, le manque de connaissance quant à l'existence de ces organismes ainsi que le caractère limité de leur indépendance et de leur qualité pour agir.

C'est pourquoi l'UE a adopté les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement, afin de faire en sorte que, d'ici juin 2026, tous les organismes pour l'égalité de traitement soient mieux armés pour lutter contre la discrimination, soutenir les victimes et promouvoir l'égalité.

Les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement étendent le domaine de compétence de ces organismes à la discrimination fondée sur l'âge, la religion ou les convictions, le handicap ou l'orientation sexuelle dans le domaine de

([15]) Voir, par exemple, article 13, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale.

([16]) SWD(2021) 63 final du 19 mars 2021, EUR-Lex - 52021SC0063 - FR - EUR-Lex.

l'emploi. Auparavant, les organismes pour l'égalité de traitement avaient pour mandat, en vertu du droit de l'Union, de promouvoir, d'analyser, de surveiller et de soutenir l'égalité de traitement entre toutes les personnes uniquement en matière de race ou d'origine ethnique et de sexe.

En outre, les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement imposent aux États membres de veiller à ce que ces organismes soient indépendants et de les doter des ressources humaines, techniques et financières nécessaires. Ces ressources doivent leur permettre d'accomplir toutes leurs missions et d'exercer efficacement tous leurs pouvoirs pour tous les motifs et domaines de discrimination.

Enfin, les organismes pour l'égalité de traitement ont vu la portée de leurs missions et de leurs pouvoirs renforcée. Leur mandat ne peut plus se limiter à la lutte contre la discrimination. Ils devront également être habilités à prendre des mesures préventives, notamment en ce qui concerne la discrimination fondée sur l'âge, la religion ou les convictions, un handicap ou l'orientation sexuelle dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

Pour s'attaquer aux aspects structurels de la discrimination et contribuer au changement social ([17]), les organismes pour l'égalité de traitement mèneront des activités de sensibilisation, de prévention et de promotion ([18]). Ces activités peuvent consister à partager des bonnes pratiques, à adopter des mesures positives, à faire rapport sur les problèmes structurels, à veiller à la prise en considération systématique des questions d'égalité au sein des entités publiques et privées, et à fournir à ces entités des formations, des informations, des conseils, des orientations et un appui dans ce domaine.

Les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement imposent aux États membres de doter ces organismes de pouvoirs leur permettant d'agir en justice ([19]). Auparavant, les pouvoirs de ces organismes en matière d'actions en justice variaient considérablement d'un État membre à l'autre. Grâce aux nouvelles normes en place, tous les groupes protégés par le droit de l'UE pourront demander le soutien des organismes pour l'égalité de traitement dans les domaines couverts par la directive sur l'égalité raciale et la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

En particulier, les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement permettent aux États membres de donner auxdits organismes les moyens de soutenir les efforts de recours tant individuels que collectifs ([20]). Les États membres peuvent désigner des organismes pour l'égalité de traitement pour agir à l'appui ou au nom de plusieurs victimes ou en leur nom propre afin de lutter contre la discrimination dans l'intérêt public. Cela peut être nécessaire, par exemple, en raison de l'abondance ou

([17]) Voir considérant 23 de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

([18]) Voir article 5 et article 17, point c), de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

([19]) Voir article 10 de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil. Concrètement, les États membres doivent veiller à ce que l'organisme pour l'égalité de traitement dispose d'au moins un des droits suivants pour agir dans le cadre de procédures juridictionnelles: a) le droit d'engager une procédure juridictionnelle au nom d'une ou de plusieurs victimes; b) le droit de participer à une procédure juridictionnelle à l'appui d'une ou de plusieurs victimes; ou c) le droit d'engager une procédure juridictionnelle en son nom propre, afin de défendre l'intérêt public.

([20]) Le recours collectif est un mécanisme juridique qui permet à une ou plusieurs personnes (physiques ou morales) d'introduire une action collective susceptible d'aboutir à l'application de sanctions collectives.

de la gravité des affaires ou de la nécessité d'une clarification juridique. Chacun de ces facteurs pourrait signifier que la discrimination est de nature structurelle ou systématique ([21]).

Les organismes pour l'égalité de traitement continueront de s'acquitter de leur mission principale consistant à apporter une aide aux victimes de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, notamment en répondant à toutes les plaintes pour discrimination ([22]). Cette mission s'étendra désormais aux victimes de discrimination dans l'emploi, qu'elle soit fondée sur l'âge, la religion ou les convictions, un handicap ou l'orientation sexuelle. En outre, en vertu des nouvelles directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement, lesdits organismes doivent également être habilités à proposer des modes alternatifs de règlement des litiges, à mener des enquêtes sur les violations du principe d'égalité de traitement et à émettre des avis non contraignants ou des décisions contraignantes ([23]). Leurs avis ou décisions doivent inclure des mécanismes appropriés de réparation, de suivi et d'exécution.

La Commission a adopté l'acte d'exécution établissant une liste d'indicateurs communs relatifs au fonctionnement des organismes pour l'égalité de traitement ([24]). Il sera ainsi plus facile de contrôler la manière dont les nouvelles normes sont appliquées dans les États membres et leur incidence sur l'exécution de la législation de l'UE en matière de non-discrimination.

Conclusions

Les États membres doivent:

– transposer intégralement et correctement les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement.

La Commission:

– continuera d'apporter un soutien aux États membres en organisant des réunions de groupes d'experts spécialisés et en mettant en place une plateforme informatique en ligne. Elle veillera à ce que les États membres transposent correctement les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement dans leur législation nationale en utilisant tous les outils à sa disposition, notamment les dialogues informels et les procédures formelles d'infraction.

2.2. Sanctions et voies de recours – la nécessité de garanties plus solides

Des sanctions effectives garantissent aux victimes de discrimination une réparation intégrale du préjudice qu'elles ont subi. En outre, les sanctions et les voies de recours peuvent également faire partie des outils de prévention de la discrimination. Les directives imposent aux États membres de prévoir des sanctions effectives,

([21]) Voir considérant 35 de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

([22]) Voir article 6 de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

([23]) Les États membres doivent décider d'habiliter ou non un organisme pour l'égalité de traitement à émettre des avis non contraignants ou des décisions contraignantes.

([24]) JO L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

proportionnées et dissuasives en cas de discrimination et de veiller à ce qu'elles soient appliquées. Les sanctions peuvent comprendre le versement d'indemnités ([25]).

Le dernier rapport concluait que certaines juridictions nationales avaient fixé des niveaux de dommages et intérêts relativement faibles, ce qui dissuadait les victimes d'intenter une action en justice ou de demander une indemnisation pécuniaire devant les tribunaux.

Depuis le dernier rapport, la CJUE a apporté des précisions supplémentaires concernant les sanctions. Dans l'arrêt *Braathens Regional Aviation*, elle a expliqué que le droit de l'Union s'opposait à toute législation nationale qui permettrait que la discrimination ne soit pas reconnue par les tribunaux si le défendeur accepte de verser l'indemnité demandée par le requérant ([26]). De telles règles ne satisferaient pas, notamment, aux exigences relatives à la fonction réparatrice et dissuasive, car elles permettraient aux auteurs d'infractions d'éviter de reconnaître des actes répréhensibles afin de protéger leur réputation.

Conclusions de l'étude sur les sanctions en cas de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique et la religion

Le dernier rapport mettait en évidence les difficultés engendrées par l'application inadéquate des sanctions. La Commission a donc décidé d'aider les États membres à mettre en œuvre efficacement les dispositions relatives aux sanctions et a commandé une étude sur la législation et l'application des sanctions en cas de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique et la religion ([27]).

L'étude a révélé une fragmentation des cadres de sanctions. Les dispositions relatives aux sanctions sont dispersées dans de nombreuses réglementations différentes. Il est donc difficile pour les victimes de déterminer leurs droits et les voies de recours dont elles disposent.

Sur plusieurs territoires, les montants/fourchettes des sanctions prévus par la législation sont peu élevés et insuffisamment sévères pour dissuader les auteurs potentiels. La liste des sanctions possibles est souvent limitée, de sorte qu'il est plus difficile de les adapter en fonction des circonstances propres à l'infraction et de la gravité de celle-ci. En outre, les sanctions imposées sont souvent symboliques et proches du minimum légal, alors que le coût des actions en justice est élevé, ce qui pourrait nuire à l'efficacité du système et dissuader les victimes de signaler une discrimination. En outre, les sanctions sont rarement modifiées et de nombreux territoires appliquent des sanctions obsolètes qui ne tiennent pas compte des changements économiques, tels que l'inflation ou le coût de la vie.

([25]) Voir article 15 de la directive sur l'égalité raciale et article 17 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([26]) Arrêt de la Cour de justice du 15 avril 2021, *Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB*, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, point 49.

([27]) Commission européenne, Direction générale de la justice et des consommateurs, et Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. et al., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report* (Étude sur les sanctions en cas de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique et la religion – rapport final), Office des publications de l'Union européenne, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

Enfin, en général, les sanctions concernent uniquement des actes répréhensibles passés. Elles servent à punir l'auteur de l'infraction ou à indemniser la victime, et leur potentiel préventif demeure inexploité. Les mesures ([28]) à finalité préventive ou de prévention sociale, telles que les injonctions structurelles imposant, par exemple, des plans de déségrégation ou une formation obligatoire pour les auteurs, font généralement défaut ([29]).

L'étude a également mis en évidence l'absence de sanctions pour les cas de discrimination touchant de grands groupes de victimes non identifiables ([30]), notamment les cas découlant de l'utilisation de systèmes d'IA ou de systèmes automatisés.

Parmi les autres difficultés figure le fait que certaines caractéristiques ou circonstances ne sont pas suffisamment prises en considération lors de la détermination d'une sanction ou de son montant. C'est notamment le cas en ce qui concerne les éléments que le droit national n'impose pas de prendre en considération, tels que les cas de discrimination multiple, intersectionnelle ou algorithmique.

En outre, le caractère inadéquat des règles d'application et de contrôle entraîne souvent des retards ou la non-exécution des sanctions. Seuls quelques territoires prévoient des mesures d'exécution efficaces, comme des astreintes ([31]) ou des amendes conditionnelles ([32]). De même, les mesures de contrôle, sous la forme de rapports de suivi par les auteurs, d'auditions de suivi, d'entretiens ou d'inspections, sont largement absentes.

Tant les États membres que les parties prenantes ont constaté une mauvaise connaissance des droits établis par les directives (voir point 3.2). La connaissance des voies de recours disponibles est également limitée, voire inexistante.

Les recherches n'ont pas mis en évidence de règles nationales spécifiques destinées à sensibiliser le public aux sanctions en cas de discrimination. La plupart des campagnes de sensibilisation sont axées sur la lutte contre la discrimination de

([28]) Ces mesures peuvent prendre la forme d'une injonction, c'est-à-dire d'une ordonnance interdisant certaines actions ou ordonnant certaines actions. Une simple injonction ordonnerait à l'auteur de l'infraction d'entreprendre une action ou un type d'action spécifique, ou de mettre un terme à pareille action. Les injonctions structurelles visent à lutter contre les discriminations organisationnelles généralisées, voire systémiques, pour lesquelles une simple injonction ne permettrait pas une réforme satisfaisante (par exemple, la modification de règlements internes). Voir également: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., «A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions» (Un regard nouveau sur les recours dans le droit de l'Union en matière d'égalité et au-delà – le potentiel inexploité des injonctions structurelles), *Common Market Law Review*, Vol. 60, numéro 5, 2023, p. 1269 à 1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

([29]) Voir note 27.

([30]) Par exemple, des déclarations concernant une politique de recrutement discriminatoire alors qu'il n'y a pas eu de procédure de recrutement ouverte et qu'aucun plaignant identifiable n'a prétendu avoir été victime de discrimination. Pour des faits similaires, voir l'arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 2008, *Feryn*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, ou l'arrêt de la Cour de justice du 25 avril 2013, *Asociaţia Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

([31]) Paiement, généralement imposé par une juridiction à la demande de la victime, destiné à contraindre l'auteur de l'infraction à se conformer à un jugement au fond.

([32]) Sanction prononcée par une juridiction ou une instance de jugement qui ne devient exigible que si certaines conditions ne sont pas remplies par l'auteur de l'infraction. Elle est utilisée comme moyen de dissuasion pour garantir le respect d'une ordonnance ou d'une exigence spécifique.

manière générale, et n'expliquent pas ce que les victimes peuvent attendre du système judiciaire en cas de violation de leurs droits. On constate par ailleurs un manque de formation sur ces sanctions à destination des professionnels, y compris des juges, ce qui peut faire obstacle à l'application de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Le guide de bonnes pratiques sur les sanctions en cas de discrimination, qui s'inscrit dans le cadre de l'étude, met en évidence un certain nombre de pratiques prometteuses qui ont été mises en œuvre dans des États membres ([33]).

Évaluation des systèmes de sanctions par les États membres, les organismes pour l'égalité de traitement et la société civile

Les différentes parties prenantes avaient une perception relativement différente de l'efficacité des systèmes de sanctions. Alors que 12 des 17 organisations de la société civile ayant participé à la consultation ciblée préalable au rapport estimaient que les sanctions en cas de discrimination n'étaient pas très, voire pas du tout, efficaces, les répondants des organismes pour l'égalité de traitement étaient partagés en ce qui concerne l'évaluation des sanctions, et les États membres étaient majoritairement convaincus de l'efficacité (cinq États membres) ou de l'efficacité relative (16 États membres) de leurs systèmes de sanctions.

Les répondants qui jugeaient efficaces les systèmes de sanctions invoquaient généralement le simple fait de l'existence de sanctions, la mise en place de mécanismes de contrôle et d'exécution ou l'absence alléguée de tout élément indiquant que le système de sanctions fonctionnait de manière insatisfaisante. En revanche, toutes les parties prenantes ayant rencontré des difficultés ont clairement indiqué que la non-application des sanctions prescrites dans la pratique constituait le principal obstacle au bon fonctionnement des systèmes de sanctions.

Les États membres, les organismes pour l'égalité de traitement et les organisations de la société civile interrogés s'accordaient sur le fait que le renforcement de la législation et l'introduction de sanctions préventives amélioreraient les systèmes de sanctions. En outre, les organisations de la société civile ont exhorté les États membres à reconnaître et à prendre en considération la discrimination multiple et la discrimination intersectionnelle dans leurs systèmes de sanctions. Selon elles, de telles réformes faciliteraient l'application de sanctions en cas de discrimination, implanteraient une approche centrée sur les victimes et permettraient de prévenir les comportements discriminatoires et pas seulement de les sanctionner.

Dans leurs réponses à la consultation, seuls la Lettonie, le Portugal et l'Espagne estimaient qu'il était nécessaire d'adapter leurs systèmes de sanctions à l'utilisation croissante des outils de prise de décision algorithmiques.

([33]) Commission européenne, Direction générale de la justice et des consommateurs, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. et al., *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? – Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds* (Comment les sanctions peuvent-elles prévenir et combattre efficacement la discrimination? – Guide de bonnes pratiques sur les sanctions en cas de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique et la religion), Office des publications de l'Union européenne, 2025, p. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

Conclusions

Les États membres doivent:

– veiller à ce que les sanctions soient effectivement appliquées dans la pratique. Les montants des sanctions pécuniaires devraient refléter le préjudice à long terme causé par la discrimination, offrir réparation aux victimes et mener à des changements profonds.

Les États membres devraient:

– mettre en place des sanctions effectives pour les cas de discrimination touchant de grands groupes de victimes non identifiables, notamment les cas découlant de l'utilisation de systèmes d'IA ou de systèmes automatisés.

La Commission:

– soutiendra les États membres en organisant des réunions pour discuter des sanctions au sein du groupe d'experts sur la mise en œuvre de la législation de l'UE en matière d'égalité.

3. ÉVOLUTIONS COMMUNES AUX DEUX DIRECTIVES

Depuis 2021, la législation, la mise en œuvre et l'application ont évolué en ce qui concerne les deux directives, tandis que des recherches externes ont été menées sur le cadre existant, des dispositions spécifiques et l'application des directives. Les thèmes abordés ci-dessous ont été choisis en fonction des problèmes mis en évidence dans le rapport précédent, des évolutions ultérieures et des retours d'information reçus dans le cadre de consultations ciblées.

Principaux éléments à retenir

– Les États membres fournissent une protection contre le harcèlement, les comportements consistant à enjoindre de pratiquer une discrimination et les rétorsions. Cette protection varie considérablement d'un État membre à l'autre et est parfois limitée dans la pratique.

– La connaissance des services de soutien parmi les groupes ethniques et les personnes issues de l'immigration s'est légèrement améliorée depuis le dernier rapport. La plupart des États membres ont mis en œuvre, ou continuent de mettre en œuvre, des pratiques qui facilitent l'accès à la justice. Toutefois, la faible connaissance des droits reste un défi de taille.

– Les juridictions et les praticiens du droit ont souvent une connaissance insuffisante des règles des directives relatives à la charge de la preuve.

– La plupart des États membres ont mis en place des mesures visant à encourager le dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile. Toutefois, ce n'est pas systématiquement le cas dans tous les États membres ou pour tous les motifs de discrimination. En outre, la plupart des organisations de la société civile déclarent se heurter à des obstacles persistants.

– Presque tous les États membres autorisent ou encouragent l'action positive et très peu de difficultés de mise en œuvre ont été signalées.

3.1. La notion de «discrimination»

Ainsi qu'il a été souligné dans le rapport précédent, un certain nombre de problèmes se posent en ce qui concerne la notion de discrimination. Les directives définissent les discriminations «directe» et «indirecte» ([34]) et interdisent en outre les «comportements consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination» et le «harcèlement». Il existe également d'autres formes de discrimination, telles que la discrimination «par association» et la discrimination «par présomption».

Comportements consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination

Les directives disposent que «tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes» pour l'un des motifs visés dans les directives est réputé constituer une discrimination ([35]).

([34]) Voir article 2, paragraphe 2, des directives. La discrimination directe désigne les situations dans lesquelles une personne, en raison de sa race ou de son origine ethnique, de sa religion ou de ses convictions, de son handicap, de son âge ou de son orientation sexuelle, est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est dans une situation comparable. La discrimination indirecte couvre les dispositions (ou pratiques) apparemment neutres qui sont susceptibles d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée ou des personnes ayant une religion ou des convictions, un handicap, un âge ou une orientation sexuelle donnés par rapport à d'autres personnes, à moins que ces dispositions (ou pratiques) ne soient objectivement justifiées par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

([35]) Voir article 2, paragraphe 4, des directives.

À la suite de l'adoption des directives, la notion de «comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination» a été introduite dans les systèmes juridiques de tous les États membres. Toutefois, en raison du caractère général de l'interdiction, les cadres réglementaires des États membres varient et la jurisprudence nationale est rare.

Outre l'interdiction des injonctions explicites de pratiquer une discrimination, 22 États membres considèrent que leur législation nationale interdit également les injonctions implicites, telles que les expressions de préférences ou l'incitation à la discrimination pour un ou plusieurs motifs protégés. Dans sept États membres, il doit exister un lien hiérarchique entre la personne qui donne l'injonction et la personne qui la reçoit pour déclencher une protection contre les injonctions de pratiquer une discrimination. Enfin, dans 20 États membres, tant la personne qui donne l'injonction que celle qui la reçoit peuvent être tenues pour responsables ([36]).

Dans un récent rapport sur les comportements consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination ([37]), les experts ont recensé 23 cas entre 2002 et 2025. Parmi ceux-ci, 14 concernaient l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, notamment en matière de logement, et 17 portaient sur la race ou l'origine ethnique. Dans 12 États membres, il n'existait pas de jurisprudence en la matière. Les auteurs du rapport indiquent que cette absence de jurisprudence est en partie attribuable à un manque de compréhension de ce qui constitue un comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination. Les plaignants sont plus susceptibles d'intenter une action en justice pour discrimination directe ou indirecte après qu'une injonction a entraîné une discrimination, plutôt qu'un recours contre l'injonction elle-même.

Harcèlement

Les directives donnent une définition du harcèlement. Toutefois, elles insistent également sur le fait que la notion de harcèlement peut être définie conformément aux législations et pratiques nationales des États membres ([38]). Le paysage réglementaire dans les États membres demeure diversifié et la jurisprudence est rare.

Les États membres interdisent le harcèlement en vertu soit de la législation en matière de non-discrimination, soit du droit pénal, soit des deux. Le choix des moyens législatifs dépend généralement de l'un des facteurs suivants: la nature de

([36]) La littérature pertinente peut présenter des chiffres différents de ceux communiqués par les États membres. Voir Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law* (Comportements consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination dans le droit de l'Union et le droit national), Office des publications de l'Union européenne, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Voir note 36, p. 10.

([38]) Voir article 2, paragraphe 3, des directives.

l'infraction ([39]), la gravité de l'acte ([40]) ou l'intention ([41]). Les États membres ont également fourni une longue liste de divers exemples de comportements susceptibles de correspondre à la définition du harcèlement. Leur portée et leur type dépendent du territoire ([42]).

Dans le secteur de l'emploi, trois grands modèles de responsabilité ont émergé. La responsabilité peut incomber au harceleur, à l'employeur ou aux deux. De nombreux États membres n'ont pas été en mesure de préciser les formes de protection contre le harcèlement en dehors du domaine de l'emploi. Lorsque des informations étaient disponibles, les États membres ont généralement détaillé le cadre réglementaire de lutte contre le harcèlement dans les établissements d'enseignement, les soins de santé et l'administration publique.

À cet égard, un certain nombre d'États membres ont indiqué que non seulement le harceleur mais aussi l'organisme ou l'établissement concerné pourraient être tenus pour responsables de harcèlement en cas de négligence dans l'exécution de leur obligation de prévention du harcèlement ([43]).

Dix États membres ont souligné des difficultés à appliquer la notion de harcèlement en droit national. Plus particulièrement, les États membres ont fait état de difficultés à obtenir des preuves de harcèlement. En outre, certains problèmes ont été attribués à une transposition nationale de la législation exigeant, pour qu'un comportement soit considéré comme du harcèlement, un caractère répétitif du comportement, une intention (plutôt que des effets), l'identification d'individus ou de groupes se trouvant dans des situations similaires et une relation hiérarchique. Aucun de ces éléments n'est explicitement requis par le droit de l'Union.

Dans quelques États membres, une jurisprudence intéressante a vu le jour en ce qui concerne le recours à la protection contre le harcèlement pour lutter contre la discrimination en ligne touchant un nombre indéterminé de personnes et pour protéger des groupes de personnes contre la discrimination.

([39]) Dans le cadre du harcèlement «discriminatoire», l'accent est placé sur les répercussions sur la dignité et le comportement de la victime, tandis qu'en matière de harcèlement relevant du droit pénal, l'idée est essentiellement de sanctionner l'auteur pour des infractions pénales.

([40]) Le droit pénal traite des formes les plus graves de harcèlement, telles que l'incitation à la haine, la diffamation, la traque furtive ou les menaces.

([41]) Le harcèlement relevant du droit pénal requiert généralement une intention, une persistance et un préjudice. Ces éléments ne sont pas requis dans la législation en matière de non-discrimination.

([42]) Il s'agit notamment des comportements suivants: propos inappropriés ou offensants; production, affichage ou diffusion d'images, de vidéos ou de mots écrits; contact ou violence physique; brimades; exclusion; critique ou contrôle injustifiable/persistant; dévalorisation des performances professionnelles ou diffusion de rumeurs; imposition délibérée d'une charge de travail excessive ou fixation de délais intenables; humiliation; intimidation ou menaces verbales ou non verbales; violence verbale ou insultes; blagues inappropriées; pression ou violence psychologique; actes ou demandes non désirés; gestes; traque furtive; injures; discours ou symboles de haine; cyberharcèlement; graffiti; et refus de reconnaître les pronoms préférés.

([43]) Malte a souligné qu'un tel cadre créait, pour les employeurs, les éducateurs et les prestataires de services, un devoir de vigilance afin de prévenir activement le harcèlement, non seulement entre membres du personnel, mais aussi entre le personnel et des tiers.

Encadré nº 1. Exemples de cas de harcèlement dans les États membres ([44])

– En Bulgarie, la Cour administrative suprême a rendu une décision dans laquelle elle a considéré que des publications offensantes postées sur les réseaux sociaux par un parti politique constituaient du harcèlement fondé sur l'orientation sexuelle ([45]). Dans une autre décision, elle a estimé que la publication en ligne d'articles stigmatisants ciblant les personnes d'origine rom constituait un harcèlement fondé sur l'appartenance ethnique ([46]).

– En Belgique (dans le domaine de l'emploi) ([47]) et en Italie ([48]), des tribunaux ont reconnu l'existence d'un harcèlement dans des affaires dans lesquelles des opinions offensantes avaient été exprimées sur les réseaux sociaux ou sur des plateformes de communication, même si elles n'avaient été partagées qu'avec un nombre limité de personnes.

Discrimination par association ou par présomption

Il y a discrimination par association lorsqu'une victime fait l'objet d'une discrimination en raison de son association avec une personne, un groupe ou une caractéristique protégés. La CJUE a systématiquement reconnu cette forme de discrimination dans sa jurisprudence, dernièrement dans un cas de discrimination indirecte fondée sur le handicap (voir point 5.3) ([49]). En outre, 19 États membres interdisent désormais explicitement la discrimination par association dans leur législation ou jurisprudence nationale ([50]).

La CJUE n'a pas encore explicitement abordé la question de la «discrimination par présomption». Il y a discrimination par présomption lorsqu'une personne fait l'objet d'une discrimination fondée sur une conviction ou une perception erronée selon laquelle elle présente l'une des caractéristiques protégées. Il convient de faire observer que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans une série d'affaires, que la discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme englobait la discrimination par présomption ([51]). En outre, il apparaît qu'elle est déjà interdite dans 19 États membres, soit dans la législation nationale, soit dans la jurisprudence ([52]).

([44]) Les exemples de la Bulgarie et de l'Italie ne relèvent pas du champ d'application matériel de la directive sur l'égalité raciale ni de celui de la directive sur l'égalité en matière d'emploi. Ils sont néanmoins pertinents pour la notion de «harcèlement» telle qu'elle est définie dans ces directives et mise en œuvre dans la législation nationale.

([45]) Cour administrative suprême de Bulgarie, décision nº 9763 du 16 septembre 2024.

([46]) Cour administrative suprême de Bulgarie, décision nº 5014 du 14 mai 2025.

([47]) Cour d'appel d'Anvers, arrêt nº 2023/CO/654 du 27 juin 2024.

([48]) Cour suprême de cassation italienne, ordonnance nº 14836 du 26 mai 2023.

([49]) Voir arrêt du 11 septembre 2025, *Bervidi*, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, points 55 et 56.

([50]) Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78* (Discrimination par association et discrimination par présomption dans le cadre des directives 2000/43 et 2000/78), Office des publications de l'Union européenne, 2024, p. 12 et 13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Voir, par exemple, *Timishev c. Russie*, nos 55762/00 et 55974/00, 13 décembre 2005.

([52]) Voir note 50.

Dans certains États membres, la discrimination par association ou par présomption peut également s'appliquer dans des cas de harcèlement, de rétorsions ou de refus d'aménagements raisonnables ([53]). Ces interprétations découlent rarement de la législation. Elles résultent souvent de la jurisprudence ou représentent l'interprétation des autorités interrogées. Les autres États membres étaient, pour la plupart, hésitants quant à l'applicabilité de leur législation nationale à de tels cas.

En dépit de l'arrêt rendu dans l'affaire *CHEZ* ([54]), dans lequel la Cour a conclu que la discrimination par association ne dépendait pas de l'existence d'une relation intime ou étroite entre la victime présumée et le groupe associé, quelques États membres pourraient continuer d'exiger cette condition.

Discrimination multiple

Les deux directives ([55]) reconnaissent que certains groupes de personnes peuvent être victimes d'une discrimination fondée sur plusieurs motifs. À ce jour, 14 États membres ont adopté une législation qui reconnaît explicitement la discrimination multiple.

Dans ces 14 États membres, les conséquences pratiques et juridiques de la reconnaissance de la discrimination multiple varient considérablement. Dans certains d'entre eux, la discrimination multiple a une incidence sur le type et la sévérité des sanctions en cas de discrimination. Dans d'autres, elle est considérée comme l'une des formes de discrimination les plus graves. Dans deux États membres, les défendeurs dans les affaires de discrimination multiple peuvent être soumis à un seuil de preuve plus élevé, une preuve distincte de non-discrimination étant requise pour chaque motif.

La moitié des États membres qui reconnaissent explicitement la discrimination multiple ont fait état de grandes difficultés lorsqu'il s'agit d'appliquer cette notion. Dans six États membres, la discrimination multiple n'est pas suffisamment connue. Dans cinq États membres, les statistiques sont insuffisantes pour tous les motifs de discrimination pertinents. Cinq États membres ont également éprouvé des difficultés à identifier un groupe de comparaison approprié se trouvant dans une position plus favorable dans les cas de discrimination multiple. Les organismes pour l'égalité de traitement ont exprimé des préoccupations similaires. Toutefois, contrairement aux États membres, la grande majorité des organismes pour l'égalité de traitement ont indiqué avoir des difficultés à reconnaître les cas de discrimination multiple.

Il n'existe aucune base juridique permettant de reconnaître la discrimination intersectionnelle dans l'une ou l'autre des directives visées par le présent rapport ([56]). Bien que la CJUE ait reconnu que la discrimination peut être fondée sur plusieurs des motifs protégés par le droit de l'Union, elle a également jugé qu'«il n'existe […]

([53]) Dans l'affaire *Bervidi* (voir note 49), la CJUE a jugé que les travailleurs ne présentant pas de handicap pouvaient également bénéficier d'aménagements raisonnables dans certaines circonstances.

([54]) Arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria' AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, points 49 et 56.

([55]) Voir considérant 14 de la directive sur l'égalité raciale et considérant 3 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([56]) Discrimination fondée sur plusieurs motifs ou caractéristiques/identités personnels, qui opèrent et interagissent simultanément et de manière indissociable.

aucune nouvelle catégorie de discrimination résultant de la combinaison de plusieurs de ces motifs […], dont la constatation puisse être effectuée, lorsque la discrimination en raison desdits motifs, isolément considérés, n'a pas été établie» ([57]).

Les organisations de la société civile et les organismes pour l'égalité de traitement interrogés ont souligné la nécessité d'ancrer la discrimination intersectionnelle dans le cadre juridique et de fournir des orientations sur la manière de formuler, d'examiner et de statuer sur de telles plaintes.

Depuis 2021, l'UE a, dans une certaine mesure, commencé à s'attaquer à la discrimination intersectionnelle dans sa propre législation. La directive sur la transparence des rémunérations ([58]) définit la discrimination intersectionnelle pour la première fois dans le droit de l'Union ([59]). Les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement imposent d'habiliter lesdits organismes à prendre en considération la discrimination intersectionnelle dans leurs activités visant à prévenir la discrimination et à promouvoir l'égalité de traitement ([60]). En outre, la Commission continue de reconnaître l'importance de la discrimination intersectionnelle dans les stratégies en faveur de l'égalité ([61]).

3.2. Accès à la justice – combler le fossé entre la justice et les victimes

Les États membres doivent veiller à ce que les lois nationales transposant les directives soient portées à la connaissance des personnes concernées par tous les moyens appropriés sur l'ensemble de leur territoire ([62]). Faire en sorte que les citoyens aient connaissance de leurs droits reste un défi majeur. Néanmoins, la situation s'améliore à certains égards ([63]).

La moitié des États membres (14) ont reconnu que la faible sensibilisation des citoyens quant à leurs droits et obligations découlant des directives constituait un problème. De même, la grande majorité des organisations de la société civile, huit des

([57]) Voir arrêt du 24 novembre 2016, *David L. Parris/Trinity College Dublin e.a.*, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, point 80.

([58]) JO L 132 du 17.5.2023, p. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

([59]) À son article 3, paragraphe 2, point e), la directive sur la transparence des rémunérations interdit explicitement la discrimination intersectionnelle, qui est répertoriée comme une forme distincte de discrimination. La discrimination intersectionnelle y est définie comme «une discrimination fondée simultanément sur le sexe et sur un ou plusieurs autres motifs de discrimination prohibés au titre de la directive 2000/43/CE ou 2000/78/CE».

([60]) Voir article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil et article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1500.

([61]) Voir, par exemple, COM(2025) 725 final du 8 octobre 2025; et COM(2026) 12 final du 20 janvier 2026.

([62]) Voir article 10 de la directive sur l'égalité raciale et article 12 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([63]) Par exemple, seuls 39 % des répondants à l'enquête UE-MIDIS III sur les groupes ethniques ou immigrés avaient entendu parler d'au moins un organisme pour l'égalité de traitement dans leur pays de résidence. À l'époque du rapport précédent, seuls 29 % de ce groupe avaient connaissance de l'existence d'une organisation fournissant un soutien ou des conseils aux personnes victimes de discrimination. Néanmoins, la FRA observe que, bien que certains organismes pour l'égalité de traitement soient désormais mieux connus, cette amélioration ne s'accompagne pas d'une augmentation substantielle des signalements de discrimination.

onze organismes pour l'égalité de traitement et Equinet ont indiqué que les droits et obligations n'étaient pas suffisamment connus.

En dépit d'un relatif consensus sur le fait que ce manque de connaissance est une cause profonde de l'application inadéquate de la législation de l'Union en matière de non-discrimination dans les États membres, ni les États membres, ni les organismes pour l'égalité de traitement, ni les organisations de la société civile ne semblent disposer de données sur des niveaux spécifiques de connaissance. En outre, un seul organisme pour l'égalité de traitement disposait d'informations sur la connaissance de ses activités au sein de la population générale.

Encadré nº 2. Enquête sur la connaissance du travail des organismes pour l'égalité de traitement

À Malte, la Commission for the Rights of Persons with Disability (CRPD, commission pour les droits des personnes handicapées) a réalisé une enquête téléphonique représentative en 2024. Cette enquête a révélé que 59 % de la population en général avait entendu parler de la CRPD et de ses activités.

Au cours de la consultation, la plupart des États membres (20) ont indiqué qu'ils menaient des campagnes de sensibilisation à la non-discrimination depuis 2021. Toutefois, seuls quelques-uns ont mené des campagnes axées sur les motifs de discrimination protégés par les directives. La plupart des autres campagnes portaient avant tout sur la discrimination fondée sur le sexe. Sur les quelques campagnes en rapport avec les motifs visés par les directives, un nombre encore plus restreint portait sur les droits et obligations découlant de la législation en matière de non-discrimination. De même, les campagnes menées par les organisations de la société civile n'ont abordé qu'occasionnellement les droits et obligations juridiques découlant de la législation en matière de non-discrimination.

Parmi les exemples de campagnes pertinentes figurent celles visant à lutter contre l'antitsiganisme (dans quatre États membres), la discrimination à l'égard des personnes LGBTIQ+ (dans cinq États membres) et le racisme (dans cinq États membres). Certaines campagnes ciblées ont également concerné la discrimination fondée sur l'âge, l'accessibilité et le logement.

En outre, les campagnes mentionnées par tous les types de parties prenantes ciblent généralement le grand public et leur incidence fait rarement l'objet d'une évaluation, si ce n'est le suivi du trafic sur les médias sociaux ou le comptage du nombre de plaintes. Enfin, les organisations de la société civile ont souligné que les campagnes de certains États membres ne s'étaient pas poursuivies sur le long terme.

Encadré nº 3. Plateforme AntiDiscriminations de l'organisme français de promotion de l'égalité ([64])

En 2021, l'organisme français de promotion de l'égalité «Défenseur des droits» a lancé une plateforme de lutte contre la discrimination. Cette plateforme a mobilisé des créateurs de contenus sur les médias sociaux pour promouvoir ses activités de lutte contre la discrimination. L'organisme pour l'égalité de traitement a également mené une campagne d'achat de mots-clés afin de rediriger les visiteurs vers la plateforme. En 2024, celle-ci avait 2 109 000 vues à son actif. Les principaux mots-clés recherchés en ligne étaient «harcèlement au travail», «discrimination raciale» et «harcèlement moral au travail».

Outre le manque de connaissance, les organismes pour l'égalité de traitement et les organisations de la société civile ont constaté que la peur de rétorsions et l'«inégalité des armes» ([65]) constituaient des obstacles majeurs à l'accès à la justice. Ils ont également estimé que l'accès à la justice était entravé par l'insuffisance de conseils et d'assistance juridiques, la complexité des procédures judiciaires et les obstacles procéduraux, notamment l'absence de recours collectif dans certains États membres.

Le précédent rapport sur l'application des deux directives décrivait une série de bonnes pratiques destinées à faciliter la défense des droits des victimes de discrimination ([66]). Au total, 21 États membres ont mis en œuvre ou sont en train de mettre en œuvre certaines de ces pratiques, les plus courantes étant l'aide juridictionnelle (12 États membres), le signalement en ligne et l'amélioration de l'accès aux services locaux (huit États membres).

En dehors de cela, les États membres prennent rarement des mesures pour remédier aux goulets d'étranglement procéduraux qui entravent l'accès effectif à la justice. Par exemple, seuls deux États membres ont supprimé les frais de justice pour les affaires de discrimination ou mis en place des organismes de règlement des litiges accessibles, et un seul État membre a créé des fonds destinés à fournir aux victimes une avance pour couvrir leurs frais de justice. Bien que cela ait été considéré comme une bonne pratique dans le rapport précédent, aucun État membre n'a réduit les frais de justice pour les affaires de discrimination.

Les nouvelles directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement aideront à résoudre certains des problèmes constatés, notamment en donnant aux organismes pour l'égalité de traitement davantage de pouvoirs pour fournir une assistance gratuite et des services de règlement extrajudiciaire des litiges, et en leur permettant d'agir en justice.

([64]) Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr - Agir contre les discriminations.

([65]) Le principe de l'égalité des armes est un aspect de la notion plus large de procès équitable. Chaque partie doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de désavantage par rapport à son adversaire. Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 février 1996, *Bulut c. Autriche*, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, paragraphe 47.

([66]) Voir COM(2024) 419 final du 25 septembre 2024, EUR-Lex - 52024DC0419 - FR - EUR-Lex, p. 6.

Un autre moyen d'améliorer l'accès des victimes à la justice consiste à instaurer une collaboration entre les organismes pour l'égalité de traitement et les organisations de la société civile dans le cadre de contentieux stratégiques.

3.3. Prouver un cas de discrimination

Le dernier rapport soulignait que les difficultés à prouver la discrimination constituaient un défi majeur pour l'application de la législation. Le présent rapport montre que les parties prenantes restent préoccupées par les difficultés à prouver la discrimination lorsqu'il s'agit de discrimination indirecte, de harcèlement, d'injonctions de pratiquer une discrimination, de discrimination multiple et de rétorsions.

La charge de la preuve

En vertu des directives, les plaignants bénéficient du renversement de la charge de la preuve ([67]). Les directives imposent de transférer la charge de la preuve au défendeur lorsque le plaignant présente des faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination. Toutefois, la mise en œuvre de ce principe dans la pratique se heurte à de nombreux obstacles.

Les trois quarts des organismes pour l'égalité de traitement interrogés et 14 États membres ont rencontré des obstacles importants dans l'application du renversement de la charge de la preuve. Plus précisément, ils ont principalement fait état d'un manque général de connaissance ou de compréhension des règles en matière de charge de la preuve de la part des tribunaux et des praticiens du droit.

Malgré les difficultés rencontrées, seuls deux États membres ont mis en œuvre des mesures pour surmonter ces obstacles. À l'inverse, la plupart des organismes pour l'égalité de traitement ont pris certaines mesures, notamment des propositions de modifications législatives visant à abaisser le seuil de la charge de la preuve ([68]), des recommandations aux autorités publiques, une formation à l'intention du pouvoir judiciaire, une formation à destination du service public et des employeurs, et l'application systématique du renversement de la charge de la preuve dans leurs avis non contraignants, la collecte de preuves et les documents d'orientation.

Preuves

Tant les États membres que les organismes pour l'égalité de traitement interrogés ont fait état de difficultés dans l'accès aux données probantes permettant de satisfaire à la charge de la preuve initiale. Comme cela avait déjà été indiqué dans le rapport précédent, la plupart d'entre eux continuent de rencontrer des difficultés pour recueillir et publier des données sur la discrimination. En outre, la collecte de preuves et les essais de systèmes sont rares dans le domaine numérique (voir point 7.2).

([67]) Voir article 8 de la directive sur l'égalité raciale et article 10 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([68]) Par exemple, en Allemagne, l'organisme pour l'égalité de traitement a proposé d'abaisser l'obligation de prouver l'existence d'un désavantage, a fourni des indications pour établir un commencement de preuve et a recommandé d'instaurer un droit d'obtenir des informations auprès du défendeur.

Toutefois, d'autres méthodes, telles que les tests de situation ([69]) et les contrôles mystères («mystery shopping») ([70]), sont utilisées dans certains États membres.

Au total, 16 États membres autorisent les tests de situation pour prouver l'existence d'une discrimination. La moitié des organismes pour l'égalité de traitement ont déclaré avoir recours à des contrôles mystères et à des tests de situation pour détecter des schémas de discrimination. Selon Equinet, ces méthodes se sont révélées efficaces pour détecter les discriminations, en particulier dans les secteurs de l'emploi et du logement.

3.4. Protection contre les rétorsions

Les États membres doivent protéger les personnes contre les rétorsions, c'est-à-dire tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une plainte ou à une action en justice pour discrimination ([71]). La CJUE interprète cette notion de manière large, en l'étendant à toute personne susceptible de subir des conséquences défavorables après avoir déposé une plainte ou engagé une action en justice ([72]). Toutefois, dans la pratique, la mise en œuvre de cette protection dans les États membres reste inégale et limitée, comme indiqué dans le rapport précédent.

Tous les États membres prévoient explicitement une protection contre les rétorsions pour tous les motifs dans le domaine de l'emploi. Certains États membres ne prévoient pas explicitement de protection contre les rétorsions pour ce qui concerne le motif de la race ou l'origine ethnique dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale et de l'accès aux biens et aux services.

Le champ d'application personnel de la protection contre les rétorsions indiqué par les répondants varie d'un État membre à l'autre. Dix-sept États membres ont indiqué que leur législation ou jurisprudence nationale protégeait, outre les victimes et les plaignants, également les témoins et les personnes soutenant une victime. En outre, 13 États membres ont déclaré étendre cette protection aux représentants légaux et autres, 14 États membres ont déclaré protéger les personnes faisant l'objet de rétorsions par présomption ou par association, et dix États membres ont déclaré offrir une protection aux personnes traitées de manière moins favorable pour avoir refusé de pratiquer une discrimination.

([69]) Le test de situation est une méthode consistant à sélectionner deux testeurs (candidats à un hébergement ou à une offre d'emploi, ou clients d'un restaurant, d'une boîte de nuit, etc.) qui diffèrent uniquement par une caractéristique unique correspondant au motif discriminatoire étudié (sexe, origine ethnique, âge, handicap, religion ou convictions, ou orientation sexuelle). Si l'un des deux fait l'objet d'un traitement différent, la distinction indique un comportement discriminatoire. Voir Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing* (Prouver les cas de discrimination – le rôle du test de situation), Migration Policy Group, Centre for Equal Rights, 2009, Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Migration Policy Group.

([70]) Les contrôles mystères sont une technique utilisée pour vérifier si des personnes ou des entités acceptent des demandes discriminatoires. Les enquêteurs adressent des demandes discriminatoires à des agences de travail intérimaire ou à des agences immobilières, par exemple. Voir Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

([71]) Voir article 9 de la directive sur l'égalité raciale et article 11 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([72]) Voir arrêt de la Cour de justice du 20 juin 2019, *Hakelbracht e.a.*, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, points 26 à 30.

Seuls sept États membres ont fait état de limitations ou de difficultés pour assurer une protection efficace contre les rétorsions dans la pratique. Parmi ces limitations ou difficultés figuraient des procédures de signalement formelles, un seuil de preuve élevé et le champ d'application personnel limité de la protection. Il n'existe pratiquement aucune bonne pratique ou jurisprudence en matière de protection contre les rétorsions dans les États membres.

3.5. Coopération pour l'application des directives

Ainsi que le prévoient les directives, leur application doit aller de pair avec un dialogue avec les partenaires représentant les intérêts collectifs des groupes exposés au risque de discrimination. En effet, les directives imposent aux États membres de prendre les mesures appropriées pour favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux en vue de promouvoir l'égalité de traitement ([73]) et d'encourager le dialogue avec les organisations non gouvernementales ([74]).

La plupart des États membres ont indiqué avoir mis en place des mesures visant à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux en vue de promouvoir l'égalité de traitement. La méthode la plus couramment utilisée à cette fin est le recours à des organes tripartites ([75]), qui sont présents dans au moins dix États membres.

De même, quelques États membres ont mis en place des instances de gouvernance concernant la non-discrimination, les droits des Roms, des personnes handicapées ou des personnes âgées. Ces instances font intervenir des organismes gouvernementaux, la société civile et d'autres parties prenantes de premier plan. Toutefois, cela ne se fait pas systématiquement dans tous les États membres ou pour tous les motifs de discrimination.

Selon les organisations de la société civile, il reste difficile d'engager un dialogue pratique sur la lutte contre la discrimination. Près des trois quarts des organisations de la société civile ayant répondu à l'enquête (12 sur 17) ont indiqué rencontrer des difficultés. Les principaux problèmes sont restés en grande partie inchangés depuis le dernier rapport ([76]).

Les États membres dialoguent avec la société civile moins fréquemment au cours de la phase de mise en œuvre des politiques qu'au cours de la phase de conception. Ce constat, dressé à partir des réponses des États membres, est également formulé par les organisations de la société civile interrogées. Par exemple, deux tiers des États membres ont associé la société civile à des consultations législatives ou stratégiques. En revanche, un peu moins de la moitié des États membres ont collaboré avec des organisations de la société civile pour mettre en œuvre des mesures de lutte contre la discrimination, et un nombre encore plus limité les ont associées à l'établissement de rapports et au suivi des questions de discrimination (respectivement 10 et 8 États membres).

([73]) Voir article 11 de la directive sur l'égalité raciale et article 13 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([74]) Voir article 12 de la directive sur l'égalité raciale et article 14 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([75]) Le dialogue tripartite consiste en des discussions entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux sur des questions d'intérêt commun.

([76]) Voir COM(2021) 139 final du 19 mars 2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - FR - EUR-Lex, p. 12.

3.6. Prise en compte systématique de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes

Les directives imposent ([77]) à la Commission d'établir des rapports sur l'incidence des mesures prises sur les femmes et les hommes, conformément au principe de la prise en compte systématique de la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Les États membres semblent avoir procédé à des évaluations limitées de l'incidence spécifique des directives sur les hommes et les femmes. Bien que certains d'entre eux aient indiqué que la mise en œuvre avait eu des effets particuliers sur certains groupes d'hommes et de femmes, ces affirmations n'ont été, en général, ni expliquées ni étayées par des données. Un État membre a constaté une augmentation du nombre d'actions en justice portant à la fois sur une discrimination fondée sur le sexe et sur une discrimination fondée sur l'âge.

Généralement, les politiques des États membres relatives aux motifs protégés visés par les directives font rarement la distinction entre les besoins spécifiques des hommes et ceux des femmes. Certains États membres ont indiqué avoir adopté une approche intersectionnelle dans leurs documents d'orientation, tandis que d'autres ont mentionné des difficultés spécifiques auxquelles sont confrontés des groupes particuliers de femmes. Il existe des exemples individuels de mesures ciblées en faveur des femmes roms et des femmes handicapées.

De leur côté, les répondants des organisations de la société civile intègrent activement la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans leurs activités et ciblent spécifiquement les femmes issues de groupes et de communautés défavorisés.

Tant l'EIGE que les organisations de la société civile ont insisté sur le fait que la mise en œuvre de la prise en compte systématique de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes variait considérablement d'un État membre à un autre et que, souvent, cela ne permettait pas de surmonter des problèmes spécifiques. L'EIGE a indiqué que certains pays avaient mis en place des cadres globaux et des ressources spécifiques, tandis que d'autres étaient à la traîne ([78]).

3.7. Action positive

Pour assurer une pleine égalité dans la pratique, les États membres peuvent adopter ou maintenir des mesures spécifiques destinées à prévenir la discrimination ou à compenser des désavantages liés à des caractéristiques protégées ([79]). La CJUE a

([77]) Voir article 17, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale et article 19, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([78]) Par exemple, l'indicateur de l'EIGE concernant la prise en compte systématique de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes affichait un score de 71 % en Espagne et de zéro en Hongrie, 21 États membres obtenant un score inférieur à 50 %. Ces résultats indiquent que de nombreux pays pourraient faire davantage pour intégrer efficacement la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les processus stratégiques. Voir: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming* (Mécanismes institutionnels efficaces en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et de prise en compte systématique de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, p. 14.

([79]) Voir article 5 de la directive sur l'égalité raciale et article 7 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

fourni des orientations sur l'interprétation de l'action positive ([80]). L'action positive doit être proportionnée et, en principe, ne devrait pas donner lieu à une préférence automatique ou inconditionnelle pour les groupes sous-représentés. Les organismes qui adoptent des mesures positives devraient en assurer le suivi et l'évaluation, et publier des informations à leur sujet, afin de veiller à ce qu'elles restent nécessaires et efficaces ([81]).

Presque tous les États membres autorisent ou encouragent l'action positive, les mesures les plus courantes étant les systèmes de quotas ainsi que les campagnes de sensibilisation et de promotion de la diversité (17 États membres). Au total, 14 États membres proposent des programmes de formation et de mentorat à destination des groupes sous-représentés, 13 États membres ont adopté des mesures spéciales, telles que l'amélioration de l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle, et 13 États membres mènent des initiatives ciblées de recrutement et d'embauche ([82]).

Lorsqu'ils sont utilisés, les systèmes de quotas s'appliquent principalement dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle (12 États membres). En particulier, quelques États membres ont mis en place des quotas d'emploi spécifiques pour les personnes handicapées. Dans quatre États membres, ils s'appliquent également à l'éducation (par exemple, aux admissions à l'université et aux bourses d'études). Les quotas semblent viser presque exclusivement l'égalité entre les hommes et les femmes ou les personnes handicapées.

Moins de la moitié des États membres ont fait état de difficultés dans la mise en œuvre de l'action positive. Un tiers d'entre eux ont mentionné une application insuffisante et un manque d'orientations juridiques et stratégiques au niveau national. Lorsque des difficultés ont été rencontrées, les États membres les ont le plus souvent imputées à l'insuffisance de ressources et de financements et à une compréhension limitée parmi les principales parties prenantes. Cinq États membres ont évoqué une perception négative du public et une dépendance excessive à l'égard des initiatives volontaires.

De leur côté, la société civile et les organismes pour l'égalité de traitement se sont employés à sensibiliser les principales parties prenantes à l'action positive. Ils ont également mis en œuvre leurs propres mesures d'action positive, tant en interne qu'en externe.

([80]) Voir, notamment, les arrêts dans les affaires *Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93; *Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95; *Georg Badeck e.a.*, C-158/97; *Katarina Abrahamsson et Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist*, C-407/98; *H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-476/99; et *Commission/Grèce*, C-559/07, entre autres.

([81]) Voir également Giteva, D., «Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary» (Action positive pour les motifs de la race ou de l'origine ethnique dans l'UE, et plus particulièrement en Bulgarie, en Grèce et en Hongrie), dans: *European equality law review 2024*, Office des publications de l'Union européenne, 2024, p. 26 à 42.

([82]) Certains pays proposent d'autres mesures, telles que des incitations financières aux entreprises promouvant la diversité et l'inclusion (neuf États membres) et des programmes de soutien au développement des entreprises dans les groupes défavorisés (six États membres).

Encadré nº 4. Plateforme «Angajez 45 +» («je recrute des plus de 45 ans») en Roumanie ([83])

En Roumanie, la plateforme «Angajez 45+» («je recrute des plus de 45 ans») mobilise les employeurs et les demandeurs d'emploi afin de lutter contre les pratiques d'embauche discriminatoires sur la base de l'âge. Cette initiative menée par la société civile promeut l'emploi des personnes âgées de 45 ans et plus en encourageant le recrutement inclusif et en mettant en évidence la valeur de l'expérience sur le lieu de travail.

Conclusions

Les États membres et leurs organismes pour l'égalité de traitement doivent:

– sensibiliser aux droits et aux obligations énoncés dans les directives. Ils devraient concentrer leur attention, en particulier, sur les groupes protégés, en tirant parti de l'expertise et du travail de proximité de la société civile et des partenaires sociaux;

– donner aux victimes de discrimination et à leurs représentants un accès aisé aux éléments de preuve pertinents, y compris aux données statistiques, dont ils ont besoin pour démontrer la discrimination et transférer la charge de la preuve aux défendeurs.

Les États membres et leurs organismes pour l'égalité de traitement devraient:

– fournir davantage d'orientations et de soutien aux juges, aux praticiens du droit et aux plaignants afin de les aider à mettre effectivement en œuvre le renversement des règles en matière de charge de la preuve dans les affaires de discrimination.

La Commission:

– aidera les États membres à améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité. Elle travaillera à l'élaboration d'une recommandation sur les données relatives à l'égalité, conformément aux cadres juridiques nationaux;

– soutiendra la poursuite des recherches visant à faciliter l'application des dispositions des directives relatives au harcèlement et aux rétorsions, et à permettre aux victimes de bénéficier pleinement de la protection qu'elles offrent.

4. ASPECTS PROPRES A LA DIRECTIVE SUR L'EGALITE RACIALE

Dans le rapport précédent, la Commission avait fourni un aperçu complet du champ d'application de la directive et de la manière dont la notion de «race ou d'origine ethnique» doit être interprétée, sur la base de la jurisprudence disponible de la CJUE. Dans les sections suivantes, elle met à jour ces informations en tenant compte des évolutions intervenues dans ce domaine depuis 2021.

([83]) Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

Principaux éléments à retenir

– L'accès au logement social et l'offre de logements sociaux peuvent être couverts par la directive sur l'égalité raciale.

– La nationalité ou le pays de naissance d'une personne peuvent être pris en considération conjointement avec d'autres facteurs pour déterminer s'il y a eu discrimination fondée sur l'«origine ethnique».

– La directive sur l'égalité raciale interdit la discrimination contre un groupe ethnique et contre plusieurs groupes ethniques.

4.1. Champ d'application matériel

Logement

L'un des domaines d'application de la directive sur l'égalité raciale est celui de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement ([84]). La CJUE a récemment apporté des précisions importantes sur la question de savoir si la fourniture de logements sociaux relève de ce champ d'application dans le contexte d'une discrimination présumée fondée sur l'origine ethnique dans le système de logement familial public d'un État membre ([85]).

Lors de l'examen de la question de savoir si l'affaire relevait du champ d'application de la directive sur l'égalité raciale, la Cour a tout d'abord rappelé que la mise à disposition de logements en échange d'un loyer, dans le cadre d'un régime tel que celui en l'espèce, doit être considérée comme constituant une prestation de «services», au sens de l'article 57 du TFUE et, par extension, au sens de l'article 4, point 1, de la directive 2006/123/CE ([86]), dès lors qu'il s'agit de prestations fournies contre rémunération ([87]).

En outre, la CJUE a souligné qu'une activité doit avoir un caractère économique pour être considérée comme un «service». Dans ce contexte, il importe peu que les bailleurs publics qui gèrent le système soient des organisations à but non lucratif et que le montant du loyer payé par les locataires soit inférieur au prix du marché. Pour qu'une activité soit «économique», il suffit qu'elle ne soit pas fournie gratuitement ([88]).

La CJUE n'a pas encore fourni d'orientations sur la question récurrente de savoir si les expulsions de logements construits ou occupés illégalement pourraient relever du champ d'application de la directive sur l'égalité raciale. Sans préjudice de la compétence de la CJUE pour interpréter le droit de l'Union et de toute clarification future de la Cour à ce sujet, il convient de souligner que la directive ne couvre que

([84]) Voir article 3, paragraphe 1, point h), de la directive sur l'égalité raciale.

([85]) Arrêt de la Cour de justice du 18 décembre 2025, *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge*, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

([86]) JO L 376 du 27.12.2006, p. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

([87]) Voir note 85, point 56.

([88]) Voir note 85, points 60 et 61.

l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public; dans de nombreux cas d'expulsions de logements occupés illégalement, il est peu probable que ce critère soit satisfait.

Enseignement

En décembre 2023, la Commission a saisi la CJUE d'un recours contre la République slovaque pour discrimination structurelle (voir point 6.1). La Commission estimait qu'en plaçant, de manière excessive, les enfants roms dans des écoles spéciales ou des classes spéciales pour enfants souffrant de handicaps mentaux ou autres, qui suivent un programme limité, et en pratiquant la ségrégation des enfants roms dans des écoles séparées ou des classes séparées au sein des écoles ordinaires, la République slovaque manquait de manière systématique et persistante aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive sur l'égalité raciale ([89]). L'arrêt de la Cour devrait clarifier les obligations des États membres en matière de lutte contre la discrimination dans ce domaine.

4.2. La notion de «race ou origine ethnique»

Le racisme est la conviction qu'un motif tel que la «race» ([90]) ou l'origine ethnique justifie le mépris à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, ou la notion de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes ([91]). Il peut conduire à une discrimination fondée sur «la race ou l'origine ethnique» au sens de la directive sur l'égalité raciale.

Des experts universitaires ont publié des rapports sur les cadres juridiques plus larges de l'UE et des États membres en matière de lutte contre la haine antimusulmane et l'antisémitisme ([92]).

La directive sur l'égalité raciale ne définit pas la notion de «race ou origine ethnique». La Cour, s'appuyant sur sa jurisprudence antérieure, a apporté de nouvelles précisions dans l'affaire *Slagelse* ([93]).

La CJUE a rappelé que la notion d'«origine ethnique», au sens de la directive sur l'égalité raciale, procède de l'idée selon laquelle 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 ([94]). Elle a souligné que l'«origine ethnique» devait être déterminée sur la base de divers éléments objectifs et subjectifs,

([89]) Affaire C-799/23: recours introduit le 22 décembre 2023 – *Commission européenne/République slovaque*, JO C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

([90]) La Commission rappelle la conception commune selon laquelle le concept de «races» est purement fondé sur des constructions sociales et rejette la notion de «races» biologiques.

([91]) Voir COM(2026) 12 final du 20 janvier 2026, p. 3.

([92]) Voir Kádár, A., The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union (Le cadre juridique de la lutte contre la haine antimusulmane dans l'Union européenne), Office des publications de l'Union européenne, 2024, p. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kadar, A., The legal framework to combat antisemitism in the EU (Le cadre juridique de la lutte contre l'antisémitisme dans l'Union européenne), Office des publications de l'Union européenne, 2024, p. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

([93]) Voir note 85.

([94]) Voir note 85, point 72.

et pas seulement de la nationalité ou du pays de naissance ([95]). La Cour a cependant considéré que, en combinaison avec d'autres éléments, la nationalité ou le pays de naissance d'une personne pouvait être pris en compte pour apprécier l'existence d'une discrimination fondée sur l'«origine ethnique» ([96]).

Il importe de faire remarquer que la Cour a également précisé que le fait qu'un critère général tel que les «immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants» ([97]), mentionné dans la législation danoise sur les logements publics familiaux en cause dans cette affaire, puisse englober de multiples origines ethniques n'excluait pas automatiquement qu'il soit fondé sur l'«origine ethnique». Interpréter la notion d'«origine ethnique» de telle manière qu'une discrimination serait nécessaire pour cibler un seul groupe ethnique spécifique compromettrait l'efficacité de la directive sur l'égalité raciale. En effet, l'objectif de non-discrimination de la directive ne s'appliquerait pas lorsque plusieurs groupes ethniques subissent le même traitement discriminatoire ([98]).

5. ASPECTS PROPRES A LA DIRECTIVE SUR L'EGALITE EN MATIERE D'EMPLOI

Depuis le rapport de 2021, la CJUE a rendu de nombreux arrêts dans le cadre de questions préjudicielles soumises par les juridictions nationales de plusieurs États membres concernant la discrimination en matière d'emploi et de travail fondée sur les quatre motifs visés par la directive (religion ou convictions, handicap, âge et orientation sexuelle).

Principaux éléments à retenir

- La protection de la directive s'applique quelle que soit la forme juridique en vertu de laquelle le travail est fourni.
- Le champ d'application de la directive couvre les membres du personnel qui ne sont pas recrutés à titre permanent, tels que les stagiaires.
- La directive interdit la discrimination indirecte par association fondée sur le handicap.

5.1. Champ d'application matériel et personnel de la directive

Plusieurs arrêts ont clarifié le champ d'application de la directive.

([95]) Voir note 85, points 72 à 74 et 82 à 85.

([96]) Voir note 85, point 86.

([97]) Les «immigrés originaires de pays non occidentaux et leurs descendants» ont été définis sur la base à la fois de la nationalité, du pays de naissance et de la nationalité/du pays de naissance des parents, en opérant une distinction entre les origines «occidentales» et «non occidentales». L'agence danoise de statistique (Danmarks Statistik) a défini les pays «occidentaux» comme étant les États membres de l'UE, Andorre, l'Australie, le Canada, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, Saint-Marin, la Suisse, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'État de la Cité du Vatican. Tous les autres pays étaient dénommés «pays non occidentaux».

([98]) Voir note 85, points 100 à 104.

La CJUE a confirmé ([99]), dans l'arrêt *Zetschek*, que les motifs énumérés dans la directive étaient exhaustifs et que la directive ne visait pas les cas de discrimination présumée entre catégories professionnelles ([100]).

Dans l'arrêt *TP (Monteur audiovisuel pour la télévision publique)*, la Cour a conclu que la protection de la directive s'appliquait **quelle que soit la forme juridique en vertu de laquelle le travail est fourni** ([101]). L'affaire concernait le refus de conclure ou de renouveler un contrat pour l'exécution d'un travail spécifique en raison de l'orientation sexuelle du prestataire. La question à examiner était de savoir si la situation relevait de la protection conférée par la directive ou si l'activité devait être considérée comme une simple fourniture de biens ou de services. Il découle de l'arrêt que la notion de «*conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées ou au travail*» ([102]) et la notion de «*conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération*» ([103]) **doivent être interprétées de manière large**, couvrant (l'accès à) ***toute*** *forme d'activité salariée et non salariée, quelle que soit la forme juridique sous laquelle celle-ci est exercée*. En outre, la Cour a conclu qu'«*une cessation involontaire d'activité d'un travailleur non salarié* [peut] *être assimilée à un licenciement d'un travailleur salarié*».

Dans l'affaire *HK/Danmark et HK/Privat*, la Cour avait déjà précisé le large champ d'application matériel de la directive, qui s'étend aux statuts d'une organisation de travailleurs lorsque ces statuts fixent une limite d'âge pour la fonction de «président», **une fonction élue** au sein de cette organisation ([104]).

L'arrêt rendu dans l'affaire *Ca Na Negreta* ([105]) a clarifié la notion de **licenciement**. L'affaire concernait une législation nationale qui permettait de licencier un travailleur dès qu'il a été formellement reconnu inapte à occuper son poste en raison de la survenance d'un handicap, sans imposer à l'employeur de prendre au préalable des mesures d'aménagement raisonnables appropriées ou de maintenir les mesures appropriées déjà prises. La Cour a jugé que la circonstance que le travailleur concerné avait demandé la reconnaissance de cette incapacité permanente totale ne signifiait pas qu'il consentait à la cessation de son contrat, quand bien même il avait connaissance de ce que la réglementation nationale permettait à l'employeur de résilier le contrat de travail à la suite d'une telle reconnaissance. Par conséquent, **une telle résiliation doit être considérée comme un «licenciement» au sens de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi**.

Un autre arrêt important, dans l'affaire *HR Rail*, concernait le licenciement d'un stagiaire qui, en raison d'un handicap, était incapable d'exercer ses fonctions. La CJUE a précisé que **le champ d'application de la directive couvre les agents qui**

([99]) Conformément à la jurisprudence antérieure de la CJUE, par exemple l'arrêt de la Cour de justice du 21 mai 2015, *SCMD*, C-262/14, EU:C:2015:336.

([100]) Arrêt de la Cour de justice du 17 octobre 2024, *Zetschek*, C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889.

([101]) Arrêt de la Cour de justice du 12 janvier 2023, *TP (Monteur audiovisuel pour la télévision publique)*, C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

([102]) Article 3, paragraphe 1, point a), de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([103]) Article 3, paragraphe 1, point c), de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([104]) Arrêt de la Cour de justice du 2 juin 2022, *HK/Danmark et HK/Privat*, C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419.

([105]) Arrêt de la Cour de justice du 18 janvier 2024, *Ca Na Negreta*, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

ne sont pas recrutés définitivement, tels que les travailleurs accomplissant un stage dans le cadre de leur recrutement ([106]).

Dans l'affaire *Bervidi*, la Cour s'est penchée sur la situation d'un travailleur qui avait demandé à son employeur un aménagement de son temps de travail **afin de pouvoir s'occuper d'un enfant gravement handicapé**. L'employeur a uniquement accepté d'accorder un aménagement provisoire, en faisant observer que le travailleur ne souffrait pas lui-même d'un handicap ([107]). Alors qu'il avait déjà été établi par la jurisprudence antérieure que la directive interdisait la discrimination **directe** par association ([108]), la Cour a précisé dans l'affaire *Bervidi* que l'interdiction de la discrimination **indirecte** fondée sur le handicap s'appliquait également à un travailleur qui devrait bénéficier d'aménagements raisonnables.

5.2. Religion et convictions – manifestation de convictions politiques, philosophiques ou religieuses au travail

Avec la publication des arrêts rendus dans les affaires *Achbita* ([109]) et *Bougnaoui et ADDH* ([110]), concernant le port du foulard au travail, la CJUE a encore élargi sa jurisprudence sur le port de signes politiques, philosophiques ou religieux sur le lieu de travail. Elle continue de reconnaître le droit des employeurs à mettre en place des règles de neutralité interdisant le port de tout signe de convictions religieuses, philosophiques et politiques sur le lieu de travail, pour autant que certaines conditions soient remplies.

Dans les arrêts cités ci-dessous, la Cour a précisé que le **motif de «religion ou convictions**» était strictement limité aux convictions religieuses, philosophiques ou spirituelles, le distinguant ainsi de la notion d'*opinions politiques ou toute autre opinion* [arrêt *WABE* ([111])]. Elle a également précisé qu'il n'incluait pas les convictions politiques ou syndicales, ni les convictions ou préférences artistiques, sportives, esthétiques ou autres [arrêt *S.C.R.L* ([112])].

Dans l'arrêt *WABE*, la Cour a précisé qu'une interdiction de porter toute forme visible d'expression de convictions politiques, philosophiques ou religieuses sur le lieu de travail pouvait être justifiée par un véritable besoin pour l'employeur de présenter une image neutre aux clients ou d'éviter des conflits sociaux. Elle doit toutefois être appliquée de manière générale et indifférenciée et être limitée au strict nécessaire. La Cour a rappelé que le contexte propre à chacun des États membres était important, car ceux-ci disposent d'«une marge d'appréciation dans le cadre de la conciliation nécessaire des différents droits et intérêts en cause, aux fins d'assurer un juste équilibre».

([106]) Arrêt de la Cour de justice du 10 février 2022, *HR Rail*, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([107]) Arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2025, *Bervidi*, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

([108]) Arrêt de la Cour de justice du 17 juillet 2008, *Coleman*, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

([109]) Arrêt de la Cour de justice du 14 mars 2017, *Achbita*, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

([110]) Arrêt de la Cour de justice du 14 mars 2017, *Bougnaoui et ADDH*, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

([111]) Arrêt de la Cour de justice du 15 juillet 2021, *WABE*, affaires jointes C-804/18 et C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

([112]) Arrêt de la Cour de justice du 13 octobre 2022, *S.C.R.L*, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

La Cour a suivi la même ligne dans l'arrêt *S.C.R.L*, dans lequel elle a également jugé qu'une règle interne d'une entreprise interdisant le port de tout signe visible de convictions politiques, philosophiques ou religieuses sur le lieu de travail n'est pas constitutive d'une discrimination directe «fondée sur la religion ou les convictions» dès lors qu'elle vise indifféremment toute manifestation de telles convictions et traite de manière identique tous les travailleurs de l'entreprise, en leur imposant, de manière générale et indifférenciée, notamment, une neutralité vestimentaire s'opposant au port de tels signes. Une différence de traitement ne serait pas constitutive d'une discrimination indirecte si elle était objectivement justifiée par un objectif légitime et si les moyens de réaliser cet objectif étaient appropriés et nécessaires. **Toutefois, la simple volonté d'un employeur de mener une politique de neutralité, bien que constituant, en soi, un objectif légitime, ne suffit pas, comme telle, à justifier de manière objective une différence de traitement indirectement fondée sur la religion ou les convictions,** le caractère objectif d'une telle justification ne pouvant être identifié qu'en présence d'un besoin véritable de cet employeur, qu'il lui incombe de démontrer**.**

L'arrêt dans l'affaire *Commune d'Ans* a été le premier à aborder la question de la neutralité religieuse **dans le secteur public en ce qui concerne un emploi en «back-office» ([113])**. La Cour a jugé qu'une politique de stricte neutralité imposée à ses agents par une administration publique pouvait en effet être considérée comme objectivement justifiée par un objectif légitime. Une telle règle n'est pas discriminatoire si elle est appliquée de manière générale et indifférenciée à l'ensemble du personnel de cette administration et si elle se limite au strict nécessaire, compte tenu des différents droits et intérêts en présence. **Le fait que la règle concernait principalement les femmes n'a pas été examiné, la Cour ayant déclaré la question irrecevable**.

Dans l'affaire *Katholische Schwangerschaftsberatung* ([114]), la CJUE a jugé qu'un juste équilibre devait être trouvé entre, d'une part, les intérêts d'un employeur dont l'éthique est fondée sur la religion à ne pas voir son éthique et son droit à l'autonomie remis en cause et, d'autre part, les intérêts des employés à ne pas faire l'objet d'une discrimination en fonction de leur religion. Le droit de l'Union reconnaît à chaque État membre une marge d'appréciation pour veiller à cet équilibre.

Dans l'affaire la plus récente, *Ministero della Difesa* ([115]), la Cour a jugé qu'en refusant de respecter l'obligation de vaccination imposée au personnel militaire du ministère de la défense, un officier cherchait à contester les choix effectués par les autorités italiennes en matière de santé publique plutôt qu'à faire valoir ses propres convictions. Partant, les motifs de ce refus ne relèvent pas de la notion de «convictions», mais constituent plutôt des opinions, qui ne sont pas prises en considération dans la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([113]) Arrêt de la Cour de justice du 28 novembre 2023, *OP/Commune d'Ans*, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

([114]) Arrêt de la Cour de justice du 17 mars 2026, *Katholische Schwangerschaftsberatung*, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211.

([115]) Arrêt de la Cour de justice du 18 juin 2026, *Ministero della Difesa*, C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498.

5.3. Handicap et notion d'aménagement raisonnable

Au cours des consultations en vue de l'établissement du rapport, Equinet et les organisations de la société civile ont fait état de difficultés dans la mise en œuvre de l'obligation de prévoir des aménagements raisonnables dans le domaine de l'emploi. À cet égard, la Cour a fourni des précisions utiles.

Dans l'affaire *Komisia za zashtita ot diskriminatsia* ([116]), la Cour a conclu qu'il convenait de procéder à une **évaluation individuelle** afin de déterminer si un juré atteint de cécité pouvait effectuer son travail après que des mesures d'aménagement raisonnable ont été prises.

Dans l'affaire *HR Rail* ([117]), la Cour a conclu qu'un stagiaire aurait dû se voir proposer des aménagements raisonnables, par exemple son **affectation à un autre poste** pour lequel il disposait **des compétences, des capacités et des disponibilités** requises, sous réserve qu'une telle mesure n'impose pas à l'employeur une charge disproportionnée. Cette conclusion a été confirmée dans l'arrêt *Ca Na Negreta* ([118]).

La Cour a donné d'autres exemples dans l'affaire *Tartu Vangla*, dans laquelle un agent pénitentiaire malentendant avait été licencié sur la base d'une réglementation nationale interdisant l'emploi de personnes dont l'acuité auditive n'atteint pas les seuils minimaux de perception sonore. Dans cette affaire, la Cour a souligné que des mesures telles que **l'utilisation d'un appareil auditif, l'exemption de certaines tâches ou l'affectation à un poste qui ne nécessiterait pas d'acuité auditive devraient être explorées**.

Il est important de noter que ces arrêts de la CJUE font de plus en plus référence à la charte des droits fondamentaux et à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ([119]). Cela confirme que les dispositions de la directive doivent, dans la mesure du possible, être interprétées en conformité avec cette convention ([120]).

5.4. Âge

Les différences de traitement liées à l'âge restent la source du plus grand nombre d'arrêts rendus par la CJUE sur la directive. Un certain nombre de réglementations nationales fixent des limites d'âge pour l'accès à certaines professions. Dans ces cas, la question essentielle est de savoir si la limite d'âge peut être justifiée au regard de l'article 6 de la directive (justification des différences de traitement fondées sur l'âge) en tant que mesure proportionnée pour atteindre un objectif légitime de politique de l'emploi et de marché du travail ([121]).

([116]) Arrêt de la Cour de justice du 21 octobre 2021, *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862.

([117]) Arrêt de la Cour de justice du 10 février 2022, *HR Rail*, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([118]) Arrêt de la Cour de justice du 18 janvier 2024, *Ca Na Negreta*, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([119]) Approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2010/48/CE du Conseil du 26 novembre 2009.

([120]) Arrêt de la Cour de justice du 18 janvier 2024, *Ca Na Negreta*, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, point 41.

([121]) Arrêt de la Cour de justice du 17 octobre 2024, *Anwaltsnotarin*, C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, concernant une limite d'âge maximal de 60 ans pour la première nomination en tant qu'avocat-notaire.

Dans l'affaire *Ministero della Giustizia*, la Cour a examiné une réglementation nationale fixant une **limite d'âge de 50 ans pour l'accès à la profession de notaire (**[122]**)**, en analysant de près la cohérence de la législation nationale en cause.

Un autre exemple, dans l'affaire *Ministero dell'Interno*, concernait une réglementation nationale fixant une limite d'**âge maximal à 30 ans pour le recrutement des commissaires de police** ([123]). La Cour a souligné qu'une telle règle ne serait pas conforme à la directive si les fonctions effectivement exercées par ces commissaires de police n'exigeaient pas des capacités physiques particulières. Si des capacités physiques particulières sont requises, il convient d'examiner la limite d'âge au regard de son caractère éventuellement disproportionné; en l'espèce, l'exécution d'une épreuve de condition physique dans le cadre du concours de recrutement pourrait éventuellement constituer une mesure appropriée et moins contraignante.

Sur une autre question liée à l'âge, la CJUE a examiné une règle nationale plaçant les travailleurs du secteur public admissibles à une retraite à taux plein dans un régime de «**réserve de main-d'œuvre**» jusqu'à la résiliation de leur contrat. Cette règle avait des conséquences économiques négatives (par exemple, baisse de leur rémunération, perte de leur avancement éventuel, suppression de l'indemnité de licenciement) pour les travailleurs concernés ([124]). La Cour a jugé que la directive ne s'opposait pas à une telle réglementation nationale si les conditions de l'article 6 étaient satisfaites. Elle a invoqué le **contexte de crise économique aiguë et les objectifs de maintien de l'emploi et d'équilibre de la pyramide des âges de la main-d'œuvre**.

Enfin, dans l'affaire *AP Assistenzprofis*, la CJUE devait mettre en balance des intérêts opposés relatifs aux motifs de l'âge et du handicap ([125]). Une personne handicapée de 28 ans, qui recherchait un assistant personnel pour l'aider dans tous les domaines de la vie quotidienne, limitait la sélection aux candidats âgés de 18 à 30 ans. La Cour a jugé que le droit national pouvait tenir compte de la volonté individuelle des personnes handicapées si une telle mesure était nécessaire à la protection de leurs droits et libertés. Elle a souligné que l'exigence relative à la tranche d'âge était susceptible de promouvoir le respect du droit à l'autodétermination de la personne handicapée, et qu'il apparaissait raisonnable de s'attendre à ce qu'un assistant personnel appartenant à la même tranche d'âge que la personne handicapée s'intègre plus facilement dans l'environnement personnel et social de cette dernière.

5.5. Orientation sexuelle

Dans l'arrêt *TP (Monteur audiovisuel pour la télévision publique)* précité (voir point 5.1), la Cour a jugé que la liberté contractuelle dans une société démocratique ne constituait pas une prérogative absolue, mais devait être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société ([126]). Dans ce contexte, admettre que la liberté

([122]) Arrêt de la Cour de justice du 3 juin 2021, *Ministero della Giustizia*, C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430.

([123]) Arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022, *Ministero dell'Interno*, C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

([124]) Arrêt de la Cour de justice du 15 avril 2021, *Olympiako Athlitiko Kentro Athinon*, C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274.

([125]) Arrêt de la Cour de justice du 7 décembre 2023, *AP Assistenzprofis*, C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956.

([126]) Arrêt de la Cour de justice du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, entre autres.

contractuelle permet à une partie de refuser de conclure un contrat avec une personne en raison de son orientation sexuelle priverait la directive de son effet utile.

6. APPLICATION DES DIRECTIVES EN REPONSE A LA DISCRIMINATION STRUCTURELLE

Les inégalités ne sont pas simplement la somme des expériences individuelles de mépris ou d'obstacles, telles que celles vécues lors de la recherche d'un logement, d'un emploi, sur le lieu de travail ou dans l'accès à l'éducation.

Par exemple, la stratégie de lutte contre le racisme 2026-2030 indique que les expériences de racisme tout au long de la vie s'accumulent et constituent des obstacles structurels («racisme structurel»). Ceux-ci peuvent conduire à une discrimination structurelle. Les obstacles structurels peuvent avoir une incidence plus néfaste que les cas isolés de discrimination raciale, car ils empêchent l'accès à l'égalité des chances et peuvent persister sur plusieurs générations ([127]).

Dans leurs réponses à la Commission, la grande majorité des organismes pour l'égalité de traitement interrogés et toutes les organisations de la société civile estimaient que la discrimination structurelle n'était pas encore bien comprise ni prise en compte de manière appropriée par les pouvoirs publics, le secteur privé ou la société au sens large.

Les organismes pour l'égalité de traitement et les organisations de la société civile ont indiqué que la discrimination structurelle touchait principalement les personnes issues d'une minorité raciale ou ethnique et les personnes handicapées. C'est dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, des soins de santé et de l'accès aux biens et aux services qu'elle se manifeste de la façon la plus visible. Ainsi qu'il est démontré ci-dessous, certains des outils juridiques des directives permettent de lutter contre la discrimination structurelle.

Principaux éléments à retenir

- Les outils juridiques les plus importants pour lutter contre la discrimination structurelle (par exemple, l'action positive et l'interdiction de la discrimination indirecte) sont à la disposition des États membres dans la législation existante.
- La plupart des États membres prévoient au moins une forme de recours collectif. Il s'agit toutefois de l'une des mesures les moins mises en œuvre pour faire respecter le droit de l'Union en matière de non-discrimination.

6.1. Rôle de l'interdiction de la «discrimination indirecte» dans la lutte contre la discrimination structurelle

Le cadre juridique existant de l'UE fournit des outils juridiques permettant de lutter contre la discrimination structurelle, même si les directives n'utilisent pas

([127]) Les inégalités structurelles dans l'éducation illustrent bien ce problème. Par exemple, les personnes issues d'un groupe racial ou ethnique minoritaire sont nettement plus susceptibles d'être victimes de ségrégation à l'école ou de quitter l'école prématurément. Seuls 32 % des Roms ou des Gens du voyage ayant répondu à l'enquête de la FRA ont achevé au moins un enseignement secondaire supérieur, contre 84 % de la population générale de l'UE en 2024. Voir FRA, Droits des Roms et des Gens du voyage dans 13 pays européens – perspectives issues de l'enquête 2024 sur les Roms, p. 42.

explicitement ce terme. En particulier, les deux directives interdisent la discrimination indirecte.

Il y a discrimination indirecte lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour certaines personnes protégées par rapport à d'autres personnes ([128]).

À l'heure actuelle, le terme de «discrimination structurelle» n'est pas utilisé explicitement dans la législation des États membres. Il importe de faire observer que plus d'un tiers des États membres considèrent qu'il s'agit là de l'une des principales difficultés pour résoudre ce problème. Ce point de vue est partagé par les répondants des organismes pour l'égalité de traitement et des organisations de la société civile.

Dans le même temps, la plupart des États membres reconnaissent que l'interdiction de la discrimination indirecte et l'adoption de mesures positives (voir point 3.7) peuvent contribuer à la lutte contre la discrimination structurelle.

Encadré nº 5. Exemples de cas de discrimination structurelle dans les États membres

– En 2023, un arrêt de la Cour suprême de la République slovaque a abordé la question de la ségrégation systémique des enfants roms dans le système éducatif. Bien qu'elle n'ait pas explicitement mentionné la discrimination structurelle, la Cour a reconnu les désavantages cumulés subis par les enfants roms et a approuvé la nécessité de mesures proactives ([129]).

– En 2022, la Cour suprême tchèque a rendu un arrêt sur la question de la ségrégation. Elle y condamnait la ségrégation, considérée comme une pratique qui ne peut être justifiée car intrinsèquement contraire à la dignité humaine ([130]).

6.2. Autres outils juridiques pour supprimer les obstacles structurels

Outre l'action positive et l'interdiction de la discrimination indirecte, les organismes pour l'égalité de traitement et les États membres ont indiqué que l'actio popularis ([131]) et les obligations en matière d'égalité ([132]) constituaient des outils juridiques efficaces pour lutter contre la discrimination structurelle.

([128]) Voir, par exemple, article 2, paragraphe 2, point b), de la directive sur l'égalité raciale et article 2, paragraphe 2, point b), de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([129]) Cour suprême de la République slovaque, 6Cdo/14/2023.

([130]) Cour suprême de la République tchèque, arrêt du 5 mai 2022, 25Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

([131]) Lorsqu'une organisation agit dans l'intérêt collectif en son nom propre sans victime spécifique à soutenir ou à représenter. Voir note 27, p. 126.

([132]) Les obligations en matière d'égalité comprennent les mesures visant à prévenir la discrimination, les obligations institutionnelles de promouvoir l'égalité et les obligations d'intégration incombant aux autorités publiques et/ou privées. Voir Equinet, Crowley, N. (2016), «Making Europe more equal: A legal duty?» (Rendre l'Europe plus équitable: une obligation légale?), p. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

L'actio popularis et les actions collectives ([133]) sont deux formes de recours collectif. Elles réduisent le recours à des voies de recours individuelles et permettent de lutter contre le caractère structurel de la discrimination ([134]).

Les directives n'obligent pas les États membres à prévoir des recours collectifs pour les victimes de discrimination ([135]). Actuellement, 20 États membres prévoient dans leur législation l'une des deux formes de recours collectif dans les affaires de discrimination.

Néanmoins, les actions collectives sont parfois limitées à certains domaines du droit, peuvent nécessiter l'affiliation à une organisation spécifique ou peuvent exclure les actions d'associations ou de syndicats ([136]). De même, si l'actio popularis est prévue dans les systèmes juridiques de 14 États membres, au moins cinq d'entre eux n'utilisent pas le cadre, ou l'utilisent très peu, dans la pratique ([137]). Par conséquent, les mesures de recours collectif n'ont pas encore livré leur plein potentiel dans la lutte contre la discrimination.

Dans ce contexte, les nouvelles normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement imposent aux États membres de doter ces organismes du droit d'agir en justice ([138]). L'une des manières pour les États membres de s'acquitter de cette obligation est de permettre aux organismes pour l'égalité de traitement d'agir à l'appui ou au nom de plusieurs victimes, ou d'engager une procédure judiciaire en leur nom propre pour défendre l'intérêt public.

Outre l'action collective, les organismes pour l'égalité de traitement interrogés ont également mentionné comme autre outil les obligations du secteur public en matière d'égalité. Des obligations en matière d'égalité ont été mises en place dans 23 États membres mais, souvent, elles ne sont pas assorties de mécanismes de mise en œuvre efficaces, d'obligation de rendre des comptes ni d'outils d'exécution et sont inconnues des administrations. Les 13 États membres qui ont fait état de difficultés dans la mise en œuvre des obligations en matière d'égalité ont largement souscrit à ces conclusions.

([133]) Lorsque les plaignants agissent au nom d'un groupe indéfini de plaignants ou au nom de plusieurs plaignants identifiés déposant des plaintes multiples. Voir note 27, p. 126.

([134]) Equinet, Tudisco, V. et Lantschner, E. (2022), «Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies» (Prévenir et répondre à la discrimination par les sanctions et les recours), p. 24, Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – Equinet.

([135]) Voir article 7 de la directive sur l'égalité raciale et article 9 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([136]) Par exemple, en Suède, la législation ne permet pas les actions collectives dans le domaine du droit du travail. En Roumanie, ces actions ne sont pas accessibles aux associations, aux organisations ou aux syndicats. Voir note 27, p. 126.

([137]) Voir note 33, p. 32.

([138]) Voir article 10, paragraphe 3, de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

Conclusions

Les États membres doivent:

– continuer de renforcer l'application des directives, y compris dans les cas de discrimination structurelle.

Les États membres devraient:

– faciliter l'accès aux recours collectifs dans les affaires de discrimination.

7. APPLICATION DES DIRECTIVES EN REPONSE A LA DISCRIMINATION ALGORITHMIQUE

La numérisation ajoute un niveau de complexité supplémentaire à la situation à laquelle sont confrontées les communautés exposées à des inégalités structurelles.

Les humains déterminent les objectifs des systèmes automatisés, notamment les algorithmes et les systèmes d'IA, en fonction desquels ces systèmes utilisent les données collectées auprès de sources humaines ou de machines pendant leur fonctionnement. Dès lors, les algorithmes et les systèmes d'IA peuvent intégrer des préjugés, des stéréotypes, des normes et des pratiques humains lors de la programmation, du traitement des données et des interactions des humains avec les applications ([139]). Il a été démontré que cela donne parfois lieu à des problèmes qui ont des répercussions négatives sur les personnes en ce qui concerne les motifs et les domaines protégés par la législation en matière de non-discrimination.

Par exemple, la sous-représentation des personnes issues d'une minorité raciale ou ethnique particulière a conduit à des situations dans lesquelles les photomatons ne reconnaissaient pas les personnes ayant une peau plus foncée lorsqu'elles prenaient des photos biométriques ([140]). Dans d'autres cas, les systèmes d'IA ou les systèmes automatisés recommandaient des actions qui touchaient de manière disproportionnée certains groupes de personnes sur la base de variables représentatives ([141]) relevant de caractéristiques protégées. Par exemple, les codes postaux pourraient être utilisés comme variable représentative pour l'origine raciale ou ethnique ou l'orientation sexuelle, et les prénoms pourraient être utilisés comme variable représentative pour l'âge ([142]).

La directive sur l'égalité raciale et la directive sur l'égalité en matière d'emploi fixent un cadre général pour lutter contre la discrimination, et ce indépendamment du moyen

([139]) Bartoletti, I., Xenidis, R., *Étude sur l'impact des systèmes d'intelligence artificielle, leur potentiel de promotion de l'égalité, y compris l'égalité de genre, et les risques qu'ils peuvent entraîner en matière de non-discrimination*, Conseil de l'Europe, 2023, p. 15.

([140]) Voir Wulf J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognising cases, supporting those affected* (Systèmes de prise de décision automatisés et discrimination – Comprendre les causes, reconnaître les cas, soutenir les personnes concernées), AlgorithmWatch, 2022, p. 8.

([141]) La «variable représentative» désigne une caractéristique corrélée à une caractéristique protégée dont l'utilisation dans une procédure décisionnelle peut donner lieu à une discrimination indirecte. Voir Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. et Sen, S., «Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems», https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Voir note 139.

par lequel la discrimination est perpétrée. Comme démontré ci-dessous, les directives s'appliquent aux situations dans lesquelles la discrimination découle de l'utilisation de systèmes automatisés et de systèmes d'IA (discrimination algorithmique).

Les décisions fondées sur des algorithmes et sur l'IA sont prises à grande échelle et rapidement, et il peut être difficile de détecter les biais potentiels et d'identifier les sources de résultats défavorables pour les groupes protégés. Dans leurs réponses à la Commission, la grande majorité des organismes pour l'égalité de traitement interrogés et toutes les organisations de la société civile estimaient que la discrimination algorithmique n'était pas encore bien comprise ni prise en compte de manière appropriée par les autorités publiques, le secteur privé ou la société au sens large.

Les organismes pour l'égalité de traitement et les organisations de la société civile ont indiqué que les personnes issues d'une minorité raciale ou ethnique et les personnes handicapées étaient les principales victimes de la discrimination algorithmique, qui se manifeste de la façon la plus visible dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, des soins de santé et de l'accès aux biens et aux services.

Les sections suivantes décrivent les principales notions et protections prévues par la législation de l'Union en matière de non-discrimination qui sont pertinentes pour lutter contre la discrimination algorithmique. En outre, le rapport passe en revue d'autres instruments conçus pour prévenir et atténuer les effets potentiellement discriminatoires des algorithmes et des systèmes d'IA. Il présente également le cadre juridique applicable et les pratiques en vigueur dans les États membres, ainsi que les bonnes pratiques observées.

Principaux éléments à retenir

– La plupart des États membres ont une expérience pratique très limitée de l'application de la législation en matière de non-discrimination aux cas de discrimination algorithmique.

– En vertu des directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement, ces organismes doivent disposer des ressources humaines et techniques appropriées leur permettant d'utiliser les systèmes d'IA et les systèmes automatisés et de s'assurer que ceux-ci respectent les règles de non-discrimination.

7.1. Cadre juridique

La directive sur l'égalité raciale et la directive sur l'égalité en matière d'emploi s'appliquent toutes deux à la discrimination résultant de l'utilisation de l'IA dans les limites de leurs champs d'application personnels et matériels respectifs.

L'interdiction de la discrimination directe empêche que des algorithmes utilisent des caractéristiques protégées pour traiter des personnes d'une manière qui produit des résultats moins favorables dans des situations comparables. L'interdiction de la discrimination indirecte s'attaque aux effets désavantageux de pratiques qui pourraient sembler neutres, telles que l'utilisation de valeurs représentatives pour des caractéristiques protégées.

En outre, les États membres sont tenus de mettre en place des mécanismes de recours appropriés ([143]). Ils doivent veiller à ce que les associations et les organisations puissent apporter un soutien aux victimes de discrimination ou agir en leur nom. Ce soutien spécialisé peut être vital lorsqu'il s'agit de former un recours dans un environnement technique et algorithmique hautement complexe. Par ailleurs, le principe du renversement de la charge de la preuve permet de surmonter plus facilement les difficultés liées à l'obtention de preuves.

En veillant à ce qu'il puisse être remédié aux violations potentielles, la législation de l'UE en matière de non-discrimination contribue au développement de systèmes d'IA dignes de confiance.

Il convient également de garantir que les écosystèmes d'IA disposent d'ensembles de données de haute qualité, qu'ils sont suffisamment transparents, accessibles et explicables pour tous, y compris les personnes handicapées, et que leur mode de fonctionnement est soumis à une obligation claire de rendre des comptes. Ces éléments sont importants tout au long du cycle de vie des systèmes l'IA ou des systèmes automatisés, depuis leur conception jusqu'à leur déploiement.

À cette fin, l'UE a adopté le règlement (UE) 2024/1689 (règlement sur l'intelligence artificielle) ([144]) en juillet 2024. Ce règlement s'appliquera à partir du 2 août 2026 ([145]). Toutefois, certaines dispositions sont déjà appliquées depuis le 2 février 2025 ou le 2 août 2025. En outre, à la suite des modifications apportées par le train de mesures omnibus numérique sur l'IA, certains chapitres ne s'appliqueront que plus tard. Tel est le cas des règles relatives aux systèmes d'IA à haut risque ([146]). Le règlement sur l'intelligence artificielle s'applique conjointement avec la législation en matière de non-discrimination.

Le règlement sur l'intelligence artificielle a pour but de promouvoir l'innovation et une IA digne de confiance dans l'UE, tout en s'attaquant aux risques pour la santé, la sécurité et les droits fondamentaux, y compris le droit à la non-discrimination, la démocratie et l'état de droit découlant de la mise sur le marché, de la mise en service et de l'utilisation des systèmes d'IA. Il suit une approche fondée sur les risques, selon laquelle les systèmes d'IA sont classés en fonction du niveau de risque qu'ils présentent pour la santé, la sécurité et les droits fondamentaux. Il impose des obligations et des exigences proportionnées en fonction de la classification du système d'IA.

Le règlement sur l'intelligence artificielle distingue les systèmes selon qu'ils présentent des risques minimaux, limités, élevés ou inacceptables.

Certaines pratiques en matière d'IA, telles que la manipulation préjudiciable, la notation sociale et l'identification biométrique à distance en temps réel dans des

([143]) Voir article 7 de la directive sur l'égalité raciale et article 9 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

([144]) JO L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

([145]) Pour les systèmes intégrés dans des produits tels que les ascenseurs ou les jouets, les règles s'appliqueront à partir du 2 août 2028.

([146]) À partir du 2 décembre 2027 pour les règles relevant de l'annexe III du règlement sur l'IA et du 2 août 2028 pour les systèmes d'IA relevant de l'annexe I dudit règlement.

espaces accessibles au public à des fins répressives, sont interdites car incompatibles avec les valeurs de l'UE ([147]).

Les systèmes d'IA à haut risque doivent respecter des obligations strictes pour pouvoir être mis sur le marché ou mis en service. Ces systèmes à haut risque comprennent les systèmes destinés à être utilisés, par exemple, comme composants de sécurité d'infrastructures critiques, à des fins de biométrie ou pour déterminer l'admission dans les établissements d'enseignement ([148]). Ils doivent respecter des obligations en ce qui concerne, notamment, la robustesse de la gestion des risques, la haute qualité des données, l'examen et l'atténuation des biais, la transparence et le contrôle humain ([149]).

Les systèmes présentant un risque limité nécessitent de la transparence en ce qui concerne l'utilisation de l'IA et doivent satisfaire à certaines obligations de transparence ([150]). Ces systèmes comprennent les dialogueurs («chatbots») ou les hypertrucages («deepfakes»). Le règlement sur l'intelligence artificielle n'introduit pas de règles pour les systèmes à risque minimal ou nul, tels que les filtres antispam.

La Commission soutient et facilite la mise en œuvre effective du règlement sur l'intelligence artificielle, notamment par l'adoption de lignes directrices et d'autres outils de soutien, ainsi que par la coordination avec les autorités nationales au sein du Comité européen de l'intelligence artificielle.

7.2. Difficultés liées à l'application des directives dans les cas de discrimination algorithmique

L'application des directives dans les cas de discrimination algorithmique pose certains problèmes.

Premièrement, l'application des dispositions des directives dans les cas de discrimination algorithmique est complexe. Dans les environnements virtuels, il arrive parfois que les personnes n'envisagent même pas d'exercer leurs droits et de signaler une discrimination. En effet, dans un environnement algorithmique fortement ciblé et personnalisé, elles ne se rendent pas toujours compte qu'elles font l'objet d'une discrimination ([151]).

Deuxièmement, il peut être difficile de déterminer si la discrimination algorithmique constitue une discrimination directe ou indirecte ([152]).

([147]) Voir article 5 du règlement sur l'intelligence artificielle.

([148]) Voir article 6 du règlement sur l'intelligence artificielle.

([149]) Voir articles 8 à 15 du règlement sur l'intelligence artificielle.

([150]) Voir article 50 du règlement sur l'intelligence artificielle.

([151]) À cet égard, l'article 26, paragraphe 11, du règlement sur l'intelligence artificielle impose aux déployeurs de systèmes d'IA à haut risque qui prennent des décisions ou facilitent les prises de décision concernant des personnes physiques d'informer ces personnes qu'elles sont soumises à l'utilisation d'un tel système. En outre, l'article 86 de ce même règlement accorde aux personnes le droit d'obtenir des explications claires et pertinentes sur le rôle du système d'IA dans la procédure décisionnelle et sur les principaux éléments de la décision prise.

([152]) Pour en savoir plus, voir Hacker, P. (2018), «Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law» (Enseigner l'équité à l'intelligence

Enfin, les difficultés liées à l'application des directives dans les cas de discrimination algorithmique sont encore exacerbées par le peu d'expérience pratique et les réglementations limitées dans la plupart des États membres. En réponse au questionnaire de la Commission, les États membres ont déclaré qu'ils ne disposaient de quasiment aucune expérience pratique en matière d'organisation de tests techniques des systèmes algorithmiques afin de détecter les biais et/ou les discriminations. Parfois, cela n'est même pas possible. Par conséquent, l'expérience pratique de l'application des réglementations nationales transposant les directives dans les cas de discrimination algorithmique est extrêmement réduite.

Comme indiqué ci-dessus, les répondants des organismes pour l'égalité de traitement et des organisations de la société civile ont, pour la plupart, également estimé que la discrimination algorithmique n'était pas encore suffisamment reconnue par les administrations publiques, le secteur privé ou la société. Les organismes pour l'égalité de traitement ont indiqué que cela était principalement dû à un manque d'initiatives de sensibilisation, à la nouveauté du phénomène lui-même, à l'insuffisance des connaissances et de l'habileté numérique, ainsi qu'aux limites des mécanismes d'application existants.

Dans le même temps, les organisations de la société civile ont mis l'accent sur les limites du débat public sur cette question, qui tend à être davantage axé sur les avantages que sur les risques. En outre, elles se sont dites préoccupées par l'utilisation de systèmes algorithmiques dans des domaines tels que la migration, les activités répressives et la protection sociale ([153]).

7.3. Lutte contre la discrimination algorithmique dans les États membres

Parmi tous les États membres, seuls les Pays-Bas ont fait référence à des cas de discrimination algorithmique dont avaient été saisis soit une juridiction ([154]) soit un organisme pour l'égalité de traitement ([155]). Seul un État membre (l'Autriche) a mis en place des règles favorables permettant aux victimes de prouver l'existence d'une discrimination algorithmique ou d'alléger les charges techniques.

artificielle – stratégies existantes et nouvelles contre la prise de décision algorithmique en droit de l'UE), *Common Market Law Review*, vol. 55, nº 4, 2018, p. 1143 et 1151.

([153]) Le champ d'application de la directive sur l'égalité raciale et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi ne s'étend pas aux domaines de la migration et des activités répressives, et la protection sociale ne relève pas non plus du champ d'application de la directive sur l'égalité en matière d'emploi. Le règlement sur l'intelligence artificielle classe parmi les systèmes à haut risque certains systèmes d'IA destinés à être utilisés dans les domaines de la migration, des activités répressives, des services et prestations essentiels privés et publics, ainsi que d'autres domaines sensibles. Les fournisseurs et déployeurs de ces systèmes d'IA à haut risque sont tenus de se conformer aux obligations du règlement sur l'intelligence artificielle, telles qu'elles sont décrites au point 7.1 du présent rapport.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29 octobre 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

([155]) College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

En 2025, l'UE a soutenu l'adoption du projet de recommandation du Conseil de l'Europe sur l'égalité et l'intelligence artificielle ([156]). Cette recommandation ([157]) vise à faire en sorte que les systèmes d'IA promeuvent l'égalité, y compris l'égalité entre les hommes et les femmes, et ne renforcent pas la discrimination. Elle est cohérente avec le règlement sur l'intelligence artificielle et sera mise en œuvre au moyen de mesures et de garanties applicables aux systèmes d'IA selon l'approche fondée sur les risques.

Encadré nº 6. Lignes directrices visant à garantir la non-discrimination lors du développement et de la mise en œuvre de systèmes d'IA

Au nom du ministère néerlandais de l'intérieur, des experts ont élaboré, à l'intention des concepteurs de systèmes, des analystes de données et des experts en IA, des lignes directrices visant à garantir la non-discrimination lors du développement et de la mise en œuvre de systèmes d'IA. Les lignes directrices de 2022 expliquent quelles questions et quels principes sont essentiels lors de l'élaboration et de l'utilisation d'un système d'IA, en mettant l'accent sur l'interdiction de la discrimination, d'un point de vue juridique, technique et organisationnel ([158]).

Dans le domaine numérique, qui ne cesse de se développer, la coopération entre les autorités et le dialogue avec les partenaires représentant les intérêts des groupes exposés au risque de discrimination jouent un rôle important. Les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement exigent des États membres qu'ils veillent à ce que lesdits organismes disposent des mécanismes appropriés pour coopérer avec les autres organismes pour l'égalité de traitement établis dans l'État membre, ainsi qu'avec les entités publiques et privées concernées dans leurs domaines de compétence respectifs, y compris au-delà des frontières ([159]).

En outre, les directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement soulignent que les organismes pour l'égalité de traitement doivent disposer des ressources humaines et techniques nécessaires pour utiliser l'IA dans le cadre de leurs travaux et pour évaluer la conformité des systèmes automatisés avec la directive sur l'égalité raciale et la directive sur l'égalité en matière d'emploi ([160]).

L'article 77 du règlement sur l'intelligence artificielle établit un devoir de coopération étroite et d'assistance mutuelle entre les organismes qui supervisent ou font respecter les obligations au titre du droit de l'Union visant à protéger les droits fondamentaux et les autorités de surveillance du marché.

([156]) Décision (UE) 2025/2350 du Conseil du 13 novembre 2025 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le projet de recommandation sur l'égalité et l'intelligence artificielle (JO L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité et l'intelligence artificielle (adoptée par le Comité des Ministres le 4 mars 2026 lors de la 1552e réunion des Délégués des Ministres), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

([158]) Ministère de l'intérieur des Pays-Bas, «Guidelines for non-discrimination by design» (Lignes directrices pour la non-discrimination dès la conception), Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

([159]) Voir article 14 de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

([160]) Considérant 22 de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

Les États membres doivent identifier ces organismes de défense des droits fondamentaux ([161]), lesquels sont habilités à demander à l'autorité de surveillance du marché compétente toute information ou documentation créée ou conservée en vertu du règlement et à y avoir accès lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leur mandat. Lorsque cette documentation ne suffit pas pour déterminer s'il y a eu violation des obligations, ils peuvent présenter à l'autorité de surveillance du marché une demande motivée visant à organiser des tests d'un système d'IA à haut risque par des moyens techniques ([162]).

Le règlement sur l'intelligence artificielle impose également certaines obligations de coopération aux autorités de surveillance du marché lorsque l'utilisation de systèmes d'IA à haut risque présente des risques pour les droits fondamentaux, y compris le droit à la non-discrimination. Ces autorités sont notamment tenues d'informer les autorités compétentes en matière de droits fondamentaux, de les consulter et de coopérer pleinement avec elles ([163]).

Ces règles doivent encore être mises en œuvre. À l'époque de la consultation, presque aucun des organismes pour l'égalité de traitement interrogés ne s'estimait armé pour utiliser des systèmes automatisés ou des systèmes d'IA dans ses travaux, ou pour évaluer leur conformité avec les règles de non-discrimination ([164]). Les principales raisons invoquées étaient le manque d'expérience, de personnel spécialisé et de ressources techniques.

Encadré nº 7. Organismes pour l'égalité de traitement défendant l'égalité et la non-discrimination concernant l'utilisation de l'IA dans les administrations publiques ([165])

Dans le cadre de l'instrument d'appui technique financé par l'UE, les organismes pour l'égalité de traitement de la Belgique, de la Finlande et du Portugal cherchent à renforcer leurs capacités administratives. Le projet est axé sur l'incidence de l'IA sur la discrimination et l'égalité, l'objectif étant d'améliorer la capacité des organismes pour l'égalité de traitement à détecter la discrimination algorithmique et à fournir une assistance juridique.

Selon les parties prenantes consultées aux fins du rapport, la participation systématique des organismes pour l'égalité de traitement et leur désignation en tant qu'organismes chargés de conseiller les autorités compétentes concernées ([166]) créent

([161]) À ce jour, 21 États membres ont désigné certains ou l'ensemble de leurs organismes pour l'égalité de traitement comme autorités de protection des droits fondamentaux dotées de pouvoirs spéciaux au titre du règlement sur l'intelligence artificielle.

([162]) Voir article 77, paragraphe 3, du règlement sur l'intelligence artificielle.

([163]) Voir article 79, paragraphe 2, et article 82, paragraphe 1, du règlement sur l'intelligence artificielle.

([164]) La Finlande fait figure d'exception. Avec la Belgique et le Portugal, elle fait partie d'un projet de renforcement des capacités dans le cadre de l'instrument d'appui technique.

([165]) Conseil de l'Europe, «Défense de l'égalité et de la non-discrimination par les organismes de promotion de l'égalité concernant l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans les administrations publiques – Inclusion et anti-discrimination».

([166]) Par exemple, les autorités de surveillance du marché, les autorités chargées de la protection des données et les organismes de protection des consommateurs. Voir considérant 41 de la directive (UE) 2024/1499 du Conseil.

des conditions propices à une collaboration efficace en ce qui concerne l'application de la directive sur l'égalité raciale et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi dans le contexte de la discrimination algorithmique.

Dans plusieurs États membres, les organismes pour l'égalité de traitement ont déjà des accords préexistants avec les autorités de réglementation, y compris les autorités chargées de la protection des données.

Encadré nº 8. Coopération entre les organismes pour l'égalité de traitement et d'autres autorités

L'organisme néerlandais pour l'égalité de traitement collabore de manière proactive avec les autorités de surveillance du marché. Le médiateur finlandais pour la non-discrimination coopère avec l'agence finlandaise des transports et des communications, et la commission maltaise pour les droits des personnes handicapées collabore avec l'autorité maltaise de la concurrence et de la consommation. De même, en France, le Défenseur des droits est membre du conseil consultatif de l'Autorité française de protection des données, fournissant ainsi un modèle pour la communication régulière d'informations actualisées et la coopération.

Conclusions

Les États membres doivent:

– poursuivre leurs efforts pour renforcer l'application des directives, y compris dans les cas de discrimination algorithmique.

Les États membres devraient:

– garantir une coopération efficace entre les organismes pour l'égalité de traitement concernés et les autorités de surveillance du marché conformément au règlement sur l'intelligence artificielle.

La Commission s'est donné pour mission:

– de faciliter les échanges entre autorités et de partager les connaissances sur les systèmes d'IA, et de lutter contre la discrimination algorithmique avec les institutions compétentes, en s'appuyant sur le projet en cours dans le cadre de l'instrument d'appui technique afin de mieux armer les institutions pour lutter contre les nouvelles formes de discrimination.

8. CONCLUSIONS

Depuis le dernier rapport sur l'application des directives, l'UE est restée pleinement attachée à l'égalité et à la mise en œuvre de sa législation en matière de non-discrimination. Elle a mis en œuvre les stratégies pour une Union de l'égalité, adopté de nouvelles stratégies en matière de lutte contre le racisme, d'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ+ et d'égalité de genre, adopté une stratégie renforcée en faveur des droits des personnes handicapées et donné un nouvel élan à l'application des règles de non-discrimination en adoptant les directives relatives aux organismes

pour l'égalité de traitement. La Commission a également continué de soutenir la mise en œuvre pratique de la législation en matière de non-discrimination.

Le rapport met en évidence certaines tendances positives. Par exemple, la connaissance des services d'aide aux victimes de discrimination s'est légèrement améliorée dans certains groupes. La plupart des États membres n'ont pas fait état de difficultés majeures dans l'application des notions clés de la législation de l'UE en matière de non-discrimination, et un grand nombre d'entre eux ont partagé des pratiques positives reproductibles. En outre, la CJUE a rendu des arrêts qui apporteront des précisions importantes sur les notions établies dans les directives. Les directives semblent également fournir des outils adaptables et efficaces pour combattre la discrimination dans un paysage sociétal en mutation.

La plupart des États membres se sont efforcés d'améliorer l'accès à la justice pour les victimes de discrimination et de coopérer avec les partenaires sociaux et de la société civile concernés. Ils ont également adopté des mesures positives pour remédier aux désavantages liés à des caractéristiques protégées.

Néanmoins, les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour appliquer les directives dans la pratique. En particulier, **il est essentiel que les sanctions soient efficaces, que leur montant soit à la hauteur du préjudice à long terme causé par la discrimination**, qu'elles offrent réparation aux victimes et qu'elles induisent des changements profonds.

Les efforts de sensibilisation aux droits et aux obligations énoncés dans les directives devraient cibler des groupes protégés spécifiques, tout en s'appuyant sur l'expertise et le travail de proximité de la société civile et des partenaires sociaux.

Les victimes de discrimination et leurs représentants doivent avoir facilement accès aux éléments de preuve pertinents, y compris aux données statistiques, dont ils ont besoin pour démontrer la discrimination et transférer la charge de la preuve aux défendeurs.

En outre, les États membres devraient faciliter le recours collectif dans les affaires de discrimination et doivent encourager la collaboration entre les autorités de réglementation, la société civile et les partenaires sociaux.

Sur la base des conclusions du rapport, **les États membres et leurs organismes pour l'égalité de traitement devraient continuer de s'attaquer aux différents défis qui se posent à eux dans le cadre de leur législation et de leurs pratiques nationales**. Ils pourraient notamment fournir aux juges, aux praticiens du droit et aux plaignants des orientations et un soutien supplémentaires afin de les aider à déclencher efficacement un renversement des règles en matière de charge de la preuve dans les affaires de discrimination. Parallèlement, les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour renforcer l'application des directives, y compris dans les cas de discrimination algorithmique. À cette fin, il est nécessaire d'assurer une mise en œuvre complète et correcte des directives sur les organismes pour l'égalité de traitement.

L'application et le respect effectifs des directives requièrent un effort collectif. La Commission continuera de collaborer avec les États membres, les organismes pour l'égalité de traitement, la FRA, l'EIGE, les autorités de réglementation, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux afin de garantir une

protection systémique des victimes de discrimination et d'exploiter pleinement le potentiel des directives.

En outre, **la Commission** est déterminée à prendre des mesures dans deux autres domaines d'action.

- **Faciliter des discussions régulières entre États membres** sur les thèmes susmentionnés. Ces discussions auront lieu par l'intermédiaire du groupe d'experts sur la mise en œuvre de la législation de l'UE en matière d'égalité, créé en mai 2024.

- **Utiliser les fonds de l'UE pour soutenir la capacité des États membres et des acteurs concernés à faire respecter les droits fondamentaux.** Par exemple, un soutien pourrait être apporté au titre du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV) ou du futur programme AgoraEU (dans l'attente de négociations interinstitutionnelles). Ce soutien concerne le développement et l'amélioration des compétences et des capacités des organisations de la société civile, des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organismes pour l'égalité de traitement, des professionnels du droit, des praticiens, des institutions de médiation et d'autres défenseurs des droits de l'homme s'agissant de la conception et de la mise en œuvre de stratégies contentieuses et d'approches en matière de contentieux stratégiques.

Le prochain rapport sur l'application des directives est prévu pour 2031. Il examinera, en particulier, les progrès accomplis dans l'application des directives. Cette même année, la Commission recevra de la part des États membres des informations sur l'application des directives relatives aux organismes pour l'égalité de traitement. Elle établira alors également un rapport sur leur fonctionnement indépendant et leur efficacité.