

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Étendre les mesures de lutte contre la discrimination aux domaines au-delà de l'emploi — Pour une directive unique et globale de lutte contre la discrimination»**

(2009/C 77/24)

Le 15 janvier 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

*«Étendre les mesures de lutte contre la discrimination aux domaines au-delà de l'emploi — Pour une directive unique et globale de lutte contre la discrimination».*

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 juillet 2008 (rapporteur: M. CROOK).

Lors de sa 447<sup>e</sup> session plénière des 17 et 18 septembre 2008 (séance du 18 septembre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le droit à l'égalité est un droit universel et un principe fondamental de la législation communautaire. Il est proclamé dans la Charte des droits fondamentaux. Il prend sa source dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans d'autres actes internationaux dont les États membres sont signataires et dans les traditions constitutionnelles qui leur sont communes.

1.2 Conformément à l'article 13 du traité CE, l'UE doit lutter contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence. Le traité de Lisbonne fait de la lutte contre la discrimination un objectif spécifique de l'UE.

1.3 La discrimination fondée sur les motifs stipulés à l'article 13 du traité peut compromettre les objectifs de la Communauté européenne tels que définis à l'article 2 du traité CE, notamment la promotion d'un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, de l'égalité entre les hommes et les femmes, du relèvement du niveau et de la qualité de vie, de la cohésion économique et sociale et de la solidarité entre les États membres.

1.4 Il est important d'assurer une protection efficace contre la discrimination en dehors de l'emploi pour garantir le développement de sociétés démocratiques et tolérantes permettant l'expression de la diversité, la pleine participation et l'intégration de tous dans la vie économique et sociale.

1.5 Il est nécessaire d'agir face aux inégalités et à la discrimination qui se poursuivent au sein de l'UE. Cette discrimination porte préjudice aux personnes, mais aussi aux sociétés européennes en général. La législation communautaire actuelle dans ce domaine n'est pas appropriée. Aussi loin que l'emploi et le travail sont concernés, il existe une protection pour tous les motifs mentionnés à l'article 13. La législation communautaire protège également contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans les domaines de la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, des avantages sociaux, de l'éducation et de l'accès aux biens et aux services, notamment au logement, ainsi que contre la discrimination fondée sur le sexe dans le domaine de l'accès aux biens et aux

services. En revanche, il n'existe aucune protection juridique au niveau communautaire contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou les préférences sexuelles dans les domaines extérieurs à l'emploi. La législation communautaire dans le domaine de la lutte contre la discrimination ne reconnaît pas la discrimination multiple et n'offre pas de protection en la matière.

1.6 La réalité de la protection juridique au sein de l'UE est complexe. Plusieurs États membres ont adopté des lois allant au-delà des exigences imposées par l'UE, même si le contenu, la nature et le degré de protection offerte varient largement, alors que d'autres appliquent à peine les prescriptions minimales. Malgré le fait avéré que les organismes spécialisés dans les questions de l'égalité jouent un rôle bénéfique dans la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité, la législation communautaire n'exige l'intervention de tels organismes qu'en rapport avec l'origine raciale ou ethnique et l'égalité des sexes. De nombreux États membres ont mis en place des organismes de promotion de l'égalité dont le mandat couvre tous ou plusieurs motifs de discrimination visés à l'article 13.

1.7 Le CESE considère qu'il n'est aucunement justifié que dans un système législatif basé sur un engagement clair, inscrit dans le traité, de combattre la discrimination pour six motifs spécifiés, l'UE laisse persister des disparités, certains motifs de discrimination donnant lieu à un moindre degré de protection et à des garanties plus limitées en matière d'égalité de traitement. Sans une obligation contraignante de respecter une norme européenne commune, l'on ne peut pas vraiment encourager les États membres à adopter des lois offrant des droits identiques pour tous les motifs de discrimination.

1.8 Le CESE est préoccupé par le fait que ce schéma hiérarchisé de protection contre la discrimination risque d'entraver considérablement la concrétisation des objectifs de l'UE. Il peut constituer un obstacle à la liberté de mouvement des travailleurs et des biens; les travailleurs pourraient se montrer réticents à aller dans des pays où il y a moins de droits juridiquement garantis, alors que les fournisseurs de biens et de services pourraient subir des préjudices en raison de leur obligation de respecter des normes différentes en matière d'égalité dans différents pays. Cela va à l'encontre de la cohésion sociale et la participation à la société civile s'en trouve réduite.

1.9 Le CESE estime qu'il est désormais indispensable d'adopter une nouvelle législation communautaire pour combattre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou les préférences sexuelles dans les domaines en dehors de l'emploi. Seule une action au niveau communautaire permettra d'instaurer une norme commune de protection juridique de niveau élevé dans l'ensemble des États membres, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité CE.

1.10 L'action communautaire devrait prendre la forme d'une directive unique couvrant les quatre motifs susmentionnés. Pour que la législation de l'UE et les lois nationales soient cohérentes et compatibles, la nouvelle directive devrait s'appliquer à tous les domaines autres que l'emploi et le travail couverts par la directive sur l'égalité raciale. Le CESE estime qu'une directive unique présente des avantages considérables: elle offrirait une clarté maximale aux entreprises et autres fournisseurs de biens et de services, en les encourageant à respecter rapidement ses dispositions; elle intégrerait plus efficacement la protection contre la discrimination multiple; enfin elle contribuerait à une plus grande cohésion sociale.

1.11 Le CESE se félicite donc de la décision de la Commission (annoncée le 2 juillet 2008) de proposer une nouvelle directive de mise en œuvre du principe d'égalité de traitement indépendamment de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle.

1.12 Il est indispensable que la nouvelle législation garantisse que le droit à l'égalité n'est ni dilué ni atténué. Elle ne doit pas avoir pour conséquence de réduire la protection antidiscrimination offerte par la législation communautaire ou nationale existante. Une nouvelle directive devrait offrir un cadre permettant de respecter les exigences en matière d'égalité de traitement imposées par la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et comporter l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables et de renforcer l'accessibilité pour permettre aux personnes handicapées de participer pleinement à la société. Elle devrait permettre l'adoption de mesures d'action positive et de traitement préférentiel sur la base de l'âge ou du handicap, lorsque cela est compatible avec le principe de l'égalité de traitement. Elle ne devrait pas permettre de justification générale de la discrimination directe, mais autoriser la discrimination qui sert à promouvoir l'égalité et le respect de la dignité humaine. Elle devrait prévoir la mise en place ou l'extension des compétences des organismes spécialisés de manière à couvrir l'égalité de traitement pour les quatre motifs restants.

## 2. L'égalité est un principe fondamental du droit communautaire

2.1 Le droit à l'égalité est un droit universel et un principe fondamental de la législation communautaire. Il découle des actes internationaux dont tous les États membres sont signataires et de leurs traditions constitutionnelles et il est proclamé aux articles 21 et 22 de la Charte des droits fondamentaux.

2.2 Le droit à la non-discrimination entre les femmes et les hommes sur le lieu de travail, établi il y a plus de 30 ans, repré-

sente un des aspects essentiels du développement de l'Union. L'égalité de traitement entre les femmes et les hommes reste essentielle pour l'équilibre du marché intérieur, la liberté de circulation et la construction d'une société européenne forte et cohérente.

2.3 Durant les années 1990, l'on a de plus en plus pris conscience de la nécessité d'adopter des mesures visant à lutter contre la discrimination fondée sur des motifs autres que le sexe et dans des domaines extérieurs à l'emploi. L'incorporation de l'article 13 au traité d'Amsterdam a représenté une évolution importante, donnant lieu à de nouvelles compétences et à un engagement accru vis-à-vis de l'égalité de traitement. En vertu de l'article 13, l'Union est engagée à lutter contre toute discrimination fondée non seulement sur le sexe, mais aussi sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2.4 Reconnaissant qu'il était urgent d'agir en matière de discrimination fondée sur ces autres motifs, le Conseil a adopté, en l'an 2000, deux directives: la directive «égalité raciale» (2000/43/CE) relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la «directive-cadre pour l'emploi» (2000/78/CE) portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. En 2004, le Conseil a adopté la directive «égalité d'accès aux biens et aux services» (2004/113/CE) mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services.

2.5 Chacune des trois directives renvoie dans son préambule à l'article 6 du traité sur l'Union européenne et confirme que le droit à l'égalité est un principe fondamental qui repose sur les droits inscrits dans les actes internationaux dont tous les États membres sont signataires et dans les traditions constitutionnelles qu'ils ont en commun.

2.6 Ce principe a été réaffirmé par la Cour de justice européenne dans l'affaire *Mangold-v-Helm* <sup>(1)</sup>. Répondant à la question préjudicielle sur l'interprétation de la directive 2007/78/CE du Conseil relative à la discrimination fondée sur l'âge; la Cour a estimé que:

— «74 ... aux termes de l'article 1<sup>er</sup> [de la directive 2000/78], cette directive a uniquement pour objet d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, [le] handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, le principe même de l'interdiction de ces formes de discrimination trouvant sa source, ainsi qu'il ressort des premier et quatrième considérants de ladite directive, dans divers instruments internationaux et les traditions constitutionnelles communes aux États membres.

— 75 Le principe de non-discrimination en fonction de l'âge doit ainsi être considéré comme un principe général du droit communautaire».

Il n'y a aucune raison de supposer que la Cour ne confirmerait pas de la même façon l'application de ce principe aux autres formes de discrimination prévues par la directive 2000/78.

(1) [2005] CJCE C-144/04 du 22 novembre 2005.

2.7 Dans l'affaire *Coleman-v-Attridge Law*, où la Cour de justice européenne devait rendre une décision préjudicielle sur la portée de la directive 2007/78/CE du Conseil, l'avocat général a déclaré dans ses conclusions <sup>(?)</sup>:

— «8 L'article 13 CE exprime l'attachement de l'ordre juridique communautaire aux principes de l'égalité de traitement et de la non-discrimination. ... La jurisprudence de la Cour est claire en ce qui concerne le rôle joué par l'égalité de traitement et la non-discrimination dans l'ordre juridique communautaire. L'égalité n'est pas seulement un idéal et une aspiration d'ordre politique, elle fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire».

2.8 Aussi bien dans la directive sur l'égalité raciale <sup>(3)</sup> que dans la directive-cadre pour l'emploi <sup>(4)</sup>, le Conseil affirme son sentiment que la discrimination fondée sur les motifs mentionnés à l'article 13 peut compromettre la réalisation des objectifs de la Communauté européenne définis à l'article 2 du traité CE, notamment la promotion d'un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, de l'égalité entre les hommes et les femmes, du relèvement du niveau et de la qualité de vie, de la cohésion économique et sociale et de la solidarité entre les États membres.

2.9 Le traité de Lisbonne donne une importance nouvelle à la lutte contre la discrimination pour les motifs mentionnés à l'article 13 <sup>(5)</sup>, en la définissant comme objectif spécifique de l'UE dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de ses politiques et actions. <sup>(6)</sup>

### 3. L'importance d'assurer une protection efficace contre la discrimination dans les domaines au-delà de l'emploi

3.1 La directive-cadre pour l'emploi définit un cadre général pour l'égalité de traitement quels que soient la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La directive relative à l'égalité raciale consacre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes indépendamment de leur race ou de leur origine ethnique non seulement dans le cadre de l'emploi et du travail, mais aussi dans les domaines tels que la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'éducation ainsi que l'accès aux biens et aux services mis à la disposition de la population et la fourniture de ces biens et de ces services, y compris le logement.

3.2 La directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services vient compléter la protection contre la discrimination fondée sur le genre dans le cadre de l'emploi et du travail, couverte par les directives adoptées sur la base de l'article 141 du traité CE <sup>(7)</sup>, et met en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et à des services et la fourniture de biens et de services.

3.3 Dans les directives sur l'égalité raciale <sup>(8)</sup> et sur l'égalité d'accès aux biens et aux services <sup>(9)</sup>, le Conseil a reconnu que

<sup>(?)</sup> [2008] CJCE C-303/06 du 31 janvier 2008.

<sup>(3)</sup> Considérant 9.

<sup>(4)</sup> Considérant 11.

<sup>(5)</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée amendée par le traité de Lisbonne), article 19.

<sup>(6)</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée amendée par le traité de Lisbonne), article 10.

<sup>(7)</sup> Par exemples, les directives 76/207/CE et 2002/73/CE.

<sup>(8)</sup> Considérant 12.

<sup>(9)</sup> Considérant 9.

pour assurer la pleine participation de l'ensemble des citoyens, il convient d'étendre la protection contre la discrimination au-delà du cadre de l'emploi.

3.4 Le CESE a reconnu <sup>(10)</sup> l'importance de l'e-accessibilité dans la lutte contre la discrimination et pour la pleine participation de tous à la société et a recommandé que la législation au titre de l'article 13 prévoit des exigences communes élevées pour les mesures en faveur de l'e-accessibilité.

3.5 Le CESE estime que pour réaliser les objectifs de Lisbonne, il est indispensable d'éliminer la discrimination aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du marché de l'emploi. Dans le cas contraire, la discrimination dans les domaines de la protection sociale, des soins de santé, de l'éducation ou du logement, ou bien dans l'accès aux services essentiels fournis par les secteurs public et privé, empêchera de progresser vers la croissance durable et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

### 4. Situation actuelle en matière d'égalité des chances et de non-discrimination dans l'UE

4.1 L'année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) a offert aux institutions européennes, aux gouvernements nationaux et à la société civile une excellente occasion de réfléchir à l'importance que revêtent l'égalité des chances et l'élimination de la discrimination aux fins de l'avènement d'une société plus inclusive du point de vue social. Cette initiative a mis en évidence le fait évoqué clairement par le Conseil que des inégalités et des discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, l'âge, un handicap, la religion ou les convictions, ou l'orientation sexuelle «continuent d'exister dans l'UE, et ont un coût important pour les femmes et les hommes concernés et pour l'ensemble des sociétés européennes» <sup>(11)</sup>.

4.2 L'année européenne a également révélé les disparités de protection contre la discrimination qui persistent dans le cadre de la législation communautaire existante, décrites aux paragraphes 3.1 et 3.2 ci-dessus. Le CESE est préoccupé par le fait que l'absence d'égalité de traitement (notamment les comportements discriminatoires institutionnels) fondée sur l'un ou l'autre des motifs stipulés à l'article 13 dans les domaines tels que la protection sociale, l'éducation, l'accès aux biens et aux services et au logement pourrait contribuer à la persistance des inégalités dans l'accès à l'emploi et affecter profondément la qualité de vie des citoyens et leur capacité à participer pleinement à la société.

### 5. Discrimination multiple

5.1 Selon le Conseil, «l'année européenne a mis en évidence les difficultés accrues qui frappent les personnes confrontées à des discriminations multiples» <sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Avis du CESE du 30 mai 2007 sur «La future législation sur l'e-accessibilité»; rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER (JO C 175 du 27.7.2007).

<sup>(11)</sup> Résolution du Conseil du 5 décembre 2007 sur le suivi de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007), page 1.

<sup>(12)</sup> Idem, page 3.

5.2 La notion de «discrimination multiple» reconnaît la complexité identitaire de l'être humain. Il s'agit de discrimination ou de harcèlement dont une personne est victime en raison de plusieurs éléments qui font partie de son identité.

5.3 En décembre 2007, l'Institut danois pour les droits de l'homme a publié un rapport de recherche intitulé «Lutte contre la discrimination multiple: pratiques, politiques et lois»<sup>(13)</sup>. Sur la base de leurs recherches académiques et juridiques et de la consultation des personnes concernées, les auteurs concluent: «La lutte contre la discrimination et les inégalités passe par l'identification de solutions réalisables pour combattre la discrimination multiple»<sup>(14)</sup>.

5.4 La législation de l'UE en matière de lutte contre la discrimination ainsi que les lois nationales transposant cette législation communautaire devraient être en mesure de garantir une protection et un droit de recours contre toute forme de discrimination multiple. Pour y parvenir, il est indispensable que la protection soit la même pour tous les motifs de discrimination. Au-delà du domaine de l'emploi, ce n'est pas le cas dans le cadre de la législation communautaire actuelle.

## 6. Protection juridique contre la discrimination dans les différents pays de l'UE

6.1 Même si tous les États membres n'ont pas encore transposé comme il se doit la directive sur l'égalité raciale ou la directive-cadre pour l'emploi<sup>(15)</sup>, plusieurs États membres ont adopté des lois interdisant la discrimination, qui vont au-delà des exigences des directives actuelles fondées sur l'article 13 du traité.

6.2 Une étude analytique<sup>(16)</sup>, publiée en décembre 2006, a examiné les lois nationales interdisant la discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion ou les convictions et l'âge dans les domaines autres que l'emploi et le travail. Ses auteurs affirment:

*«Les pays européens étudiés se caractérisent sans doute, en premier lieu, par le fait que la plupart d'entre eux assurent, sous des formes diverses, une protection légale à l'encontre de la discrimination fondée sur les principaux motifs envisagés dans le rapport; et, en second lieu, par la diversité de cette protection, qu'il s'agisse de sa nature ou de son niveau, d'un pays à l'autre»*<sup>(17)</sup>.

6.3 Les auteurs ont constaté que des disparités importantes existaient en termes de motifs de discrimination faisant objet d'une protection, selon les domaines d'activité concernés, ainsi qu'en termes de cadre juridique de cette protection: constitutions

nationales, lois antidiscriminatoires génériques, lois nationales ou régionales, ou lois spécifiques couvrant des domaines particuliers, tels que le logement ou l'éducation. Pour chaque motif ou domaine d'activité couvert, la nature et la forme des droits à la non-discrimination et l'ampleur des exceptions dont ils sont assortis varient d'un pays à l'autre<sup>(18)</sup>. La comparaison entre les États membres réalisée par Bell, Chopin et Palmer<sup>(19)</sup> a confirmé ces résultats démontrant l'existence de variations et d'incohérences.

6.4 Comme le Conseil l'a reconnu dans sa résolution sur le suivi de l'année européenne, les organismes spécialisés de promotion de l'égalité sont déjà ou sont susceptibles de devenir les principaux moteurs de la lutte contre la discrimination et de la promotion de l'égalité de traitement dans chaque État membre; ils jouent notamment un rôle essentiel dans la sensibilisation de l'opinion publique. La directive sur l'égalité raciale, la directive sur l'égalité d'accès aux biens et aux services et celle sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte)<sup>(20)</sup> font obligation aux États membres de mettre en place des organismes spécialisés pour défendre le droit à l'égalité sans distinction de race, d'origine ethnique ou de sexe, mais s'agissant de l'égalité de traitement indépendamment de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle, la création de tels organismes n'est pas exigée. Les domaines de compétence des organismes spécialisés mis en place par les États membres varient largement: le mandat de certains est limité à la race ou l'origine ethnique, alors que d'autres couvrent l'ensemble des motifs visés à l'article 13 ainsi que des motifs supplémentaires<sup>(21)</sup>. Il existe au niveau européen le réseau Equinet<sup>(22)</sup>, composé d'autorités autonomes ou gouvernementales en charge dans les États membres de l'application de la législation antidiscriminatoire.

6.5 Suite à la révision de la protection juridique contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'UE<sup>(23)</sup>, l'Agence européenne des droits fondamentaux a recommandé que la législation européenne garantisse l'égalité des droits et l'égalité de traitement pour l'ensemble des motifs au titre de l'article 13.

6.6 Le CESE considère qu'il n'y a aucune justification valable pour que dans un système communautaire de législation antidiscriminatoire basé sur un engagement inscrit dans le traité de combattre la discrimination pour des motifs de race ou d'origine ethnique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, certains de ces motifs de discrimination donnent lieu, de manière persistante, à un moindre degré de protection et à des garanties plus limitées d'égalité de traitement.

<sup>(13)</sup> Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007 ISBN 978-92-79-06954-3.

<sup>(14)</sup> Idem, page 7.

<sup>(15)</sup> Voir M. BELL, I. CHOPIN et F. PALMER, «Le développement de la législation contre les discriminations en Europe — une comparaison entre les 25 États membres de l'Union», juillet 2007, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008, ISBN 978-92-79-06573-6.

<sup>(16)</sup> Voir A. MCCOLGAN, J. NIESSEN et F. PALMER, «Analyse comparative des mesures nationales de lutte contre la discrimination en dehors des domaines de l'emploi et du travail», VT/2005/062, Migration Policy Group et Human European Consultancy, décembre 2006.

<sup>(17)</sup> Idem, page 3.

<sup>(18)</sup> Op.cit. Tableaux comparatifs pages 36-45. Voir aussi M. BELL, I. CHOPIN et F. PALMER (cf. note de bas de page 15).

<sup>(19)</sup> Op.cit. Tableaux comparatifs, pages 83-113.

<sup>(20)</sup> 2006/54/CE.

<sup>(21)</sup> Voir M. BELL, I. CHOPIN et F. PALMER, «Le développement de la législation contre les discriminations en Europe — une comparaison entre les 25 États membres de l'Union», juillet 2007, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008, ISBN 978-92-79-06573-6, pages 108-113.

<sup>(22)</sup> Voir: [www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org)

<sup>(23)</sup> «L'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'UE: partie I — analyse juridique»; Agence européenne des droits fondamentaux, 2008 (auteur: Olivier De Schutter).

6.7 En l'absence de législation cohérente au niveau communautaire couvrant l'ensemble des motifs, les États membres ne sont pas vraiment incités à adopter des lois cohérentes et la Commission ou le Conseil n'ont aucune base juridique qui justifierait leur intervention lorsque les niveaux de protection contre la discrimination sont inadéquats ou inégaux, comme c'est le cas actuellement.

6.8 Le CESE estime que le fait d'adopter des lois antidiscriminatoires ne suffit pas en lui-même à débarrasser un pays du fléau de la discrimination, mais il peut au moins être argué que cela démontre que l'État reconnaît le caractère nuisible de la discrimination pour les citoyens et la société et qu'il s'engage à utiliser des instruments juridiques pour y mettre fin. L'absence de lois antidiscriminatoires communique en revanche un message fort différent: elle donne l'impression (erronée) qu'il n'existe pas de discrimination ou que cette discrimination ne constitue pas un problème suffisamment grave pour nécessiter des mesures préventives formelles, ou bien, en termes politiques, elle signifie que la résistance des auteurs potentiels de discriminations face à toute forme de réglementation prend le pas sur le souci d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble des citoyens et de parvenir à une plus grande cohésion sociale.

6.8.1 Il apparaît établi que les mesures informelles non législatives visant à promouvoir les bonnes pratiques n'ont pas réussi à éradiquer des comportements discriminatoires fortement ancrés.

6.8.2 Néanmoins, une législation en matière de lutte contre la discrimination ne suffit pas à elle seule à atteindre les objectifs visés si elle n'est pas accompagnée par un programme global de sensibilisation et d'éducation, ainsi que de mise en œuvre efficace.

## 7. La hiérarchisation des droits en matière d'égalité de traitement nuit à la réalisation des objectifs de l'UE

7.1 Le CESE estime que le fait de laisser en place l'actuel système communautaire hiérarchisé et incohérent de protection contre la discrimination nuit à la réalisation des objectifs de l'UE:

- Il entrave la libre circulation des travailleurs, qui sont confrontés à un niveau plus faible de protection juridique de leurs droits à la non-discrimination dans certains pays par rapport à d'autres. Par exemple, 69,2 % de personnes qui ont répondu à titre privé à l'enquête en ligne de la Commission sur le thème «La discrimination — est-ce important?» ont indiqué que le niveau de protection juridique contre la discrimination fondée sur l'âge, le handicap, la religion et l'orientation sexuelle en dehors de l'emploi influencerait leur décision de déménager dans un autre État membre <sup>(24)</sup>.
- Il peut entraver la libre circulation des marchandises, sachant que les fournisseurs dans différents États membres doivent respecter des normes différentes en matière d'égalité d'accès aux biens et aux services. Par exemple, 26,3 % des entreprises de l'échantillon d'entreprises européennes sélectionnées dans le cadre de la lutte contre les discriminations <sup>(25)</sup> ont indiqué que le niveau de protection juridique offert par un autre État membre contre la discrimination en raison de l'âge, du handicap, de la religion et de l'orientation sexuelle,

en termes d'accès aux biens et services et au logement, limiterait leur capacité à y faire des affaires.

- Il a une incidence sur la qualité de vie, étant donné qu'en l'absence d'interdiction juridique, la discrimination et le harcèlement sont susceptibles d'échapper à tout contrôle et les obstacles empêchant les individus de jouir pleinement et sur un pied d'égalité de leurs droits économiques et sociaux resteront en place.
- Il va à l'encontre de la cohésion sociale, sachant qu'il n'assure pas de reconnaissance totale et équitable de tous les groupes faisant partie de la société.
- Il limite la participation d'importants groupes et communautés à la société civile.

7.2 Dans sa résolution sur le suivi de l'année européenne de l'égalité des chances, exprimant sa préoccupation face à la poursuite des discriminations, le Conseil:

- constate que «la discrimination peut mener à la pauvreté et à l'exclusion sociale en empêchant la participation et l'accès aux ressources»;
- prend acte que «le Parlement européen et la société civile ont demandé que la protection juridique concernant les discriminations soit étendue aux domaines autres que l'emploi et la profession»; et
- invite les États membres et la Commission européenne à «redoubler d'efforts pour prévenir et combattre les discriminations ... à l'intérieur ou à l'extérieur du marché du travail» et à «garantir et renforcer l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité».

## 8. Une nouvelle directive est nécessaire

8.1 Pour répondre aux préoccupations du Conseil et pour garantir des normes minimales cohérentes en matière de protection contre la discrimination sur l'ensemble du territoire européen, il est indispensable d'adopter une nouvelle législation mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement indépendamment d'un handicap, de la religion ou des convictions, de l'orientation sexuelle ou de l'âge en dehors du domaine de l'emploi.

8.2 Compte tenu de la nature et de l'ampleur des phénomènes affectés par le niveau actuel de la discrimination et de leur impact sur la réalisation des objectifs de l'UE, ainsi que de la nécessité d'assurer un niveau de protection élevé contre la discrimination, commun à tous les États membres, l'action menée par les États membres n'est pas suffisante et une action au niveau communautaire est donc nécessaire, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité consacrés à l'article 5 du traité CE.

8.3 Le CESE recommande que la nouvelle législation prenne la forme d'une directive unique interdisant la discrimination fondée sur un handicap, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle ou l'âge dans l'ensemble des domaines en dehors de l'emploi couverts par la directive sur l'égalité raciale et exigeant la mise en place ou l'extension des compétences des organismes de promotion de l'égalité de manière à ce qu'ils soient pleinement habilités à traiter tous les aspects relevant de cette législation. Il s'agissait là de l'une des principales recommandations de l'Agence européenne des droits fondamentaux <sup>(26)</sup>.

<sup>(24)</sup> Consultation en ligne entre juillet et octobre 2007.

<sup>(25)</sup> 12.7.2007-31.8.2007, question 4a.

<sup>(26)</sup> «L'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'UE: partie I — analyse juridique»; Agence européenne des droits fondamentaux, 2008 (auteur: Olivier De Schutter).

8.3.1 S'il admet que les protections apportées par les actuelles directives antidiscrimination pourraient être renforcées, notamment en ce qui concerne la véritable reconnaissance de la discrimination institutionnelle, la priorité actuelle du CESE est de garantir la protection pour les motifs susmentionnés comme cela existe actuellement pour l'origine raciale et ethnique.

8.4 Le CESE est conscient que la première réaction de bon nombre d'organisations, notamment des petites entreprises, face à une nouvelle proposition législative sera une réelle inquiétude par rapport aux coûts de mise en conformité. Pour les entreprises, les multiples niveaux de réglementation rendent la mise en conformité «extrêmement difficile»<sup>(27)</sup>. Le CESE n'est pas convaincu que l'adoption d'une directive unique définissant une norme européenne commune en matière de protection contre la discrimination dans les domaines autres que l'emploi entraînerait de nouveaux coûts considérables; dans la plupart des cas, les coûts liés à la mise en conformité des pratiques avec la loi seront plus que largement compensés par l'augmentation de la clientèle résultant de l'éradication de la discrimination. 89,8 % des entreprises de l'échantillon d'entreprises européennes sélectionnées dans le cadre de la lutte contre les discriminations pensent qu'il devrait y avoir une législation pour «garantir le même niveau de protection contre la discrimination dans l'ensemble de l'UE»<sup>(28)</sup>.

8.5 Le CESE sait qu'il existe des arguments en faveur de directives séparées pour chaque motif de discrimination concerné, mais considère qu'une directive unique, englobant les quatre motifs, est fortement préférable:

- pour donner un maximum de clarté et de transparence aux particuliers et aux fournisseurs de biens et de services; nous savons que les entreprises privées sont rarement favorables à de nouvelles formes de réglementation et si l'on définit des normes communautaires distinctes pour chaque motif de discrimination, à des moments différents, sans aucune certitude que leurs exigences seront cohérentes, les entreprises, surtout les petites entreprises ne disposant que des ressources limitées, auront beaucoup plus de difficultés pour s'y conformer.
- pour pouvoir réagir et remédier efficacement à la discrimination multiple; l'existence d'une protection cohérente et équivalente pour tous les motifs de discrimination permettrait aux individus qui sont victimes de discrimination ou de harcèlement fondés sur plus d'un aspect de leur identité d'introduire un recours approprié.
- pour rendre la législation accessible et facile à comprendre; dans sa résolution sur le suivi de l'année européenne, le Conseil mentionne le fait que la population connaît mal la législation en matière de lutte contre la discrimination<sup>(29)</sup>. Il sera beaucoup plus difficile de mieux faire connaître la législation au grand public si des variations complexes des droits à l'égalité de traitement existent entre les différents motifs de discrimination et les différents domaines de la législation communautaire ou nationale.
- pour éviter toute forme de hiérarchisation au sein du système communautaire des droits à l'égalité de traitement; la cohésion sociale est tributaire d'un engagement partagé et d'un sentiment d'appartenance de tous les membres de la

société; elle sera beaucoup plus difficile à réaliser si les différents groupes constatent que dans les textes de lois, les droits à l'égalité de traitement de certains groupes ont davantage d'importance que les droits des autres groupes.

8.6 La directive sur l'égalité raciale a défini les principaux domaines en dehors de l'emploi relevant des compétences communautaires dans lesquels il serait utile et nécessaire de prévenir la discrimination fondée sur un handicap, la religion et les convictions, l'orientation sexuelle et l'âge, si l'on veut atteindre les objectifs fixés par l'UE. Le CESE recommande vivement d'inclure pleinement ces mêmes domaines dans le champ d'application de la nouvelle directive.

8.7 Le CESE admet que conformément au principe de subsidiarité, dans certains domaines d'action, tels que le logement, l'éducation ou quelques autres services publics, l'organisation et la prestation de services, ainsi que d'autres aspects réglementaires relèvent avant tout de la compétence des États membres, au niveau national et régional. Le Comité estime toutefois qu'aux termes de l'article 5 du traité CE, seule une législation au niveau communautaire permettra de garantir le respect nécessaire des normes communes globales de haut niveau en matière d'égalité de traitement dans tous ces domaines.

8.8 Le CESE se félicite donc de la décision de la Commission (annoncée le 2 juillet 2008) de proposer une nouvelle directive de mise en œuvre du principe d'égalité de traitement indépendamment de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle dans les domaines au-delà de l'emploi couverts par la directive sur l'égalité raciale. Cet avis ayant été soumis à la Commission aux différents stades de son élaboration, l'on peut espérer que les arguments et conclusions préliminaires du groupe d'étude du CESE recommandant l'élaboration d'une directive sous la forme proposée actuellement ont aidé la Commission à prendre une décision. Nous espérons également que le présent avis, dans sa version finale, encouragera les États membres à reconnaître la valeur et l'importance de la législation européenne en la matière et les aidera à contribuer à son bon développement et à son approbation.

8.9 Le CESE soutient la décision de la Commission de proposer une directive aussi cohérente que possible avec les autres directives relevant de l'article 13, avec les mêmes définitions de la discrimination directe et indirecte, du harcèlement et des mesures d'action positive, applicable à l'ensemble des personnes présentes dans un État membre, y compris aux ressortissants des pays tiers, et des obligations identiques pour les États membres pour ce qui est d'assurer un droit de recours, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, une protection contre la victimisation et l'incorporation du renversement de la charge de la preuve. Des obligations cohérentes de sensibiliser davantage les citoyens et d'encourager le dialogue avec les partenaires sociaux et les ONG sont tout aussi importantes.

8.10 Le CESE recommande que, lors de l'examen de la directive proposée, le Conseil et les autres institutions de l'UE tiennent compte des questions suivantes afin de garantir que, dans sa version finale, elle correspondra aux objectifs que nous avons décrits, à savoir:

<sup>(27)</sup> Réponse de la Confédération des entreprises européennes à la consultation de la Commission européenne sur le thème «La discrimination — est-ce important?», le 12 octobre 2007.

<sup>(28)</sup> 12.7.2007-31.8.2007, question 4b.

<sup>(29)</sup> Consultation en ligne entre juillet et octobre 2007, page 1.

8.10.1 *Sauvegarde du niveau de protection*: l'élaboration de la nouvelle directive ne doit pas servir de prétexte pour réduire la protection contre la discrimination dans un acte quelconque de la législation de l'UE et les États membres ne doivent pas être en mesure d'utiliser la mise en œuvre de la directive comme motif d'abaissement du niveau de protection contre la discrimination qu'ils ont déjà accordé.

8.10.2 *Égalité de traitement et aménagements raisonnables pour les personnes handicapées*: en dehors du domaine de l'emploi, la pleine participation des personnes handicapées est entravée par des obstacles similaires, sinon plus graves. La nouvelle directive devrait fournir un cadre à tous les États membres afin qu'ils respectent les obligations en matière d'égalité et de non-discrimination au titre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

8.10.2.1 Toutes les personnes actives dans l'offre de protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, d'avantages sociaux, d'éducation ou des biens et des services, y compris le logement, devraient être tenues, en vertu de la nouvelle directive, d'anticiper les besoins en matière d'accessibilité pour les personnes handicapées, y compris l'accès à l'environnement physique, aux transports et à l'information, et de procéder à des aménagements raisonnables de manière anticipée en supprimant tout obstacle qui empêcherait les personnes handicapées de jouir des possibilités de participation et d'utilisation maximales.

8.10.2.2 La nouvelle directive devrait intégrer dans les formes de discrimination l'échec des initiatives visant à garantir une accessibilité raisonnable ou à procéder à des aménagements raisonnables pour une personne handicapée en particulier, à moins que les mesures à prendre constituent une charge disproportionnée pour le fournisseur.

8.10.3 *Discrimination multiple*: la directive devrait confirmer que le principe de l'égalité de traitement englobe la protection contre la discrimination multiple afin que cette protection devienne effective dans les lois nationales et communautaires.

8.10.4 *Mesures d'action positive*: les inégalités sont bien présentes dans les domaines d'activité autres que l'emploi et le travail, notamment l'éducation, les soins de santé, le logement et l'accès aux services tels que les hôtels, les restaurants, les services financiers ou les prestations de voyages. C'est pourquoi la nouvelle directive devrait autoriser explicitement les États membres à maintenir ou adopter des mesures visant à prévenir ou à compenser les désavantages liés à la religion ou aux convictions, à un handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle et ce, afin de garantir une égalité totale dans la pratique.

8.10.5 *Traitement préférentiel en raison d'un handicap ou de l'âge*: la nouvelle directive devrait reconnaître les pratiques existant

dans les États membres d'accorder un traitement préférentiel aux personnes en raison de leur âge ou de leur statut de personne handicapée, dont la plupart contribuent à une meilleure insertion sociale des jeunes ou des personnes âgées, ainsi que des personnes handicapées. La nouvelle directive ne devrait pas décourager les organisations publiques ou privées d'offrir ce type d'avantages lorsque ceux-ci sont destinés à surmonter ou à atténuer les obstacles physiques, financiers ou psychologiques à une participation égale. Elle devrait permettre aux États membres d'autoriser ce genre de mesures à conditions que celles-ci répondent à un but légitime, compatible avec le principe de l'égalité de traitement et que les moyens de parvenir à ce but soient proportionnés.

8.10.6 Toutes les exceptions doivent être étroitement définies. Le CESE admet que dans certaines circonstances, le traitement différentiel fondé sur un des motifs de protection peut être approprié et nécessaire, mais s'oppose à l'introduction d'une justification générale pour la discrimination directe. Les exceptions à l'interdiction de la discrimination ne devraient pas être vastes au point de priver la directive de son effet de protection escompté; la directive ne devrait pas non plus être rendue inutilement complexe par une longue liste d'exceptions liées à des circonstances particulières ou à des motifs particuliers. Le traitement différentiel ne devrait être autorisé dans le cadre de la législation antidiscriminatoire que lorsqu'il sert à promouvoir et à renforcer l'égalité et la dignité humaine et qu'il ne neutralise pas l'effet des dispositions de lutte contre la discrimination.

8.10.7 *Respect des droits*: la nouvelle directive, en reconnaissant l'importance et la valeur de la société civile organisée, devrait garantir que les associations ou organisations ayant un intérêt légitime à garantir le respect des droits puissent lancer des procédures judiciaires ou administratives, qu'il s'agisse de représenter les personnes affectées par la discrimination ou de les soutenir.

8.10.8 *Organismes spécialisés*: il semble évident que l'existence d'un organisme indépendant disposant de ressources adéquates et de compétences pour remplir les fonctions définies dans la directive sur l'égalité raciale<sup>(30)</sup> et dans la directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes en matière d'accès aux biens et aux services<sup>(31)</sup>, ne peut qu'être grandement utile aux fins de la sensibilisation de l'opinion publique, de l'application des lois nationales et de la promotion de l'égalité de traitement. La nouvelle directive devrait exiger la mise en place d'un ou de plusieurs organismes (ou l'extension des compétences d'un organisme existant) pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. De plus, ces organismes devraient être chargés d'évaluer régulièrement les résultats des politiques de lutte contre les discriminations.

Bruxelles, le 18 septembre 2008.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(30)</sup> Article 13.

<sup>(31)</sup> Article 12.