



24.6.2010

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet: Pétition 1894/2009, présentée par Cristina Andreu, de nationalité espagnole, en représentation de l'«Asociación de mujeres cineastas y de medios audiovisuales, CIMA», sur la discrimination positive que la nouvelle réglementation du ministère espagnol de la culture veut introduire concernant les aides d'État en faveur de la cinématographie

1. Résumé de la pétition

La pétitionnaire demande que le ministère espagnol de la culture change les barèmes de la nouvelle réglementation (ordonnance du ministère de la culture n° 2834/2009 du 19.10.2009) qui octroie les aides d'État à la cinématographie. Ces barèmes sont établis en fonction d'un certain degré de discrimination positive et les projets présentés par des femmes obtiennent une meilleure évaluation. D'après la pétitionnaire, les critères seraient contraires à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne: affaires C-450/93 et C409/95, en prévoyant la promotion automatique des femmes situées précédemment dans une position objective d'égalité avec les hommes.

2. Recevabilité

Déclarée recevable le 29 mars 2010. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 202, paragraphe 6, du règlement).

3. Réponse de la Commission, reçue le 24 juin 2010.

La pétition

La pétitionnaire affirme qu'une ordonnance du ministère espagnol de la culture viole la législation de l'Union européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Il s'agit de l'ordonnance 2834/2009 du 19 octobre 2009 qui établit les règles régissant l'octroi

d'aides d'État à la cinématographie.

Les critiques de la pétitionnaire portent plus particulièrement sur l'article 28 de l'ordonnance, qui stipule ce qui suit:

«Article 28. Évaluation des projets.

1. Les projets seront évalués par le comité d'aides à l'élaboration de scénarios et au développement de projets, visé à l'article 104, qui, conformément aux procédures et mécanismes établis dans ledit article, évaluera les aspects suivants en fonction des pondérations relatives maximales que voici:

a) l'originalité et la qualité du projet de long métrage proposé: jusqu'à 45 points. À cet effet, un score de 20 points sera attribué si le projet repose sur un scénario ayant bénéficié de l'aide à la création visée à l'article 19;

b) le budget, son adéquation pour le projet et le plan de financement: jusqu'à 25 points;

c) la solvabilité du producteur, ainsi que la situation financière et professionnelle de la société de production et de ses sociétés associées: jusqu'à 25 points;

d) le fait que le film soit réalisé par une femme n'ayant jamais fait de long métrage auparavant: 5 points.

2. L'évaluation visée à l'alinéa a) du paragraphe ci-dessus se fera séparément, en préservant l'anonymat du demandeur. Si deux projets obtiennent le même nombre de points au terme de cette évaluation, la préférence sera accordée, avant de procéder à l'évaluation des autres aspects, au projet dont le réalisateur ou le scénariste est une femme. Le cas échéant, cette préférence sera appliquée successivement aux différents projets, en commençant par ceux ayant obtenu le plus grand nombre de points. Ce processus prendra fin automatiquement si une situation de parité se dégage sur le nombre total de projets accordés.»

La pétitionnaire rappelle l'inégalité significative indéniable existant entre les hommes et les femmes dans l'industrie cinématographique espagnole. Elle renvoie aux conclusions d'une étude récente, selon lesquelles à peine 7 % des films réalisés en Espagne ont une femme pour réalisateur, et à peine 15 % sont scénarisés et 21 % produits par une femme.

La pétitionnaire critique néanmoins les mesures de discrimination positive prévues dans l'ordonnance ministérielle précitée, pour deux raisons.

Elle affirme d'une part qu'elles ne peuvent pas garantir un impact positif sur la situation d'inégalité hommes-femmes, car elles sont dépourvues d'objectifs clairs et de méthodes de suivi et d'évaluation bien définies.

D'autre part, elle est d'avis que ces mesures pourraient faire naître une «compétition individualisée entre les hommes et les femmes» et sont susceptibles d'être contestées pour non-respect du principe d'égalité des chances. La pétitionnaire affirme qu'elles enfreignent le droit de l'Union européenne, et plus particulièrement l'interdiction de discrimination fondée sur le sexe, telle qu'interprétée par la Cour de justice européenne dans ses arrêts du 17 octobre 1995 (affaire C-450/93, Kalanke) et du 11 novembre 1997 (affaire C-409/95, Marschall).

La pétitionnaire demande que des mesures de soutien spécifiques en faveur des femmes soient prises à la place. Elle formule la suggestion suivante:

«La demande de la CIMA (...) est que, pour chaque forme d'aide, un système de points spécifique soit établi pour les projets réalisés, produits ou scénarisés par une femme. Plus spécifiquement, le système devrait attribuer 5 points dans chacun des cas suivants: si le film est réalisé par une femme, s'il est scénarisé par une femme ou s'il est produit par une femme pouvant revendiquer au moins 60 % des droits de propriété du film, ou encore si le directeur de production est une femme; 8 points si deux de ces conditions sont réunies, et 10 points si le projet les réunit toutes les trois.»

La Commission avait reçu une plainte similaire de la CIMA au moment de son examen de la mesure susmentionnée, dans le cadre de l'évaluation des aides d'État. Dans sa décision relative aux aides d'État N587/09¹, la Commission a examiné les critiques formulées par la CIMA, et fait remarquer qu'«aucune loi communautaire n'impose aux États membres l'obligation de garantir que la moitié des aides accordées à la cinématographie soit attribuée aux films scénarisés ou réalisés par des femmes».

Droit de l'Union européenne

L'article 157, paragraphe 3 du TFUE dispose que:

«1. Chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.

(...)

3. Le Parlement européen et le Conseil, statuant selon la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, adoptent des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.

4. Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.»

La directive 2006/54/CE du Conseil interdit la discrimination fondée sur le sexe en matière d'emploi et de travail.

Son article 14 stipule plus particulièrement que:

«1. Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe est proscrite dans les secteurs public ou privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne:

(a) les conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées ou au travail, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion;

(b) l'accès à tous les types et à tous les niveaux d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de perfectionnement et de formation de reconversion, y compris l'acquisition d'une expérience pratique du travail;

(c) les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement ainsi que la rémunération, comme le prévoit l'article 141 du traité;

(d) l'affiliation à, et l'engagement dans, une organisation de travailleurs ou d'employeurs, ou toute organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisation. (...))»

D'autre part, la directive 2006/54/CE exige des États membres qu'ils mettent en place des procédures judiciaires ou administratives pour permettre aux personnes estimant avoir subi une discrimination de chercher réparation.

Pour comprendre l'argumentation de la pétitionnaire, il importe également de rappeler les arrêts rendus par la Cour de justice européenne dans les affaires mentionnées dans la pétition. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Kalanke, la Cour a statué que:

¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_n2009_0570.html#587

«(...) [le] principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, s'oppose à une réglementation nationale qui, comme en l'espèce, accorde automatiquement, à qualifications égales entre candidats de sexe différent retenus en vue d'une promotion, une priorité aux candidats féminins dans les secteurs dans lesquels les femmes sont sous-représentées, considérant qu'il y a sous-représentation lorsque les femmes ne représentent pas la moitié au moins des effectifs des différents grades de la catégorie de personnel concernée d'un service et qu'il en est de même pour les niveaux de fonction prévus selon l'organigramme.»

Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Marschall, la Cour a statué que:

«[Le] principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, ne s'oppose pas à une règle nationale qui oblige, à qualifications égales des candidats de sexe différent quant à leur aptitude, à leur compétence et à leurs prestations professionnelles, à promouvoir prioritairement les candidats féminins dans les secteurs d'activité du service public où les femmes sont moins nombreuses que les hommes au niveau du poste considéré, à moins que des motifs tenant à la personne d'un candidat masculin ne fassent pencher la balance en sa faveur, à condition que:

- elle garantisse, dans chaque cas individuel, aux candidats masculins ayant une qualification égale à celle des candidats féminins que les candidatures font l'objet d'une appréciation objective qui tient compte de tous les critères relatifs à la personne des candidats et écarte la priorité accordée aux candidats féminins, lorsqu'un ou plusieurs de ces critères font pencher la balance en faveur du candidat masculin, et
- de tels critères ne soient pas discriminatoires envers les candidats féminins.»

Dans les deux affaires mentionnées par la pétitionnaire, la Cour de justice européenne renvoie à l'article 2, paragraphes 1 et 4, de la directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976. Ces dispositions ne sont plus en vigueur à l'heure actuelle. L'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe en matière d'emploi, inscrite à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 76/207/CEE, est maintenant stipulée à l'article 14 de la directive 2006/54/CE. D'autre part, la possibilité d'adopter des mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, visée à l'article 2, paragraphe 4, de la directive 76/207/CEE, est maintenant inscrite à l'article 157, paragraphe 3, du TFUE (ex-article 141 TCE).

Analyse de l'affaire

La Commission estime que les allégations de la pétitionnaire ne sont pas fondées ou, à tout le moins, ne justifient pas l'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre de l'Espagne. À titre de remarque préliminaire, précisons que la pétition porte sur une question couverte par la loi de l'Union européenne sur l'égalité hommes-femmes, puisqu'elle a trait à une situation relative à l'accès à une activité non salariée, couverte à l'article 14 de la directive 2006/54/CE, précité.

La pétitionnaire affirme que l'ordonnance 2834/2009 du ministère espagnol de la culture enfreint le droit de l'UE pour deux raisons.

Elle affirme d'une part qu'elle ne permet pas de garantir un impact positif sur la situation d'inégalité hommes-femmes.

D'autre part, elle estime qu'elle viole l'interdiction de discrimination fondée sur le sexe. Elle formule aussi des suggestions alternatives pour résoudre ce qu'elle considère être un problème.

En ce qui concerne le premier argument de la pétitionnaire, il convient de noter que le droit de l'Union européenne n'exige pas des États membres qu'ils adoptent des mesures de discrimination positive en faveur des femmes. Comme l'article 157, paragraphe 4 du TFUE précité le stipule clairement, les États membres sont autorisés à adopter des mesures de ce type, mais ne sont pas tenus de le faire. Par conséquent, si un État membre n'adopte pas de mesures de discrimination positive en faveur des femmes, ou si les mesures qu'il adopte ne sont pas suffisamment ambitieuses ou efficaces, cela ne signifie pas pour autant qu'il viole le droit de l'Union européenne.

En ce qui concerne le deuxième argument de la pétitionnaire, plusieurs points doivent être pris en compte.

Tout d'abord, la préférence accordée aux femmes au titre de l'article 28, paragraphe 2, de l'ordonnance 2834/2009, ne remet pas en question la qualité des projets financés puisque le choix sera toujours opéré entre deux projets de même valeur, c'est-à-dire ayant obtenu le même nombre de points au terme de l'évaluation de la qualité.

Par ailleurs, la même disposition prévoit que cette préférence éventuelle cessera automatiquement d'être appliquée, le cas échéant, si une situation de parité est atteinte sur le nombre total de projets accordés. Dès lors, l'application de la préférence contestée ne donnera jamais lieu à une situation dans laquelle, sur toutes les personnes ayant présenté des projets de même valeur, le nombre total de femmes dont le projet aurait obtenu un financement serait supérieur à celui des hommes.

La pétitionnaire souligne par ailleurs l'inégalité significative existant entre les hommes et les femmes dans l'industrie cinématographique espagnole.

Enfin, il convient de noter que le système alternatif proposé par la pétitionnaire n'améliorerait pas la situation, même en se rangeant à l'avis de cette dernière et en interprétant de manière très formelle le principe d'égalité de traitement. Pire, il semblerait de ce point de vue que la situation pourrait en fait se détériorer si les suggestions alternatives de la pétitionnaire étaient adoptées.

De fait, le système actuel, critiqué par la pétitionnaire, garantit la qualité des projets financés, dans la mesure où il n'accorde la préférence aux femmes que dans le cas où les projets présentés en vue d'obtenir un financement sont de qualité égale.

Or, si la Commission a bien compris la proposition de la pétitionnaire, il semblerait que le système alternatif qu'elle propose pourrait accorder la préférence aux femmes, même si leurs projets étaient considérés comme étant de qualité inférieure à ceux des hommes. Ce point de vue peut être brièvement expliqué de la manière suivante.

Comme suggéré par la pétitionnaire, «un système de points spécifique devrait être établi pour les projets qui sont réalisés, produits ou scénarisés par une femme». Les projets de film ayant une femme pour réalisateur, scénariste ou producteur recevraient 5 points supplémentaires s'ils remplissent une de ces conditions, 8 s'ils en réunissent deux, et 10 s'ils les réunissent toutes les trois.

Ce système pourrait faire naître la situation suivante.

Au terme de l'évaluation de la qualité, un projet présenté par des hommes uniquement se voit attribuer 45 points. Parallèlement, l'évaluation de la qualité d'un projet présenté par des femmes uniquement lui vaut 40 points. Selon le système proposé, le projet des hommes ne bénéficierait pas d'une aide tandis que ce serait le cas du projet des femmes, ce dernier recevant 10 points supplémentaires au seul motif de la participation féminine au projet en question, alors qu'il est moins bon que l'autre projet.

Dernier élément mais non des moindres, précisons que la directive 2006/54/CE exige des États membres qu'ils mettent en place des procédures judiciaires ou administratives pour

permettre aux personnes estimant avoir subi une discrimination de chercher réparation. L'Espagne a transposé cette directive par la «loi organique 3/2007 du 22 mars sur l'égalité effective entre les hommes et les femmes».

Il incombe aux États membres d'assurer l'application correcte et efficace de la législation communautaire dans leur ordre juridique national. En tant que gardienne des traités, la Commission suit de près la mise en œuvre du droit communautaire au niveau national et prend les mesures nécessaires prévues dans le traité CE en cas de non-respect du droit communautaire par un État membre.

Néanmoins, à partir du moment où cette transposition est conforme, comme c'est le cas en Espagne, il appartient à la personne estimant avoir subi une discrimination d'engager des procédures judiciaires telles que prévues dans le droit national, et de contester les abus éventuels devant les juridictions nationales. Le contrôle de l'application des directives dans la présente affaire incombe aux juridictions nationales.

Selon la Commission, il ne ressort pas des informations disponibles que la mesure nationale contestée soit clairement contraire aux exigences du droit de l'Union européenne applicable. D'un autre côté, dans la présente affaire qui porte sur une question très complexe, seules les juridictions nationales sont en position d'examiner tous les faits pertinents afférant à l'affaire. La Commission n'engagera dès lors pas de procédure d'infraction à l'encontre de l'Espagne sur la base des faits allégués par la pétitionnaire.

Conclusions

La Commission a examiné minutieusement les allégations de la pétitionnaire. Il ne ressort pas des informations disponibles que la mesure nationale contestée soit clairement contraire aux exigences du droit de l'Union européenne applicable.

La Commission n'engagera dès lors pas de procédure d'infraction à l'encontre de l'Espagne sur la base des faits allégués par la pétitionnaire.

Dans tous les cas, l'Espagne dispose des instruments juridiques nécessaires pour que les citoyens puissent défendre leur droit à l'égalité fondée sur le sexe dans le sens des règles applicables du droit de l'Union européenne, lesquelles incluent la jurisprudence pertinente de la Cour de justice européenne.