COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.05.2004
COM(2004)379 final

LIVRE VERT

Égalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie

(présenté par la Commission)

Avant-propos

Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination sont au coeur du modèle social européen. Ils constituent l'un des éléments essentiels des droits et valeurs fondamentaux qui sont le fondement de l'Union européenne d'aujourd'hui.

Nous pouvons être fiers de nos récentes réalisations dans le domaine de l'égalité de traitement et de la non-discrimination. D'énormes progrès ont été réalisés en un laps de temps très court depuis que les États membres ont convenu de la nécessité de mener une action concertée au niveau européen pour lutter contre la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, un handicap et l'orientation sexuelle. Les actions menées dans ce domaine se sont inspirées de la longue expérience acquise par l'Union européenne en matière de lutte contre la discrimination fondée sur le sexe.

La législation européenne a relevé considérablement le niveau de protection contre la discrimination dans l'ensemble de l'Union. Elle a eu un effet catalytique sur l'élaboration d'une approche plus cohérente et fondée sur les droits en matière d'égalité et de non-discrimination.

Il sera toutefois nécessaire de déployer de nouveaux efforts pour garantir le respect effectif du principe de non-discrimination dans toute l'Union européenne. La discrimination reste le lot quotidien de millions de personnes vivant et travaillant dans l'Union. Par ailleurs, de nouveaux défis ont surgi depuis l'adoption des instruments actuels de lutte contre la discrimination au niveau européen.

L'élargissement de l'Union est l'un de ces nouveaux défis, compte tenu en particulier de la nécessité d'intensifier les efforts pour améliorer la situation des Roms et des autres minorités ethniques. Notre objectif devrait être de veiller à ce que le cadre européen de lutte contre la discrimination fondée sur tous les motifs pertinents soit effectivement mis en œuvre et respecté dans l'ensemble de l'Union européenne élargie.

La politique antidiscriminatoire est un élément important de la stratégie européenne dans les domaines de l'immigration, de l'insertion, de l'intégration et de l'emploi. En précisant les droits et obligations et en soulignant les avantages de la diversité dans une société multiculturelle, cette politique peut contribuer à orienter un processus de changement fondé sur le respect mutuel entre les minorités ethniques, les migrants et les sociétés d'accueil.

La politique antidiscriminatoire doit continuer d'être un élément de la réponse que l'Union apporte à une série de problèmes à caractère public. Elle doit soutenir les efforts de lutte contre toutes les formes de racisme et de xénophobie, y compris les manifestations récentes d'antisémitisme et d'islamophobie.

La grande majorité des Européens reste opposée à toute forme de discrimination, comme l'a confirmé le récent sondage d'opinion Eurobaromètre intitulé "*Discrimination en Europe*". Cela confère à l'Union un mandat fort pour continuer à agir contre la discrimination et en faveur de l'égalité de traitement.

L'élaboration d'une politique européenne dans ce domaine a été possible grâce au soutien et à l'action conjointe de toute une série de partenaires. J'espère que tous ces partenaires joueront un rôle actif dans le cadre de la consultation réalisée sur la base du présent livre vert.

Odile Quintin, directrice générale, Emploi et affaires sociales, Commission européenne

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 5

2. Progrès réalisés à ce jour 6

2.1. La lutte contre la discrimination devient une compétence de la Communauté européenne 6

2.2. Élaboration d'un cadre juridique 7

2.3 Soutien de l'Union aux mesures de lutte contre la discrimination 9

2.4. Principe de non-discrimination et droits sociaux fondamentaux 11

2.5 La non-discrimination et le programme communautaire en faveur de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale 12

2.6. Non-discrimination – le contexte international 14

3. Défis à relever 15

3.1. Questions liées à l'élargissement de l'Union européenne 15

3.2. Mise en œuvre du cadre juridique 16

3.3. Améliorer la collecte, le suivi et l'analyse des données 18

3.4. Soutien de l'Union aux mesures pratiques de lutte contre la discrimination 18

3.5 Renforcer la coopération avec les partenaires 20

3.6 Intégrer le principe de non-discrimination dans les autres domaines d'action 22

4. Conclusion 23

5. Comment participer à cette consultation 25

ANNEXE 26

Questionnaire 26

1. INTRODUCTION

Il y a cinq ans, la lutte contre la discrimination dans l'Union européenne a été fortement stimulée par l'octroi à cette dernière de nouveaux pouvoirs l'autorisant à lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, un handicap ou l'orientation sexuelle.

Le présent livre vert contient l'analyse que fait la Commission européenne des progrès réalisés à ce jour. Il vise à recueillir des avis sur la manière dont l'Union peut poursuivre et renforcer son action contre la discrimination et en faveur de l'égalité de traitement. Il répond ainsi aux appels lancés par le Parlement européen et d'autres en faveur de l'organisation d'une consultation publique sur l'avenir de la politique dans ce domaine.

Le rôle joué par le Parlement européen et les organisations de la société civile a été essentiel pour progresser dans le cadre du programme communautaire de lutte contre la discrimination de l'Union européenne. Le rôle des autorités nationales a également été essentiel pour définir et mettre en œuvre ce programme stratégique. Les autres partenaires ayant joué un rôle dans ce cadre comptent des organismes spécialisés dans la promotion de l'égalité dans les États membres, des autorités régionales et locales, des employeurs, des syndicats, des experts et des universitaires.

La Commission espère que tous les partenaires concernés participeront activement à la consultation lancée par le présent livre vert. Vu l'importance des politiques antidiscriminatoires pour toute personne vivant dans l'Union européenne, la Commission réservera un bon accueil aux réactions émanant de citoyens.

Le chapitre 2 du présent livre vert dresse le bilan de ce que l'Union a réalisé au cours des cinq dernières années pour lutter contre la discrimination et favoriser l'égalité de traitement. Il s'intéresse aux rapports existant entre ces initiatives et d'autres évolutions politiques aux niveaux européen et international.

Le chapitre 3 est consacré aux nouveaux défis apparus ces dernières années, y compris les défis liés à l'élargissement de l'Union européenne. Il évalue les implications de cette évolution contextuelle pour l'élaboration de la politique dans le domaine de la non-discrimination et de l'égalité de traitement.

Les réponses au présent livre vert seront principalement recueillies au moyen d'un questionnaire électronique[1]. La consultation publique débute le 1er juin 2004 et s'achève le 31 août 2004. Les autres modalités de participation à la consultation sont énoncées au chapitre 5 du livre vert.

Les résultats de la consultation aideront la Commission européenne à façonner sa future stratégie politique en matière de non-discrimination et d'égalité de traitement. Ils guideront les réflexions de la nouvelle Commission, qui sera installée en novembre 2004. Ils seront pris en compte lors de l'élaboration du nouvel agenda pour la politique sociale de l'Union européenne, qui devrait être approuvé dans le courant de l'année 2005. La Commission tiendra également compte du résultat de cette consultation publique lorsqu'elle établira les rapports sur la mise

[1] Référence de la page Web.

en œuvre des directives et du programme antidiscriminatoires, qu'elle est tenue de soumettre au Parlement européen et au Conseil en 2005 et en 2006.

2. PROGRÈS RÉALISÉS À CE JOUR

2.1. La lutte contre la discrimination devient une compétence de la Communauté européenne

Un arsenal législatif européen a été élaboré au cours des trente dernières années pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe dans les domaines de la rémunération, des conditions de travail et de la sécurité sociale. Au fil des ans, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a contribué à clarifier et à renforcer ce cadre juridique. Aujourd'hui, l'égalité entre les femmes et les hommes est considérée comme l'un des objectifs fondamentaux de l'Union et des efforts sont accomplis pour intégrer la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les activités de l'Union.

Sur la base de l'expérience acquise par l'Union en matière de lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, il est apparu nécessaire que la Communauté européenne combatte la discrimination fondée sur d'autres motifs et un consensus a été atteint à ce sujet au milieu des années 1990. Les organisations de la société civile et le Parlement européen ont contribué à faire avancer ce débat.

Ce processus a débouché sur l'insertion d'un nouvel article (13) dans le traité CE, à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam de 1997. L'article 13 a représenté un bond en avant dans la lutte contre la discrimination au niveau européen, étant donné qu'il a habilité la Communauté à agir pour lutter contre la discrimination fondée sur une série de nouveaux motifs, à savoir la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, un handicap et l'orientation sexuelle.

Cet article a été modifié plus tard par le traité de Nice, afin de permettre au Conseil d'adopter des mesures d'encouragement à la majorité qualifiée. Par ailleurs, les mesures législatives restent soumises à l'approbation unanime du Conseil, en dépit des propositions présentées par la Commission dans le cadre de la Convention européenne afin d'évoluer vers une procédure à la majorité qualifiée.

Article 13

Traité instituant la Communauté européenne (modifié par les traités d'Amsterdam et de Nice)

1. Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Par dérogation au paragraphe 1, lorsque le Conseil adopte des mesures d'encouragement communautaires, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, il statue conformément à la procédure visée à l'article 251.

L'adoption de l'article 13 a traduit une prise de conscience de plus en plus forte de la nécessité d'élaborer une *approche cohérente et intégrée* en matière de lutte contre la discrimination. Cette approche vise à optimiser les efforts conjoints de lutte contre la discrimination et à tirer parti des transferts d'expérience et des bonnes pratiques en matière de lutte contre la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit. Elle jette les bases d'une action plus efficace à l'égard des situations de *discriminations multiples*. Elle permet la mise en œuvre de stratégies juridiques et politiques communes à l'égard des différents motifs de discrimination, et notamment la définition commune de la discrimination.

Tout en reconnaissant les difficultés spécifiques que rencontrent les différents groupes, cette approche intégrée part du principe que l'égalité de traitement et le respect de la diversité servent les intérêts de la société tout entière.

La lutte contre la discrimination figure également au nombre des objectifs fondamentaux de l'Union européenne énoncés à l'article 3 du projet de Constitution présenté au Conseil européen par la Convention européenne en juillet 2003.

2.2. Élaboration d'un cadre juridique

La Commission européenne n'a pas tardé à mettre en pratique les dispositions de l'article 13 précité et elle a présenté un ensemble de propositions à la fin de l'année 1999. Cela a amené le Conseil à adopter à l'unanimité, en 2000, deux directives[2] innovantes qui visent à garantir à toute personne vivant dans l'Union européenne une protection juridique efficace contre la discrimination.

La première de ces directives (la "directive relative à l'égalité raciale") interdit la discrimination directe et indirecte ainsi que le harcèlement et les comportements consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination, fondés sur la race ou l'origine ethnique. Elle concerne l'emploi, la formation, l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé, le logement et l'accès aux biens et aux services.

La seconde de ces directives (la "directive relative à l'égalité en matière d'emploi") vise la discrimination en matière d'emploi, de travail et de formation professionnelle. Elle concerne la discrimination directe et indirecte, ainsi que le harcèlement et les comportements consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination, fondés sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Elle contient des dispositions importantes concernant les aménagements raisonnables à prévoir pour favoriser l'accès des personnes handicapées à un emploi et à une formation.

Les directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi sont inspirées de la législation CEE qui existait déjà en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Un grand nombre des définitions et concepts juridiques utilisés dans ces deux directives ont leur origine dans la législation relative à l'égalité entre les femmes et les hommes et/ou dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne afférente à ce domaine. Inversement, le renforcement de la législation communautaire relative à l'égalité entre les

---

[2] Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (publiée au JO L 180 du 19 juillet 2000) et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (publiée au JO L 303 du 2 décembre 2000).

femmes et les hommes s'est fait en adoptant certaines innovations introduites par les directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi.

Il importe de souligner que ces directives ont rehaussé considérablement le niveau de protection contre la discrimination dans l'Union européenne. En conséquence, l'Union dispose, du point de vue législatif, du cadre le plus élaboré que l'on puisse trouver dans ce domaine dans le monde entier. Les directives précitées ont obligé tous les États membres à apporter des modifications importantes à leurs législations nationales, y compris ceux qui disposaient déjà d'une législation antidiscriminatoire élaborée.

Cela s'est traduit, dans certains pays, par l'instauration d'une approche totalement nouvelle, fondée sur les droits, en matière de législation et de politique antidiscriminatoires. Il est également à signaler que les États membres sont en train d'actualiser leur législation relative à la discrimination fondée sur le sexe en se fondant sur la directive 2002/73/CE modifiant la directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, et de transposer les directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi. Dans plusieurs cas, cela a débouché sur l'adoption d'une législation nationale s'appliquant à la fois à la discrimination fondée sur le sexe et aux formes de discrimination fondées sur les autres motifs.

Les directives ont innové dans un grand nombre d'États membres en y introduisant pour la première fois des protections contre certaines formes de discrimination. Elles ont nécessité l'élaboration de définitions nouvelles et l'instauration de concepts juridiques inédits. Elles ont également entraîné la création de nouveaux organismes spécialisés en matière d'égalité ainsi que le renforcement des pouvoirs de certains organismes existants.

Les délais de transposition en droit national des directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi ont maintenant expiré[3]. La transposition de ces directives a pris du retard dans un grand nombre d'États membres, mais les signes d'une évolution positive sont perceptibles ces derniers mois. La Commission prend les mesures juridiques nécessaires afin de veiller à ce que les directives soient transposées dans tous les États membres.

Sous un angle plus positif, il convient de noter que, dans le cadre du processus de transposition des directives, certains États membres ont dépassé les critères minima prévus par la législation communautaire. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ont interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans les domaines non liés à l'emploi. Plusieurs États membres ont établi un cadre juridique unique qui s'applique non seulement à la discrimination fondée sur le sexe, mais aussi aux discriminations fondées sur les motifs mentionnés dans les deux directives communautaires.

Autre constatation positive: la tendance à créer des organismes de promotion de l'égalité uniques chargés de traiter tous les motifs de discrimination auxquels s'appliquent les directives. Dans de nombreux cas, ces organismes nationaux s'occupent de la discrimination fondée sur le sexe ainsi que des autres formes de discrimination prévues à l'article 13 du traité CE. L'un des soucis de la Commission est de veiller à ce que les organismes chargés de

---

[3] Le délai de transposition de la directive 2000/43/CE expirait le 19 juillet 2003. Le délai de transposition de la directive 2000/78/CE expirait le 2 décembre 2003, mais certains États membres ont eu recours à la possibilité de disposer d'un délai supplémentaire de trois ans maximum pour mettre en œuvre les dispositions relatives à la discrimination fondée sur l'âge et un handicap.

l'égalité disposent de l'indépendance, des ressources et des capacités nécessaires pour accomplir efficacement leur mission.

Il est important de souligner que la mise en œuvre efficace de la législation antidiscriminatoire dépend de l'engagement des autorités nationales, de la participation et du soutien actifs de la société civile et de l'appui complémentaire que recueilleront les mesures non législatives de lutte contre la discrimination.

2.3 Soutien de l'Union aux mesures de lutte contre la discrimination

Les directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi sont complétées par un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination[4]. Ce programme concerne l'ensemble des motifs de discrimination mentionnés à l'article 13, à l'exception du sexe qui est traité séparément par le programme communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes[5].

L'existence du programme d'action communautaire est la reconnaissance du fait que la législation n'est qu'un instrument de lutte contre la discrimination parmi d'autres. Il est par ailleurs nécessaire de soutenir une série de mesures positives afin de remettre en cause les comportements discriminatoires et de favoriser une évolution des mentalités au fil du temps. Le programme vise en particulier à:

- faire mieux comprendre les questions liées à la discrimination en améliorant la connaissance de ce phénomène et en évaluant l'efficacité des politiques et des pratiques;

- développer la capacité à prévenir et à s'attaquer à la discrimination avec efficacité, notamment en renforçant les moyens d'action des organisations et en appuyant l'échange d'informations et de bonnes pratiques ainsi que la mise en réseau au niveau européen, tout en tenant compte des particularités des diverses formes de discrimination;

- promouvoir et diffuser les valeurs et pratiques qui sous-tendent la lutte contre la discrimination, y compris par des activités de sensibilisation.

Le budget total alloué au programme s'élève à 98,4 millions d'euros pour la période 2001-2006.

Trois ans après son lancement en 2001, le programme s'est d'ores et déjà révélé utile dans le cadre des efforts accomplis par l'Union et par les États membres pour lutter contre la discrimination. Le programme soutient au total une centaine de projets et d'activités chaque année. Ces activités font intervenir de multiples partenaires, dont les autorités nationales, les organisations représentant les personnes potentiellement exposées à la discrimination, les partenaires sociaux, les organismes chargés de l'égalité, les responsables politiques, les décideurs et les praticiens du droit.

L'intérêt accordé par le public aux activités communautaires de lutte contre la discrimination s'est considérablement accru depuis le lancement du programme. Le grand nombre de visites

---

4 Décision 2000/750/CE du Conseil du 27 novembre 2000 établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), (publiée au JO L 303 du 2 décembre 2000).

5 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/fund_fr.html

des pages Web de la Commission européenne consacrées à la lutte contre la discrimination est révélateur de l'intérêt du public pour le programme et en fait l'un des sites les plus visités du serveur Europa. De récentes enquêtes ont montré qu'en un laps de temps relativement court, la lutte contre la discrimination est devenue l'un des domaines les plus connus de la politique sociale et de l'emploi de l'Union européenne.

L'encadré ci-après contient quelques exemples de projets soutenus par le programme jusqu'ici. Des informations complémentaires peuvent être obtenues sur le site de la Commission[6].

Exemples d'activités soutenues par le programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination:

Volet 1 (analyse et évaluation)

La Commission européenne a publié les résultats d'une enquête Eurobaromètre[7] en mai 2003. Celle-ci a révélé que la plupart des Européens croient que l'origine ethnique d'une personne, sa religion, son handicap ou son âge peuvent constituer un obstacle dans la recherche d'un emploi, même à qualifications égales. La plupart se déclarent opposés à toute forme de discrimination, quelle qu'elle soit, mais doutent de la détermination de leurs contemporains.

Volet 2 (développement des capacités)

La directive relative à l'égalité raciale prévoit que les États membres désignent un organisme spécialisé dans l'égalité de traitement qui est chargé d'apporter une aide aux victimes et de publier des rapports et des recommandations. Dans le cadre du volet 2 du programme, un financement doit permettre la mise sur pied d'un réseau rassemblant des organismes, existants et nouveaux, chargés de la promotion de l'égalité ainsi que la promotion des échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre lesdits organismes.

Volet 3 (Sensibilisation)

La Commission européenne a lancé une campagne européenne d'information quinquennale "Pour la diversité – Contre les discriminations[8]" en juin 2003. Cette campagne a pour objectif d'informer les citoyens de leurs droits et obligations découlant des législations antidiscriminatoires européenne et nationales, ainsi que de faire la promotion des avantages de la diversité pour les entreprises et pour la société dans son ensemble.

Les projets visant à lutter contre la discrimination dans le domaine de l'emploi ont également bénéficié d'un financement européen dans le cadre de l'initiative communautaire EQUAL et des dépenses ordinaires du Fonds social européen. Certains projets soutenus par le programme communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes concernent aussi des discriminations fondées sur d'autres motifs mentionnés à l'article 13 du traité CE (par exemple, lorsque des femmes appartiennent à des minorités ethniques). Le programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale a traité de questions connexes à son champ d'application en les abordant sous l'angle de l'insertion sociale.

6 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/index_fr.htm
7 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_fr.htm
8 http://www.stop-discrimination.info/

Des programmes communautaires concernant l'éducation, la formation et la jeunesse ont également soutenu des actions menées en faveur des minorités ethniques, des personnes handicapées et d'autres groupes défavorisés. Des projets de recherche sur des questions se rapportant à la discrimination ont également été soutenus par les cinquième et sixième programmes-cadres européens de recherche et de développement technologique. Des informations concernant les droits en matière de protection contre la discrimination et d'autres questions seront publiées sur la nouvelle version du site de dialogue entre l'Union européenne et les citoyens[9].

Exemple de projet de coopération transnational EQUAL

"Diversity Wins": cette campagne rassemble des partenaires grecs, espagnols, allemands et néerlandais. Elle vise à améliorer l'intégration des migrants sur le marché du travail et à démontrer aux employeurs que la gestion de la diversité est positive pour leurs entreprises et pour la société dans son ensemble.

Pour plus d'informations, consulter la base de données EQUAL (http://europa.eu.int/comm/equal).

2.4. Principe de non-discrimination et droits sociaux fondamentaux

L'attachement de l'Union européenne au principe de non-discrimination a été réaffirmé dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée en décembre 2000.[10] L'article 20 de la charte énonce le principe général d'égalité en droit et l'article 21 traite du principe de non-discrimination.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 21:

1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

L'article 21 de la charte s'applique aux six motifs de discrimination mentionnés à l'article 13 du traité CE et à sept motifs de discrimination supplémentaires (les origines sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune et la naissance).

La Convention européenne a proposé d'insérer la charte dans un nouveau traité constitutionnel pour l'Union européenne. Elle a également proposé que le nouveau traité fasse de la non-discrimination l'un des principaux objectifs de l'Union européenne. Ces propositions n'ont pas encore été approuvées par les États membres, qui préfèrent attendre les résultats de la conférence intergouvernementale et l'adoption du nouveau traité.

---

9 http://europa.eu.int/citizensrights

10 http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_fr.html

L'insertion de la Charte des droits fondamentaux dans le traité n'offrirait pas de base juridique nouvelle permettant de renforcer la législation communautaire dans le domaine de la non-discrimination. Toutefois, de nombreux motifs de discrimination ajoutés dans la charte soulèvent des problèmes importants et délicats (par exemple, la discrimination fondée sur les caractéristiques génétiques). Il sera nécessaire d'examiner la manière de faire progresser le débat sur ces questions au niveau européen.

Conformément à l'article 51 de la Charte, les principes que celle-ci énonce devraient guider l'élaboration des politiques dans l'Union européenne et leur mise en œuvre par les autorités nationales. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a toujours soutenu que les droits humains fondamentaux, dérivés des instruments internationaux auxquels les États membres ont souscrit, font partie des principes généraux du droit communautaire, dont le respect doit être assuré[11]. La charte est d'ores déjà devenue un document important auquel la CJCE se réfère pour interpréter le droit communautaire[12].

La CJCE a estimé à de nombreuses occasions que le droit de ne pas être discriminé en raison de son sexe ou de sa nationalité constituait un droit fondamental au regard du droit communautaire, et qu'il convenait d'interpréter de manière étroite toute exception à celui-ci[13]. Cette jurisprudence influencera sans aucun doute la CJCE lorsque celle-ci aura à se prononcer pour la première fois dans le cadre des directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi.

2.5 La non-discrimination et le programme communautaire en faveur de la croissance, de l'emploi et de la cohésion sociale

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a défini une stratégie décennale globale visant à assurer une croissance économique durable, le plein emploi, la cohésion sociale et un développement durable. Cette stratégie s'appuie en particulier sur la stratégie européenne pour l'emploi et sur le processus d'inclusion sociale de l'Union européenne.

L'un des objectifs de l'"agenda de Lisbonne" consiste à augmenter les taux d'emploi de groupes actuellement sous-représentés sur le marché du travail. Les objectifs impliquent une augmentation des taux d'emploi des travailleurs âgés et des femmes, ainsi qu'une réduction importante des disparités en matière de chômage en faveur des personnes défavorisées telles que les personnes handicapées, les minorités ethniques et les migrants d'ici à 2010.

Il importe de noter que les faibles taux de participation et d'emploi de certains groupes résultent d'une série de facteurs économiques et sociaux. Les mesures visant à favoriser la participation sociale et la participation au marché du travail sont bien sûr essentielles pour améliorer la situation des groupes défavorisés. En outre, la législation et les politiques antidiscriminatoires peuvent sans nul doute contribuer de manière importante à la réalisation de l'agenda de Lisbonne. Elles visent à supprimer les obstacles qui empêchent les membres de

---

[11] Par exemple: affaire 29/69, Stauder contre ville d'Ulm; affaire 4/73, Rec. [1969] 00419, Nold contre Commission; affaire C-60/00, Rec. [1974] 00491, affaire C-60/2000, Mary Carpenter contre Secretary of State for the Home Department, Rec. [2002] I-006279.

[12] Par exemple: affaire C-245/01, RTL Television GmbH contre Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, Rec. [2003] 0000; affaires T-116-01 et T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) & SA et Diputación Foral de Vizcaya contre Commission des Communautés européennes, Rec. [2003] 0000.

[13] Par exemple: affaire C-13/94, P contre S et Cornwall County Council, Rec. [1996] I-02143; affaire C-55/00, Gottardo, Rec. [2002] I-00413.

certains groupes d'accéder à l'emploi et à la formation. Elles peuvent également contribuer à dénoncer les stéréotypes et les préjugés concernant les capacités des travailleurs âgés, des personnes handicapées, des minorités ethniques et religieuses et des migrants.

La nécessité de prendre des mesures visant à encourager l'intégration des groupes défavorisés et le rapport existant avec la non-discrimination ont récemment été réaffirmés dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, qui contient une ligne directrice soulignant la nécessité d'intégrer les groupes défavorisés sur le marché du travail[14]. La task-force européenne pour l'emploi, présidée par M. Wim Kok, a récemment exhorté les États membres (et les partenaires sociaux) à multiplier leurs efforts pour favoriser l'intégration des migrants et des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail, y compris en prenant des mesures visant à lutter contre la discrimination sur le lieu de travail[15].

Lignes directrices européennes pour l'emploi (approuvées par le Conseil le 22 juillet 2003)

Ligne directrice 7

Les États membres favoriseront l'intégration des personnes confrontées à des difficultés spécifiques sur le marché du travail, comme les jeunes qui quittent prématurément l'école, les travailleurs peu qualifiés, les personnes handicapées, les immigrants et les minorités ethniques, en développant leur capacité d'insertion professionnelle, en multipliant les possibilités d'emploi et en luttant contre toute forme de discrimination à leur égard.

Les objectifs communs révisés du processus d'inclusion sociale de l'Union ont été approuvés lors du Conseil européen de Copenhague en décembre 2002[16]. Ces objectifs ont mis en évidence "le risque élevé de pauvreté et d'exclusion sociale auquel sont exposés certains hommes et certaines femmes du fait qu'ils sont des immigrés" et encouragé les États membres à s'occuper de la situation des minorités ethniques et des migrants dans le cadre de leurs plans d'action nationaux en faveur de l'insertion sociale. Le processus d'inclusion sociale porte également sur les stratégies à appliquer pour favoriser l'accès des personnes handicapées à l'emploi, à la formation, à l'éducation, à la société de l'information, aux soins de santé, au logement, aux transports et aux autres services.

La stratégie européenne pour l'emploi et le processus d'inclusion sociale sont soutenus par le Fonds social européen (FSE). Les mesures visant à encourager l'intégration des groupes défavorisés peuvent bénéficier d'un soutien financier dans le cadre du FSE, y compris l'initiative communautaire EQUAL qui vise spécifiquement à lutter contre toute forme de discrimination et d'inégalité sur le marché du travail. Le troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion sociale[17], adopté le 18 février, confirme que le soutien aux groupes défavorisés, y compris les minorités ethniques et les personnes handicapées, restera une priorité de financement des Fonds structurels de l'Union européenne à l'avenir.

---

14 Décision 2003/578/CE du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

15 Rapport de la task-force pour l'emploi, novembre 2003: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_fr.htm

16 Référence.

17 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm

2.6. Non-discrimination – le contexte international

Le droit à la non-discrimination est reconnu, entre autres, par la déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de l'ONU et la Convention n° 111 de l'OIT. En outre, un principe général d'égalité est énoncé dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU. Les dispositions relatives à la non-discrimination contenues dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont récemment été renforcées par l'accord sur un nouveau protocole 12 à ladite convention, qui instaurera un droit autonome à l'égalité de traitement.

L'Union européenne a appuyé activement les récents efforts déployés par la communauté internationale pour faire respecter davantage le principe de non-discrimination.

L'Union a joué un rôle actif lors de la conférence mondiale contre le racisme et la xénophobie de 2001, qui a eu lieu à Durban (Afrique du Sud). Elle a continué de suivre les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe. Elle a participé à une série de manifestations relatives à la tolérance et à la non-discrimination organisées par l'OSCE dans le cadre de ses travaux sur la "dimension humaine".

Des discussions portant sur l'élaboration d'une nouvelle convention visant à promouvoir et à protéger les droits humains des personnes handicapées ont été entamées dans le cadre des Nations unies. La Commission européenne a apporté son soutien à l'élaboration d'un tel instrument par la voie d'une communication approuvée en janvier 2003[18]. Consciente qu'une telle convention relative aux droits des personnes handicapées pourrait affecter des compétences communautaires, très certainement dans le domaine de la non-discrimination, la Commission a présenté une recommandation en vue d'obtenir un mandat de négociation du Conseil le 31 janvier 2003 (SEC(2003)116), mais ce dernier n'a pas encore pris de décision à ce sujet.

L'évolution récente qu'a connue l'Union européenne a suscité un intérêt considérable au niveau international, car la législation antidiscriminatoire dont s'est dotée l'Union est l'une des plus élaborées du monde et est généralement considérée comme un modèle efficace. Abstraction faite du dialogue en cours avec les nouveaux Etats membres et candidats (cf. point 3.1. consacré à l'élargissement de l'Union), la Commission européenne a été invitée à engager un dialogue sur la lutte contre la discrimination avec les pays des Balkans occidentaux et les pays concernés par la nouvelle politique de voisinage de la Commission[19]. Le principe de non-discrimination est réaffirmé dans l'Accord de Cotonou [20] entre l'UE et 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et constitue l'un des sujets couverts dans le cadre du dialogue politique qui sous-tend la coopération avec ces pays.

---

18 Vers un instrument juridiquement contraignant des Nations unies destiné à promouvoir et protéger les droits et la dignité des personnes handicapées; COM(2003)16 final du 24 janvier 2001.

19 L'Europe élargie - Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud; COM (2003) 104 final du 11 mars 2003.

20 Article 13 de l'Accord de Partenariat ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000.

3. DÉFIS À RELEVER

3.1. Questions liées à l'élargissement de l'Union européenne

La publication du présent livre vert intervient peu après l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux États membres. Comme c'est le cas pour les anciens États membres, la non-discrimination concerne ces dix pays, ainsi que d'autres qui sont candidats à une adhésion, et ce, pour trois grandes raisons:

- le principe de non-discrimination fait partie des droits fondamentaux sur lesquels l'Union européenne est fondée. En tant que tel, il s'agit de l'un des "critères politiques" d'adhésion adoptés par les États membres lors du Conseil européen de Copenhague de 1993. Les nouveaux Etats membres ont accompli des efforts substantiels pour se conformer aux critères politiques qui constituaient un pré-requis en vue de l'ouverture de négociations d'adhésion.

- les nouveaux États membres sont censés avoir transposé les deux directives anti-discrimination avant leur adhésion à l'Union, car elles font partie de l'acquis législatif communautaire[21]. Les nouveaux États membres qui n'auraient pas respecté cette date butoir seront traités comme les États membres qui accusent un retard en matière de transposition et ils feront donc l'objet d'une procédure d'infraction pour non-respect du droit communautaire;

- la législation et les politiques antidiscriminatoires peuvent appuyer les efforts accomplis par ces pays pour encourager l'insertion et la participation des minorités et des groupes défavorisés. Les nouveaux Etats membres bénéficieront également du soutien financier de l'Union pour le développement de leurs stratégies de promotion de l'emploi et de l'inclusion sociale.

L'élargissement devrait inciter tous ces Etats membres à intensifier les efforts accomplis pour aplanir les difficultés rencontrées par les minorités. Cette remarque concerne en particulier les Roms, dont la communauté constituera la plus grande minorité ethnique dans l'Union élargie et qui restent exposés à des situations d'exclusion et de discrimination dans un certain nombre d'anciens et de nouveaux Etats membres. Il s'agit d'un problème multidimensionnel qui requiert une approche politique cohérente. La législation et les politiques antidiscriminatoires peuvent constituer un élément de cette approche. D'autres instruments politiques et financiers de l'Union peuvent également soutenir les efforts accomplis par les autorités nationales et les organisations de la société civile pour traiter ces questions.

Les nouveaux Etats membres ont fait face aux mêmes défis que les anciens Etats membres ont eu à connaître en transposant la législation communautaire de lutte contre la discrimination. L'instauration d'une protection juridique contre la discrimination fondée sur certains motifs (handicap, orientation sexuelle et âge) a constitué une entreprise particulièrement difficile pour un certain nombre de nouveaux États membres. La Commission a souligné l'importance de prendre des mesures pour lutter contre la discrimination fondée sur tous les motifs visés par la législation antidiscriminatoire communautaire et le fait que tous les motifs devaient être spécifiquement mentionnés dans les dispositions nationales de mise en œuvre.

---

[21] Voir le rapport sur l'égalité, la diversité et l'élargissement (disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_fr.htm).

L'approche fondée sur les droits en matière de handicap, qui trouve son prolongement dans la politique antidiscriminatoire de l'Union, reste un concept relativement nouveau, tant pour les autorités publiques que pour les organisations non gouvernementales d'un grand nombre de nouveaux États membres. La transposition des dispositions antidiscriminatoires en matière d'orientation sexuelle a suscité des controverses dans plusieurs nouveaux États membres.

Dans les nouveaux Etats membres, les taux d'emploi des travailleurs âgés sont généralement très bas (seulement 30,5% en moyenne dans les dix nouveaux États membres) et les travailleurs âgés touchés par les restructurations économiques éprouvent souvent des difficultés à accéder aux offres de formation et d'emploi. Actuellement, la discrimination fondée sur l'âge est un concept relativement peu familier dans un grand nombre des pays en question, mais il semble utile que les mesures de lutte contre la discrimination en matière d'accès à l'emploi et à la formation, exigées par le droit communautaire, s'inscrivent dans une approche politique plus large visant à augmenter les taux de participation au marché du travail des travailleurs âgés.

Il importe également de noter que l'élargissement modifiera le contexte politique et institutionnel dans lequel se fera l'élaboration des politiques en matière de non-discrimination et d'égalité de traitement. Faute de modification de l'article 13 du traité CE, l'adoption d'actes législatifs communautaires dans ce domaine continuera de requérir l'approbation unanime des États membres au Conseil. L'unanimité sera évidemment plus difficile à obtenir dans une Union comptant vingt-cinq États membres, voire davantage. Toute nouvelle avancée législative dans ce domaine requerra une volonté politique forte et partagée par l'ensemble des États membres. Cela ne devrait toutefois pas exclure la réalisation, au niveau national, d'actions visant à assurer la mise en œuvre et le respect intégraux du cadre juridique actuel dans l'ensemble de l'Union élargie.

Enfin, l'élargissement obligera l'Union européenne à établir un ordre de priorité en matière d'affectation des ressources financières. Les propositions de la Commission concernant les perspectives financières de l'Union après 2007 sont énoncées dans une communication adoptée le 10 février 2004[22].

3.2. Mise en œuvre du cadre juridique

L'UE a mis en place un cadre juridique solide afin de lutter contre la discrimination. Il s'agit maintenant d'assurer sans attendre la mise en œuvre intégrale et efficace de ce cadre. Il sera essentiel de combler le fossé existant entre les dispositions juridiques approuvées au niveau de l'Union en 2000, l'état de mise en œuvre dans certains États membres et la persistance des discriminations sur le terrain. Il apparaît en effet que les actes racistes et les discriminations fondées sur la race se sont multipliés ces dernières années[23].

La Commission européenne doit soumettre un rapport au Conseil et au Parlement en 2005 et en 2006 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi. Ce rapport "inclut, si nécessaire, des propositions visant à réviser et actualiser" les directives. Il est encore trop tôt pour déterminer de manière définitive

---

22 *Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie (2007-2013); COM(2004) 101 final.*

23 Voir, par exemple, les rapports rédigés par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes sur l'islamophobie et l'antisémitisme et l'enquête Eurobaromètre sur la "Discrimination en Europe", http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_fr.htm

si le nouveau cadre juridique fonctionne efficacement dans tous les États membres. Il est néanmoins d'ores et déjà possible d'identifier un certain nombre de lacunes.

La Commission constate avec préoccupation que de nombreux États membres semblent ne pas avoir exploité au mieux les trois années qui se sont écoulées depuis l'adoption des directives pour instaurer les dispositions nécessaires. Elle est également consciente des critiques émises par des représentants de la société civile à propos de l'absence de consultation qui a caractérisé la procédure de transposition dans certains États membres.

La Commission est extrêmement préoccupée par le fait que la transposition des directives a pris du retard dans plusieurs États membres. Dans certains pays, le projet de législation est toujours à l'examen ou n'a même pas encore été officiellement déposé. Dans d'autres, la législation ne s'applique pas encore à l'ensemble du territoire de l'État membre ou à tous les niveaux de pouvoir concernés.

Lorsque les directives ont été transposées en droit national, il apparaît souvent que celui-ci ne traduit pas entièrement toutes les dispositions détaillées des directives. À cet égard, tous les États membres (nouveaux Etats membres compris) ainsi que les pays candidats ont dû faire face aux mêmes difficultés. Ils ont dû élaborer de nouvelles définitions de discrimination directe et indirecte ainsi que du harcèlement. Ils ont dû s'accommoder de nouveaux concepts juridiques tels que le partage de la charge de la preuve en cas de discrimination. Ils ont dû prendre des mesures pour interdire la discrimination raciale dans les domaines non liés à l'emploi tels que l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé, le logement et l'accès aux biens et aux services. Il est très difficile de savoir si toutes ces exigences ont trouvé leur prolongement dans la législation nationale de tous les États membres.

À l'évidence, il reste beaucoup à faire pour assurer la mise en œuvre et le respect intégraux et efficaces des directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi. Il est nécessaire que les autorités publiques prennent de nouvelles mesures pour mener à bien le processus de transposition desdites directives en droit national. De nouveaux efforts de sensibilisation, de formation et de coopération avec la société civile devront également être accomplis.

En dépit de ces difficultés considérables concernant le cadre juridique actuel, des voix s'élèvent depuis l'an 2000 pour demander un élargissement et un renforcement de la protection qu'offre le droit communautaire contre les discriminations fondées sur certains motifs mentionnés à l'article 13 du traité CE.

La Commission européenne a d'ores et déjà présenté, sur la base dudit article 13, une proposition de nouvelle directive concernant l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de fourniture de biens et de services[24], laquelle est actuellement examinée par le Conseil.

Au cours de l'Année européenne des personnes handicapées, en 2003, les organisations représentant les personnes handicapées ont préconisé que de nouvelles mesures soient prises pour lutter contre la discrimination fondée sur un handicap dans les domaines non liés à l'emploi. La Commission européenne a défini la stratégie générale qu'elle entend appliquer pour poursuivre son action en faveur des personnes handicapées dans un plan d'action

---

[24] COM(2003) 657 final.

européen adopté en octobre 2003[25]. Ce plan d'action énonce un certain nombre d'initiatives visant à promouvoir l'accès des personnes handicapées à l'emploi, à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, aux nouvelles technologies et à l'environnement bâti.

Des groupements d'intérêts et des experts se livrent à un lobbying actif pour obtenir une série de mesures supplémentaires. Ils demandent des mesures visant, par exemple, à lutter contre la discrimination fondée sur l'âge en matière de fourniture de biens et de services, à relever le niveau de protection en matière de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et à répondre aux besoins spécifiques de certaines minorités telles que les Roms.

Même si elle prend bonne note de ces demandes de mesures nouvelles, la Commission est consciente de la nécessité d'assurer la mise en œuvre effective du cadre juridique actuel. Il est aussi important de noter que la législation n'est pas le seul instrument disponible aux niveaux européen, national ou régional pour lutter contre la discrimination. Dans la pratique, il est nécessaire, pour favoriser la non-discrimination, d'utiliser pleinement toute une série d'instruments politiques et financiers. Les actions concertées des diverses parties concernées seront également essentielles pour la réussite de ces efforts.

3.3. Améliorer la collecte, le suivi et l'analyse des données

Vu l'absence de mécanismes de collecte des données et de suivi des tendances et des progrès dans les États membres, il est actuellement difficile d'évaluer l'importance réelle des défis existants et de mesurer l'efficacité de la législation et des politiques antidiscriminatoires.

Cette situation traduit en partie un souci bien compréhensible du respect de la vie privée et des règles applicables à la collecte de données. Toutefois, la disponibilité accrue de données quantitatives et qualitatives pourrait favoriser l'élaboration de politiques antidiscriminatoires en permettant de définir les situations initiales qui serviront de référence, d'identifier les conséquences des inégalités et d'analyser leur ampleur. Il serait également utile de disposer de données permettant de suivre l'incidence des politiques et des financements.

De telles données devraient être ventilées par sexe, car les inégalités peuvent avoir une incidence différente sur les femmes et sur les hommes. La collecte de données comparables pendant un certain laps de temps serait également utile pour déterminer les tendances et contrôler les changements introduits sur les lieux de travail et dans d'autres endroits.

La Commission européenne est parfaitement consciente du caractère sensible de cette question. Elle estime cependant qu'un dialogue avec les autorités nationales et les autres parties concernées sur les possibilités d'amélioration de la collecte des données dans ce domaine pourrait être utile au développement futur de politiques antidiscriminatoires.

3.4. Soutien de l'Union aux mesures pratiques de lutte contre la discrimination

Le programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination a d'ores et déjà contribué à sensibiliser l'opinion publique et à soutenir la formation et les autres mesures pratiques visant à favoriser l'égalité de traitement. Il s'agira maintenant de fixer les priorités stratégiques qui devront guider l'attribution future de financements communautaires aux fins de la promotion de la non-discrimination, en particulier à la suite de l'élargissement. La

---

[25] Égalité des chances pour les personnes handicapées: un plan d'action européen; COM(2003) 650 final du 30.10.2003.

Commission est tenue de présenter un rapport au Conseil et au Parlement européen à la fin 2005 sur les progrès réalisés en matière de mise en œuvre du programme. Une évaluation indépendante du programme est en cours et elle sera prise en compte lors de la rédaction dudit rapport.

Sans vouloir préjuger des résultats de l'évaluation ou du contenu du rapport de la Commission, il est d'ores et déjà possible de faire ressortir certains résultats préliminaires et de soulever une série de questions en se fondant sur l'expérience acquise en matière de mise en œuvre du programme au cours des trois dernières années.

L'approche intégrée appliquée aux cinq motifs de discrimination concernés par le programme s'est révélée utile pour assurer des transferts d'expérience et de bonnes pratiques (voir point 2.1). Il est toutefois évident que certaines organisations habituées à travailler avec des groupes cibles particuliers ont jugé difficile l'adoption de cette approche.

Les produits de ce programme qui concerne un domaine d'action relativement nouveau au niveau de l'Union et dans de nombreux États membres ont été très demandés. Cela vaut en particulier pour les divers rapports, études, séminaires et conférences soutenus dans le cadre du programme. La Commission accueillera favorablement les contributions concernant la priorité thématique des futures activités relevant du volet "analyse et évaluation" du programme, conformément à l'agenda plus général concernant l'égalité et la non-discrimination.

Une part importante des ressources humaines et financières disponibles dans le cadre du programme d'action a été consacrée à des projets transnationaux rassemblant divers groupes et organisations. Bien que la demande de financement ait été importante dans le cadre de ce volet du programme, l'incidence plus générale de ces projets et leur pertinence pour l'élaboration future des politiques antidiscriminatoires aux niveaux communautaire et national sont sujets à caution dans certains cas.

En outre, un nombre important de financements de base ont été accordés, par le biais du programme, au Forum européen des personnes handicapées (FEPH), au Réseau européen contre le racisme (ENAR), à la Plate-forme européenne des personnes âgées (AGE) et à ILGA-Europe (*International Lesbian and Gay Association*), ainsi qu'à une série de réseaux plus petits actifs dans le domaine des handicaps. Ces financements sont destinés à permettre à ces organisations de lutter contre la discrimination, de favoriser l'égalité et de faire participer leurs membres à diverses activités. La valeur ajoutée de ce financement communautaire pour ces réseaux sera évaluée dans le cadre de l'évaluation externe du programme.

Enfin, les actions de sensibilisation menées aux niveaux communautaire et national ont reçu un soutien dans le cadre du programme. Bien que ces efforts aient commencé à donner des résultats, la nécessité d'encourager les changements de comportement et de mentalité s'inscrit évidemment dans un processus de longue durée. Les futures actions de sensibilisation pourraient être orientées davantage vers certains groupes cibles et être porteuses de messages clés. Elles devront également tenir compte du fait que les contextes nationaux sont très différents dans l'Union européenne élargie.

En conclusion, il est clairement nécessaire que l'Union continue de financer des mesures positives dans ce domaine d'action relativement nouveau. Afin de tirer le meilleur parti des moyens de financement limités, la Commission accueillera positivement les avis concernant les priorités et objectifs à assigner aux futures activités.

3.5 Renforcer la coopération avec les partenaires

Une série de partenaires ont contribué activement à l'élaboration du programme antidiscriminatoire de l'Union. Le défi à relever consistera à renforcer leur participation à la mise en œuvre de ce programme et à favoriser le travail en réseau et les échanges d'expériences entre les principaux partenaires.

Les **autorités nationales** sont des partenaires essentiels pour l'élaboration de législations et de politiques antidiscriminatoires. La Commission a développé un partenariat étroit avec les ministères et organismes publics concernés au cours du processus de transposition des directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi, ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination.

Le **Parlement européen** a joué un rôle important dans le cadre de l'élaboration de la politique antidiscriminatoire de l'Union et la Commission se réjouit de poursuivre sa coopération avec lui après les élections de juin 2004.

Les directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi précisent le rôle important confié aux **partenaires sociaux** et aux **organisations non gouvernementales (ONG)** en vue d'assurer la mise en œuvre et le respect de la législation antidiscriminatoire.

Au niveau européen, les partenaires sociaux ont adopté une déclaration au cours de l'Année européenne des personnes handicapées, en 2003. Ils prévoient d'actualiser, dans le courant de 2004, leur déclaration sur le racisme datant de 1995. La Confédération européenne des syndicats (CES) a élaboré un projet relatif à la non-discrimination avec le concours de ses membres et avec le soutien du programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination.

Action syndicale contre la discrimination fondée sur la race et la religion

La Confédération européenne des syndicats a obtenu, dans le cadre du programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination, un financement en faveur d'un projet associant ses membres et portant sur la discrimination au travail fondée sur la race et la religion. Ce projet vise à déterminer dans quelle mesure cette question est prise en compte dans les conventions collectives et à recenser les personnes originaires de minorités religieuses et raciales qui participent au processus décisionnel des syndicats.

La législation antidiscriminatoire européenne concerne les **employeurs** des secteurs public et privé. Elle concerne les petites et les grandes entreprises, de même que les travailleurs indépendants. Au-delà du simple fait de respecter les dispositions législatives, les employeurs européens progressistes commencent à reconnaître les effets positifs de la diversité. Cela s'inscrit dans le programme communautaire plus large visant à encourager la responsabilité sociale des entreprises. Des recherches sont menées pour le compte de la Commission afin de déterminer les coûts et les avantages de la diversité pour les employeurs et la Commission a également voulu reconnaître les efforts accomplis par certains employeurs dans ce domaine en créant un système de récompenses.

Les coûts et les avantages de la diversité pour les employeurs

La Commission européenne a publié, en novembre 2003, le résultat de recherches indépendantes concernant l'émergence d'arguments économiques en faveur de la diversité[26]*. Sur la base d'une enquête réalisée auprès de plus de deux cents petites et grandes entreprises, l'étude a identifié un certain nombre d'avantages importants de la diversité de la main-d'œuvre. Ces avantages concernent la réputation de l'entreprise, le capital humain et l'absence de coûts relatifs à la discrimination et au harcèlement sur le lieu de travail. Les obstacles mis en lumière par le rapport portent sur l'absence de sensibilisation, la résistance au changement organisationnel et les difficultés liées à la collecte des données.*

Les ONG restent des partisans essentiels de l'élaboration de politiques de non-discrimination dans l'Union européenne. Un grand nombre d'entre elles ont bénéficié d'un financement dans le cadre du programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination, ce qui leur a permis de collaborer avec leurs partenaires au niveau européen. Elles ont eu un rôle important à jouer au niveau national, consistant à appuyer la transposition de la législation antidiscriminatoire européenne, à faire mieux connaître les nouveaux droits et obligations et à apporter leur assistance aux victimes.

L'approche intégrée appliquée en matière de non-discrimination, fondée sur l'article 13 du traité CE, a encouragé les ONG qui ont l'habitude de travailler avec des groupes particuliers à coopérer et à conjuguer leurs efforts. Cette démarche s'est avérée difficile pour certaines organisations. Le financement accordé aux ONG dans le cadre du programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination a également contribué à attirer l'attention sur le nouveau cadre politique antidiscriminatoire de l'Union et sur la nécessité de traduire ce cadre dans les faits.

La directive relative à l'égalité raciale prévoit que les États membres désignent des **organismes spécialisés** chargés de promouvoir l'égalité, notamment en apportant leur aide aux victimes de discrimination ainsi qu'en publiant des rapports indépendants et en émettant des recommandations. Une disposition similaire prévoyant la création d'un organisme chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes a été insérée dans la directive relative à l'égalité de traitement, modifiée en 2002[27], ainsi que dans la proposition de directive du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services[28], présentée par la Commission en novembre 2003.

Dans les faits, un certain nombre d'États membres ont profité de cette occasion pour créer des organismes chargés de promouvoir l'égalité, de manière conjointe ou séparée, en luttant contre toutes les formes de discrimination prévues à l'article 13. Il s'agit là d'une évolution positive qui démontre que certains États membres ont l'intention de ne pas se limiter aux exigences minimales de la législation communautaire. Les organismes chargés de l'égalité seront certainement des partenaires essentiels dans le contexte du perfectionnement futur de la politique antidiscriminatoire dans l'Union européenne.

Les **autorités régionales et locales** constituent également des partenaires essentiels dans le cadre du programme de non-discrimination et d'égalité de traitement de l'Union européenne. Elles peuvent contribuer à donner le bon exemple en tant qu'employeurs et prestataires de

---

26 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_fr.htm

27 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_fr.html

28 COM(2003) 657 final du 5 novembre 2003.

services. Elles sont également bien placées pour sensibiliser l'opinion publique et favoriser le dialogue avec les communautés locales. Le **Comité des régions** a résolument soutenu la politique communautaire dans le domaine de la lutte contre la discrimination.

Les **experts** universitaires ont également participé au débat consacré au programme antidiscriminatoire de l'Union européenne. De nombreux ouvrages scientifiques ont été publiés depuis l'adoption des directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi.

L'**Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes** (Vienne) continue de soutenir le développement de la politique de l'Union dans ce domaine. Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2003, des discussions sont engagées dans le but d'élargir le mandat dudit observatoire à l'ensemble des questions relatives aux droits de l'homme. Il faudra examiner comment cette nouvelle agence des droits de l'homme pourra poursuivre son travail dans le domaine de la discrimination raciale et l'étendre aux autres formes de discrimination.

3.6 Intégrer le principe de non-discrimination dans les autres domaines d'action

Les directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi, de même que le programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination, font partie de la stratégie communautaire plus vaste visant à favoriser l'insertion et la participation des groupes défavorisés. L'un des principaux défis consistera à renforcer la contribution des autres instruments politiques et financiers communautaires à la lutte contre la discrimination.

Dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, certains États membres ont commencé à utiliser leurs plans d'action nationaux en faveur de l'emploi pour mettre sur pied une stratégie plus vaste combinant des mesures visant à promouvoir l'intégration de groupes défavorisés et des mesures de lutte contre des attitudes, comportements et pratiques discriminatoires. Toutefois, les avantages de cette double approche commencent seulement à être reconnus et il serait utile que son application soit renforcée.

L'analyse des plans d'action nationaux en faveur de l'inclusion sociale de 2003 a montré que seule une minorité d'États membres établissait un lien explicite entre les mesures de lutte contre l'exclusion sociale et les efforts de lutte contre la discrimination (y compris la législation antidiscriminatoire). Ce lien pourrait également être renforcé par les États membres et les groupes associés à la lutte contre l'exclusion sociale.

En ce qui concerne les migrants et les minorités ethniques, les mesures nationales concernant les domaines de l'emploi et de l'insertion sociale continuent de mettre l'accent sur la nécessité pour les migrants et les membres de minorités ethniques de s'adapter, notamment en profitant des mesures d'intégration telles que les cours de langue. Même si ces initiatives sont importantes, elles devraient aller de pair avec des mesures portant sur le comportement, les attitudes ou les pratiques potentiellement discriminatoires de la *majorité* de la population, lesquels peuvent empêcher un migrant ou un membre d'une minorité ethnique d'accéder à un emploi, à un service ou à un cours de formation, indépendamment de ses qualifications, de son expérience ou de ses aptitudes linguistiques. Les États membres pourraient être encouragés à avoir davantage recours au Fonds social européen pour faire face à la discrimination ainsi qu'à des mesures d'intégration plus traditionnelles telles que les formations.

Plutôt que de prendre des mesures spécifiques, de nombreux États membres cherchent à atteindre les groupes vulnérables dans le cadre de leurs initiatives générales, en mettant globalement l'accent sur l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle, de l'accès au logement et des performances en matière d'éducation; seuls quelques pays se sont fixé des objectifs clairs et spécifiques en ce qui concerne les groupes défavorisés. Le manque de données fiables et comparables est un obstacle à l'élaboration et au suivi de politiques efficaces dans ce domaine, que ce soit au niveau national ou au niveau européen.

La Commission constate que certains États membres ont de plus en plus tendance, au niveau national, à combiner les mesures de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes avec les mesures de lutte contre la discrimination fondée sur les autres motifs mentionnés à l'article 13 du traité CE. Cette tendance concerne en particulier les mesures juridiques adoptées et est confirmée par la création d'organismes uniques de promotion de l'égalité, chargés de la discrimination fondée sur plusieurs motifs au niveau national. L'élaboration d'une approche intégrée vise, en particulier, à faire face à des situations de discrimination multiple et à concrétiser la volonté de mettre au point des approches efficaces en matière de promotion de l'égalité de traitement. La Commission est également consciente du fait que beaucoup d'employeurs s'efforcent de traiter ces questions dans le cadre de leurs politiques de promotion de la diversité et de lutte contre la discrimination.

La Commission souhaite dès lors recueillir des avis concernant les possibilités de renforcer l'approche intégrée en matière de lutte contre les discriminations fondées sur les divers motifs mentionnés à l'article 13 du traité CE, y compris le sexe. Cette action ne doit pas remplacer l'approche particulière axée sur des dispositions institutionnelles spécifiques et des initiatives visant toutes les formes de discrimination entre les femmes et les hommes, étant donné qu'elle fait partie de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

4. CONCLUSION

Le présent livre vert est soumis afin de soulever un grand nombre de questions liées à l'avenir de la politique d'égalité et de non-discrimination dans l'Union européenne élargie.

D'énormes progrès ont été réalisés au niveau européen au cours des cinq dernières années afin d'élaborer un cadre juridique et politique qui permette de lutter contre la discrimination et d'encourager l'égalité de traitement. Force est toutefois de constater qu'il reste beaucoup à faire pour assurer la mise en œuvre intégrale et efficace de ce cadre dans l'ensemble de l'Union européenne élargie. Il importe également de reconnaître que la législation n'est qu'un instrument parmi d'autres dans la lutte contre la discrimination. Des efforts soutenus et des actions visant à appuyer la législation par des mesures concrètes seront nécessaires pour parvenir à faire évoluer les mentalités et les comportements.

Le présent livre vert met en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels des efforts supplémentaires devront être accomplis. Un grand nombre de ces efforts impliquent des actions aux niveaux national et régional ainsi que l'engagement actif de la société civile et d'autres partenaires. L'Union européenne continuera à soutenir et à suivre ce processus.

Des propositions d'actions susceptibles d'être envisagées au niveau européen sont présentées dans le livre vert. Elles sont destinées à susciter des réactions et n'ont pas un caractère exhaustif. Cette remarque vaut aussi pour le questionnaire électronique joint en annexe au présent document, qui est destiné à faciliter la formulation des réactions émanant d'un public

plus vaste que celui qui a d'ordinaire la possibilité de donner son avis sur la politique de l'Union européenne. Toutes les parties intéressées sont invitées à participer au débat et à formuler leurs propositions pour l'avenir. La Commission se réjouit de prendre connaissance de vos avis, qui l'aideront à façonner le futur programme européen de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité de traitement.

5. COMMENT PARTICIPER À CETTE CONSULTATION

La période de consultation du public débute le 1er juin et prend fin le 31 août 2004.

Nous vous invitons à nous renvoyer vos réponses au moyen du formulaire de réponse électronique, que vous trouverez sur le site de la Commission européenne à l'adresse suivante:

Toutes les données relatives à des personnes physiques garderont un caractère anonyme. Les organisations sont invitées à s'identifier.

Nous vous encourageons à utiliser le formulaire de réponse électronique, ce qui facilitera la prise en compte de vos avis dans le cadre du processus de consultation. Toutefois, vous pouvez également nous envoyer une contribution écrite succincte à l'adresse suivante:

Livre vert
DG EMPL/D/3
J37 2/23
Commission européenne
B-1049 Bruxelles

ANNEXE

Livre vert concernant l'égalité et la non-discrimination dans l'Union européenne élargie

QUESTIONNAIRE

1. RELEVER LE DEFI DE L'ELARGISSEMENT

Considérez-vous qu'il est important que l'Union européenne intensifie les efforts qu'elle déploie pour lutter contre les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle après l'élargissement?
Très important - important - pas important - sans avis.

2. TRANSPOSITION EN DROIT ET MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

Quelle incidence la législation européenne a-t-elle eue, d'après vous, sur la définition du niveau de protection contre les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans l'Union européenne?
Une incidence très forte - une incidence forte - une incidence limitée - aucune incidence - sans avis.

Quels sont, à votre avis, les principaux obstacles qui subsistent en ce qui concerne la mise en œuvre efficace de la législation antidiscriminatoire européenne? (Trois réponses au maximum)

- *Transposition nationale incomplète*
- *Manque d'informations/de sensibilisation concernant les droits et obligations découlant de la législation antidiscriminatoire*
- *Persistance des attitudes et comportements discriminatoires*
- *Difficultés d'accès aux tribunaux rencontrées par les victimes d'une discrimination*
- *Sanctions et remèdes insuffisamment efficaces*
- *Niveau de protection variable selon le motif de discrimination*
- *Dispositions relatives aux différents motifs de discrimination se chevauchant ou s'opposant*
- *Capacité des organisations non gouvernementales et des syndicats à défendre les victimes.*
- *Efficacité des organismes chargés de promouvoir l'égalité*
- *Autres (texte libre - nombre limité de mots)*

Estimez-vous que des problèmes graves ne sont pas traités par la législation antidiscriminatoire européenne à l'heure actuelle? *(Oui/non)*

- *Si oui, veuillez préciser de quel problème il s'agit (texte libre - nombre limité de mots)*
- *Lesquels des instruments suivants pourraient contribuer à résoudre ce problème? (Trois réponses au maximum)*
  - Sensibilisation
  - Formation
  - Codes de bonnes pratiques à caractère volontaire
  - Accords entre les partenaires sociaux
  - Nouvelle législation
  - Conformité marché public/contrat
  - Action positive
- *Veuillez évaluer l'importance d'une action aux niveaux suivants:*
  - Local
  - Régional
  - National
  - Européen

Est-il important que l'Union européenne dynamise le débat sur certains des motifs supplémentaires de discrimination mentionnés dans la Charte des droits fondamentaux[29]? (Trois réponses au maximum)

- *Origine sociale*
- *Caractéristiques génétiques*
- *Langue*
- *Opinions politiques ou toute autre opinion*
- *Appartenance à une minorité nationale*
- *Fortune*
- *Naissance*

[29] Voir article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3. AMELIORER LA COLLECTE, LE SUIVI ET L'ANALYSE DES DONNEES

La collecte de données est-elle importante pour l'élaboration de politiques efficaces de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination?
Très importante - importante - pas importante - sans avis.

L'Union européenne devrait coopérer avec les autorités nationales et d'autres partenaires afin d'examiner les possibilités de collecter des données concernant la discrimination et l'intégration des groupes défavorisés. Adhérez-vous à cette affirmation?
J'y adhère fermement - j'y adhère - je n'y adhère pas - je n'y adhère absolument pas - sans avis

4. EXPLOITER PLEINEMENT LES FINANCEMENTS EUROPEENS

Dans quels cas un financement européen constitue-t-il un plus? (Trois réponses au maximum)

- *Études de dimension européenne comparant l'expérience en matière de discrimination et les mesures de lutte contre la discrimination*
- *Analyse et suivi de l'incidence de la législation antidiscriminatoire*
- *Actions d'information et de sensibilisation*
- *Formation en matière de diversité et de discrimination*
- *Création de réseaux rassemblant les groupes participant à la lutte contre la discrimination*
- *Formation et expérience professionnelles pour les membres de groupes défavorisés*
- *Autres (texte libre)*

Sur quels domaines thématiques les futures actions devraient-elles être concentrées? (Trois réponses au maximum)

- *Emploi et lieu de travail*
- *Arguments économiques en faveur de la diversité*
- *Marchés publics*
- *Discrimination dans les domaines autres que celui de l'emploi (éducation, sécurité sociale, soins de santé, accès aux biens et aux services, logement).*
- *Comparaisons internationales dans le domaine de la lutte contre la discrimination*
- *Incidence économique de la législation antidiscriminatoire*
- *Autres (texte libre)*

5. RENFORCER LA COOPERATION AVEC LES PARTENAIRES

Parmi les acteurs suivants, certains devraient-ils être davantage associés aux efforts européens de lutte contre la discrimination? (Trois réponses au maximum)

- *Autorités nationales*
- *Autorités régionales et locales*
- *Organisations travaillant avec les victimes potentielles de discrimination*
- *Réseaux d'ONG au niveau européen*
- *Syndicats*
- *Organisations patronales*
- *Grandes entreprises*
- *Petites et moyennes entreprises*
- *Fournisseurs de services*
- *Organismes spécialisés chargés de promouvoir l'égalité*
- *Juges et praticiens du droit*
- *Autres (texte libre)*

6. ASSURER LA COMPLEMENTARITE AVEC D'AUTRES DOMAINES D'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE

Lesquels, parmi les instruments suivants, pourraient être utilisés plus efficacement pour soutenir les efforts européens de lutte contre la discrimination? (Trois réponses au maximum)

- *Stratégie européenne pour l'emploi*
- *Stratégie et programme européens d'insertion sociale*
- *Fonds social européen*
- *Initiative communautaire EQUAL*
- *Dialogue social*
- *Responsabilité sociale des entreprises*
- *Éducation, formation et jeunesse*
- *Autres (texte libre)*

Les efforts accomplis dans l'Union européenne pour lutter contre les discriminations fondées sur le sexe devraient être davantage combinés aux efforts déployés pour lutter contre les discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, un handicap ou l'orientation sexuelle. Adhérez-vous à cette affirmation?
J'y adhère fermement - j'y adhère - je n'y adhère pas - je n'y adhère absolument pas - sans avis

Il faut lutter de manière spécifique contre la discrimination fondée sur le sexe et promouvoir de manière spécifique l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Adhérez-vous à cette affirmation?
J'y adhère fermement - j'y adhère - je n'y adhère pas - je n'y adhère absolument pas - sans avis.