



La **directive sur l'égalité raciale** : application et défis

Le présent rapport aborde des thèmes liés au principe de non-discrimination (article 21) relevant du titre III, « Égalité », de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Photo de couverture : Digital Vision/Getty Image

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA (www.fra.europa.eu).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)
Schwarzenbergplatz 11
1040 Vienne
AUTRICHE
Tél. : +43 (0) 1 580 30 – 0
Fax : +43 (0) 1 580 30 – 691
Email : information@fra.europa.eu
www.fra.europa.eu

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9192-885-9
doi:10.2811/23113

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2011
Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source

Imprimé en Belgique

IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLÉ SANS CHLORE (PCF)



La **directive sur l'égalité raciale** : application et défis

Avant-propos

Selon le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union européenne est fondée sur les valeurs de l'égalité et de la non-discrimination, et ses politiques doivent lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. La directive sur l'égalité raciale constitue une mesure essentielle à cet égard, car elle sert de cadre à la lutte contre la discrimination et à la mise en pratique du principe de l'égalité de traitement. Cette directive, adoptée il y a dix ans, a entraîné la création de nouveaux régimes de promotion de l'égalité dans les États membres de l'Union européenne et renforcé les régimes existants. Même si des progrès importants ont été accomplis vers la réalisation de l'égalité raciale et ethnique, il reste plusieurs obstacles à surmonter.

L'article 17 de la directive sur l'égalité raciale impose à la Commission européenne de rendre compte au Parlement européen et au Conseil de l'application de cette directive et, dans ce rapport, de prendre en considération les avis exprimés par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des diverses publications de l'Agence contribuant à cet exercice. Il traite de l'application de la directive sur l'égalité raciale et des obstacles qu'il reste à surmonter pour atteindre ses objectifs, sur la base des recherches menées par l'Agence et par l'ancien Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes depuis sa création en 1997.

Son analyse repose également sur une discussion des législations et des pratiques observées dans les États membres de l'Union européenne, sur les expériences concrètes de personnes appartenant à des minorités raciales ou ethniques et sur les points de vue des partenaires sociaux. Même s'il est clair que les législations et les pratiques dans ce domaine ont évolué au cours de la dernière décennie, il n'est pas encore possible de présenter une analyse concrète des tendances. En effet, l'élaboration d'indicateurs permettant de déterminer la nature et les effets précis de ces mesures n'en est encore qu'à un stade précoce.

Morten Kjærum
Directeur

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	7
1. L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE SUR L'ÉGALITÉ RACIALE	9
1.1. L'effet de la directive sur l'égalité raciale sur les pratiques et les perceptions	9
1.2. Organismes de promotion de l'égalité	11
1.3. Possibilités de recours et règlement des litiges.....	12
1.4. Dialogue social.....	17
1.5. Mesures de promotion.....	17
2. OBSTACLES À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA DIRECTIVE SUR L'ÉGALITÉ RACIALE	19
2.1. Connaissance de la législation en matière d'égalité	19
2.2. Non-reconnaissance et non-signalement des cas de discrimination	20
2.3. Frais de justice.....	21
2.4. Limites du règlement des litiges en tant que moyen d'assurer l'égalité	22
2.5. Moyens complémentaires : collecte de données et mesures de prévention/de promotion.....	22
CONCLUSIONS	25
BIBLIOGRAPHIE	27

Introduction

Le problème de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique a attiré l'attention des institutions communautaires dans les années 90 et a suscité plusieurs mesures reconnaissant la nécessité de lutter contre le racisme et la xénophobie. Afin de permettre à la Communauté et aux États membres de mieux lutter contre ce problème, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) a été créé en 1997, avec pour mission de collecter des données objectives, fiables et comparables¹. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a succédé à l'EUMC en 2007 et a été dotée d'un mandat plus large qui couvre les droits de l'homme de façon générale². Depuis l'adoption de la directive sur l'égalité raciale, les recherches et les analyses de l'EUMC et de la FRA en matière de racisme et de xénophobie ont servi de base à l'établissement de rapports consacrés aux mesures et aux pratiques adoptées par les États membres afin de respecter leurs obligations au titre de cet instrument.

Le présent rapport aborde l'application de la directive sur l'égalité raciale par le biais des lois et des pratiques en vigueur dans les 27 États membres de l'Union européenne. Il analyse les défis restant à relever pour réaliser effectivement les objectifs de la directive et conclut par une discussion sur la façon dont ces obstacles pourraient être surmontés. Dans la mesure du possible, ce rapport décrit la manière dont la législation et les pratiques ont évolué dans le temps. Il est toutefois souvent difficile de trouver des données au niveau des États membres, et, même dans les cas où ces données sont collectées, les différences de finalité et de méthodologie font qu'il est difficile de dresser des comparaisons directes et précises. Des indicateurs susceptibles de faciliter une mesure plus uniforme des progrès accomplis dans la réalisation des droits fondamentaux sont en cours d'élaboration. Dans cette perspective, le travail réalisé par la FRA sur

les indicateurs relatifs aux droits des enfants constitue un outil précieux d'évaluation de la mise en œuvre. Ce travail souligne la nécessité d'effectuer davantage de recherches du même genre³.

Selon l'article 17 de la directive sur l'égalité raciale, le rapport quinquennal de la Commission sur l'application de la directive « prend en considération » l'opinion de la FRA. Le présent rapport s'ajoute aux différentes publications contribuant à cet exercice.

À travers une série d'études et d'analyses qualitatives, quantitatives et juridiques dans le domaine de la discrimination s'étendant sur une décennie, l'EUMC et la FRA ont constitué un important corpus de recherche couvrant de nombreux groupes démographiques dans différents contextes. Ce rapport utilise la richesse de ces sources pour proposer une analyse accessible et aboutie. Étant donné le rôle spécifique confié aux partenaires sociaux par l'article 11 de la directive, ce rapport fait tout particulièrement référence à leurs points de vue tels qu'ils ont été rassemblés et publiés par la FRA dans l'étude portant sur le point de vue des syndicats et des employeurs sur l'impact de la directive relative à l'égalité raciale (*The impact of the Racial Equality Directive : Views of trade unions and employers in the European Union*)⁴. Plus généralement, le présent rapport se base sur les contributions de Fralex, le réseau d'experts juridiques de la FRA, ainsi que sur d'autres rapports de l'EUMC et de la FRA, parmi lesquels : *Migrants, minorities and education : Documenting discrimination and integration in 15 Member States of the European Union*⁵ ; *Les migrants, les minorités et l'emploi : Exclusion, discrimination et anti-discrimination dans les 15 États membres de l'Union européenne*⁶ ; *Migrants, minorities and housing : Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union*⁷ ; *Roma and Travellers in public education : An overview of the situation in the EU Member States*⁸ ; *Access to justice in Europe : An overview of challenges and opportunities*⁹ ; *EU-MIDIS, Données en bref 3* :

1 FRA (2007), chapitre 1 et Annexe.

2 Règlement (CE) n° 1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (JO L 151 du 10 juin 1997, p. 1) ; règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO L 53 du 22 février 2007, p. 1).

3 FRA (2010b). Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a été particulièrement actif dans le développement d'indicateurs de mise en œuvre des droits de l'homme destinés à permettre aux organismes du traité des Nations Unies d'évaluer le degré de réalisation des droits contenus dans les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Voir <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/documents.htm>.

4 FRA (2010e).

5 EUMC (2004).

6 EUMC (2003b).

7 EUMC (2005).

8 EUMC (mai 2006).

9 FRA (2011).

*Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité*¹⁰ ; *EU-MIDIS : Rapport sur les principaux résultats*¹¹ ; *EU-MIDIS at a glance : Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey*¹² ; *Les migrants, les minorités et l'emploi : Exclusion et discrimination dans les 27 États membres de l'Union européenne, mise à jour 2003-2008*¹³ ; *The impact of the Racial Equality Directive : Views of trade*

*unions and employers in the European Union*¹⁴ ; *Tendances et évolutions de 1997 à 2005 : Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne*¹⁵ ; *Les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'Union européenne : Rapport comparatif*¹⁶. Le présent rapport se base également sur les rapports annuels.

10 FRA (2010c).
11 FRA (2009i).
12 FRA (2009h).
13 FRA (2010d).

14 FRA (2010e).
15 FRA (2007).
16 FRA (2009j).

1. L'application de la directive sur l'égalité raciale

L'objectif de la directive sur l'égalité raciale est de créer un cadre de lutte contre la discrimination et de faire appliquer le principe de l'égalité de traitement dans les États membres de l'Union européenne. Son action s'ajoute à celle de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, qui interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle, et à celle de la directive sur l'égalité entre les hommes et les femmes et de la directive sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès aux biens et services, qui interdisent la discrimination fondée sur le genre¹⁷. Ensemble, ces directives apportent une contribution importante à la réalisation de l'objectif de lutte contre la discrimination de l'UE. La discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et la discrimination fondée sur le genre sont interdites dans le contexte de l'emploi, de l'accès aux biens et services et de l'accès au système de sécurité sociale (« protection sociale » et « avantages sociaux »). La discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle est interdite uniquement en matière d'emploi. Cette différence engendre ce que l'on appelle souvent une « hiérarchie des motifs », avec une protection inégale contre les discriminations. La proposition de directive « horizontale » de la Commission vise à corriger ce problème. Cette proposition aboutirait à une législation assurant une protection contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle dans tous les contextes couverts par la directive sur l'égalité raciale¹⁸.

En vertu de la directive sur l'égalité raciale, les États membres de l'Union européenne sont tenus d'interdire la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils sont également autorisés à adopter des mesures spécifiques pour prévenir ou compenser les désavantages liés à ces motifs de discrimination (« action positive »). Pour réaliser ces objectifs, les États membres sont tenus d'adopter une série de mesures ainsi qu'une

structure particulière : pour faire valoir leurs droits, les personnes concernées doivent avoir accès à des procédures judiciaires et/ou administratives, qui peuvent inclure une forme de conciliation. Dans le cadre de cette procédure, la charge de la preuve doit être partagée entre le plaignant et le défendeur. Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives doivent être prévues. Plusieurs mesures sont requises pour aider et soutenir les victimes qui s'engagent dans ces actions. Un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité doivent avoir pour mission d'aider les victimes dans le cadre de ces procédures. Les États membres de l'Union européenne doivent également autoriser les organisations de la société civile à assister les plaignants dans les procédures judiciaires ou administratives ou à engager de telles procédures en leur nom. Ces organisations peuvent inclure les organisations non gouvernementales (ONG), les syndicats ou les organismes de promotion de l'égalité eux-mêmes. Les organismes de promotion de l'égalité doivent également être habilités à entreprendre diverses activités de promotion, comme la publication de rapports et de recommandations et la réalisation d'enquêtes indépendantes. Les États membres doivent également prendre des mesures pour faire connaître les dispositions de cette directive. Enfin, les États membres doivent promouvoir le dialogue entre leurs partenaires sociaux (employeurs et travailleurs) en vue d'élaborer des politiques de promotion de l'égalité ainsi que le dialogue avec les ONG.

Différentes mesures ont été prises au niveau des États membres afin de faire appliquer la directive par les organismes aussi bien publics que privés. Il existe des exemples encourageants de pratiques qui vont au-delà des exigences minimales de la directive, mais on constate également que, dans certains domaines, il est difficile de dire si les normes imposées par la directive sont respectées.

1.1. L'effet de la directive sur l'égalité raciale sur les pratiques et les perceptions

La directive sur l'égalité raciale impose aux États membres de l'Union européenne de prendre une série de mesures visant à maintenir un cadre juridique et procédural pour la promotion de l'égalité des minorités raciales ou ethniques. Certains États membres ont ainsi dû créer pour la première fois un régime détaillé de non-discrimination couvrant la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique. Ces pays sont la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne,

17 Directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180 du 19 juillet 2000, p. 22) ; directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2 décembre 2000, p. 16) ; directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO L 373 du 21 décembre 2004, p. 37) ; directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (JO L 204 du 26 juillet 2006, p. 23).

18 Commission européenne, *Proposition relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle*, COM(2008) 426 final, 2 juillet 2008.

la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Pour les autres, qui possédaient déjà des cadres juridiques en matière de non-discrimination, l'application de la directive a nécessité des changements plus modestes. C'est le cas, par exemple, du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède¹⁹. La directive a cependant nécessité l'adoption de différentes mesures spécifiques qui n'étaient pas universellement présentes dans les États membres avant son adoption, comme par exemple : la création de procédures civiles et/ou administratives pour faire respecter l'interdiction de discrimination, la création d'un organisme de promotion de l'égalité, la permission accordée aux organisations de la société civile d'engager des procédures judiciaires et/ou administratives afin de faire respecter les obligations au titre de la directive, la promotion du dialogue avec les partenaires sociaux et avec les ONG et l'introduction d'une charge de la preuve « partagée » dans les procédures en justice (voir la section 1.3.2).

Les effets de la directive sont difficiles à quantifier. Les études menées par la FRA révèlent des avis mitigés parmi les partenaires sociaux interrogés quant à l'ampleur de l'incidence de la directive sur l'égalité raciale sur les cadres réglementaires nationaux. Dans les États membres qui possédaient déjà des régimes de non-discrimination (principalement l'EU-15), les partenaires sociaux (interrogés par la FRA)²⁰ ont tendance à douter que cette directive ait eu un effet pratique étant donné l'existence antérieure d'une législation nationale. Dans les États membres possédant des régimes moins détaillés (principalement les 12 États membres qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004, mais aussi certains pays d'Europe méridionale), les personnes interrogées ont tendance à mettre en doute la nécessité de cette directive parce que la discrimination n'était pas réellement considérée comme un problème important. Cette tendance à ne pas reconnaître l'importance de la discrimination est abordée ci-après²¹.

Les partenaires sociaux ont tendance à percevoir l'effet de cette directive en termes plus indirects ou symboliques²². La contribution « symbolique » de la directive a été d'affirmer de façon déterminée et sans équivoque le caractère inacceptable de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Les personnes interrogées de plusieurs États membres partagent ce sentiment, exprimé en ces termes par un représentant syndical : « Les directives ont facilité l'application des politiques en matière de diversité et apporté des arguments forts pour renforcer leur légitimité »²³. La plupart des partenaires sociaux interrogés, mais pas tous, estiment que le seul fait d'adopter et de transposer cette directive

a contribué à sensibiliser l'opinion au problème de la discrimination et conféré une plus grande légitimité aux initiatives existantes en matière d'égalité. Dans cette perspective, on peut souligner les initiatives lancées par certains employeurs afin de promouvoir l'égalité raciale et ethnique, comme des codes de conduite, des programmes de formation, des audits de diversité, des efforts visant à intégrer les travailleurs étrangers et des ajustements aux politiques de recrutement intervenus au cours de la période transitoire. Parmi les syndicats, on observe également des mesures prises pour promouvoir la participation des minorités au sein de ces mêmes syndicats, des mesures de surveillance des différences de traitement en matière de salaires et de conditions de travail et la création de mécanismes de soutien au sein des syndicats pour les victimes de discrimination raciale ou ethnique²⁴.

Les partenaires sociaux ont également fait remarquer que l'adoption de la directive, en 2000, était intervenue à une époque où la croissance économique avait provoqué une pénurie de travailleurs compensée par le recours à des travailleurs étrangers, ce qui avait nécessité des mesures de lutte contre la discrimination afin de préserver la cohésion de la population active. Les employeurs ont également compris à l'époque que, pour obtenir des performances maximales, il fallait recruter les personnes les plus qualifiées indépendamment de leur race ou de leur origine ethnique. Il a également été reconnu qu'une base de consommateurs diverse appréciait davantage une main-d'œuvre elle-même diverse²⁵.

Hormis ces perceptions, il est clair que la directive a suscité des mesures législatives et institutionnelles spécifiques, comme indiqué ci-dessus, qui n'existaient pas encore dans tous les États membres. On note également que certaines modifications des pratiques des employeurs et des syndicats ont coïncidé avec la période précédant l'échéance de transposition de la directive. La perception selon laquelle ces changements n'étaient pas dus à la directive s'explique sans doute davantage par le fait que, quand la tendance en faveur de ces initiatives a circulé depuis les autorités publiques et les organisations à haut niveau de représentation des employeurs et des travailleurs jusqu'au point de mise en œuvre, le lien avec la directive n'était plus apparent. En outre, les perceptions de ces partenaires sociaux peuvent avoir été influencées par le point de vue, entendu dans les États membres qui ne possédaient pas précédemment de cadre législatif antidiscrimination, selon lequel l'UE aurait utilisé cette directive pour leur imposer des règles « exotiques » et « inutiles »²⁶. Ce point de vue s'explique peut-être en partie par la tendance, chez les partenaires sociaux de certains États membres, à considérer que la discrimination n'existait tout simplement pas (voir ci-après).

19 FRA (2007), p. 17.

20 FRA (2010e).

21 FRA (2010e), p. 56-60.

22 FRA (2010e), p. 47-50.

23 FRA (2010e), p. 75, 49-50.

24 FRA (2010e), p. 62-70, 74-77, 86-88.

25 FRA (2010e), p. 9, 19, 52-53, 66-67.

26 FRA (2010e), p. 10, 56-59.

1.2. Organismes de promotion de l'égalité

L'article 13 de la directive sur l'égalité raciale impose aux États membres de créer un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement. Les États doivent confier à ces organismes trois missions qu'ils sont tenus d'accomplir de façon indépendante. Ces trois missions sont les suivantes : aider les victimes à faire entendre leurs plaintes ; réaliser des enquêtes sur la discrimination ; publier des rapports et émettre des recommandations en matière de discrimination. Tous les États membres ont désigné un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre la discrimination raciale ou ethnique, à l'exception de la Pologne, qui n'a « désigné » aucune entité particulière et où ces trois tâches relèvent actuellement des attributions de différents organismes existants. Certains États membres (la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni) possédaient déjà des organismes chargés de lutter contre la discrimination ethnique et raciale avant l'adoption de la directive. D'autres ont créé un nouvel organisme (par exemple l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie) ou ont élargi le mandat d'un organisme ou de plusieurs organismes existants afin de lutter contre la discrimination raciale ou ethnique dans les domaines requis par la directive (par exemple Chypre et la Lettonie). Dans certains cas, il est plus difficile d'estimer l'ampleur des activités des organismes de promotion de l'égalité, parce qu'ils ne sont devenus opérationnels que très récemment (par exemple en 2008 au Luxembourg, en 2009 en Espagne et en 2010 en République tchèque) ou parce que les trois tâches sont réparties sur différents organismes (par exemple en Autriche, en Finlande, en Irlande et en Pologne)²⁷. Dans la majorité des États membres, l'organisme ou les organismes désignés couvrent non seulement la discrimination raciale et ethnique, mais aussi les motifs de discrimination couverts par les autres directives antidiscrimination, comme indiqué ci-dessus. Cette pratique contribue à assurer une protection égale contre la discrimination fondée sur tous les motifs d'une façon cohérente avec la proposition de directive « horizontale » de la Commission.

1.2.1. Aide aux victimes

L'obligation d'apporter une aide aux victimes comprend la communication d'informations sur la façon de faire valoir leurs droits en justice ainsi que des conseils juridiques. Il semble que la plupart des organismes de promotion de l'égalité désignés assument cette fonction. En Lituanie, cette fonction n'est pas mentionnée explicitement parmi les compétences de l'organisme

de promotion de l'égalité, tandis qu'en Espagne, la législation ne spécifie pas la forme que l'« aide aux victimes » doit prendre. Plusieurs États membres de l'Union européenne ont toutefois dépassé les exigences minimales de la directive.

Premièrement, dans un petit nombre d'États membres, par exemple en Hongrie et au Royaume-Uni, les organismes de promotion de l'égalité sont habilités à représenter des particuliers qui introduisent un recours devant les tribunaux. Dans un tiers environ des États membres, les organismes de promotion de l'égalité peuvent intenter eux-mêmes des actions en justice au nom de la victime ou en leur nom propre (parfois, il arrive alors que le consentement de la victime soit requis). En Belgique, en Hongrie et en Irlande, les organismes de promotion de l'égalité peuvent intenter des actions en invoquant des discriminations répandues sans victime identifiable, des tendances générales à la discrimination ou dans le cadre d'une action d'intérêt public (*actio popularis*). Il est ainsi possible d'intenter des actions dans des cas où il n'y a pas de victime identifiable, ceux où les victimes sont nombreuses, ou encore lorsque la victime hésite à se manifester à titre individuel. Certains organismes de promotion de l'égalité peuvent également intervenir dans des procédures judiciaires entre des parties privées dans les litiges pertinents au regard de leur mandat.

Deuxièmement, certains États membres ont été au-delà des dispositions de la directive en conférant à leurs organismes de promotion de l'égalité un rôle quasi judiciaire leur permettant de statuer sur des plaintes. Il s'agit notamment de l'Autriche, du Danemark, de la Hongrie et des Pays-Bas.

Troisièmement, certains États membres ont habilité leurs organismes de promotion de l'égalité à instruire certains dossiers de discrimination (par exemple en France et en Suède) et, dans quelques cas, à infliger des sanctions. Certains organismes ne peuvent exercer cette compétence qu'en réaction à une plainte particulière, tandis que d'autres sont habilités à enquêter de leur propre initiative. Ce mécanisme n'est pas de nature quasi judiciaire, dans le sens où l'organisme n'est pas habilité à être saisi pour entendre les parties, mais plutôt de nature réglementaire. Dans certains États membres, le pouvoir d'enquête peut s'étendre au contrôle de l'incidence de la législation. La fréquence d'exercice de cette fonction dépend tout d'abord de la capacité d'un organisme à agir de sa propre initiative (et non uniquement en réaction à une plainte) et, ensuite, de la disponibilité de moyens suffisants. Dans de nombreux États membres, il n'y a pas eu de contrôle systématique de l'incidence de la législation au cours d'une période donnée.

Ces mesures constituent un moyen important d'améliorer l'efficacité des mécanismes de protection. C'est d'autant

²⁷ Bien que les organismes concernés en Pologne n'aient pas été formellement « désignés », ils sont habilités à accomplir les tâches requises par la directive.

plus le cas des organismes habilités à agir de leur propre initiative dans la mesure où, comme expliqué ci-après, les personnes appartenant à des minorités ethniques n'ont souvent pas connaissance de leurs droits ni des procédures disponibles et éprouvent souvent une réticence à signaler les cas de discrimination. La facilité d'une fonction quasi judiciaire permet d'obtenir réparation plus rapidement, à moindres frais et probablement plus facilement qu'en passant par les tribunaux. La compétence de certains organismes de promotion de l'égalité à introduire des actions en justice, à représenter des particuliers en justice ou à traiter des plaintes eux-mêmes par le biais d'une procédure quasi judiciaire nécessite des moyens financiers et des effectifs adéquats. Par exemple, le manque de moyens de certains organismes de promotion de l'égalité (en Bulgarie et en Irlande) a provoqué des retards dans la prise de décisions et l'accumulation d'un arriéré dans les dossiers.

1.2.2. Enquêtes, rapports et recommandations

Les organismes de promotion de l'égalité de différents États membres assurent diverses fonctions dans le cadre de leurs pouvoirs de réaliser des enquêtes et de publier des rapports et des recommandations. Dans ce contexte, ils peuvent donner des conseils aux organismes publics ainsi qu'aux acteurs privés en leur qualité d'employeurs ou de fournisseurs de biens ou services. Ces conseils peuvent inclure l'élaboration de codes de pratiques ou la création ou l'examen de plans d'action en matière d'égalité.

Certains organismes de promotion de l'égalité assurent également d'autres rôles, comme proposer des conseils aux législateurs dans le cadre du processus législatif ou mener des campagnes de sensibilisation. Ces activités peuvent contribuer au respect, par les États membres, de leur obligation, au titre de l'article 10 de la directive sur l'égalité raciale, de diffuser des informations relatives à cette directive. La plupart des organismes de promotion de l'égalité s'efforcent de sensibiliser l'opinion par des publications, des formations et des séminaires, mais la diversité et l'intensité de ces activités dépendent inévitablement de facteurs tels que la disponibilité de moyens suffisants et l'accessibilité géographique. En Allemagne et au Danemark, par exemple, les représentants syndicaux considèrent que les organismes de promotion de l'égalité sont difficiles à joindre, parce qu'ils ne possèdent chacun qu'un seul bureau central²⁸. La capacité de sensibilisation dépend bien entendu des moyens dont les organismes de promotion de l'égalité disposent. L'insuffisance des moyens financiers ou humains a une incidence majeure sur la capacité de ces organismes à faire connaître leurs services ou à

sensibiliser la population à la législation et aux procédures concernées.

Certaines questions ont également été soulevées concernant l'indépendance des organismes de promotion de l'égalité par rapport au gouvernement central. Ce problème s'explique par la relation qu'un organisme de promotion de l'égalité peut entretenir avec certains ministères. Cette relation peut être physique (dans les cas où un organisme de promotion de l'égalité partage des locaux avec un ministère), financière (lorsqu'un ministère détermine le niveau de financement) ou organisationnelle (dans les cas où le directeur de l'organisme de promotion de l'égalité est nommé par un ministre ou rattaché à un ministère). Des préoccupations de cet ordre ont été exprimées par rapport à l'Italie, à Malte, à la Hongrie, à la Slovénie et à l'Espagne. Ces problèmes n'affectent pas nécessairement l'indépendance des organismes de promotion de l'égalité dans la pratique, mais peuvent donner une impression défavorable qui augmente la réticence des victimes à s'adresser à eux.

Les activités sortant de la sphère de la résolution des conflits sont une attribution importante des organismes de promotion de l'égalité, parce qu'elles ont le potentiel d'apporter des solutions à long terme en faveur de l'égalité en réglant des problèmes potentiellement systémiques et structurels et en contribuant de façon plus générale à sensibiliser l'opinion publique. Cette approche est particulièrement utile pour éviter les actions en justice en suscitant l'examen des politiques et des pratiques potentiellement discriminatoires avant qu'elles ne provoquent des conflits. La contribution potentielle de ces actions à la réalisation de l'égalité dépendra des mandats confiés aux organismes de promotion de l'égalité, du degré auquel les organismes de promotion de l'égalité disposent des moyens nécessaires pour dialoguer avec les différents acteurs et de l'ouverture des organismes publics et privés par rapport aux conseils donnés.

1.3. Possibilités de recours et règlement des litiges

1.3.1. Accès à des procédures judiciaires et/ou administratives

En vertu de l'article 7 de la directive sur l'égalité raciale, les États membres sont tenus de veiller à ce que les victimes aient accès à des procédures judiciaires et/ou administratives pour faire valoir leur droit à l'égalité de traitement. Tous les États membres proposent des voies de recours par le biais de mécanismes judiciaires et/ou quasi judiciaires. Certains États membres appliquent

28 Voir FRA (2010e), p. 99.

également des procédures pénales pour certaines formes de discrimination interdites par la directive. On désigne ces procédures de plainte par le terme collectif de « mécanismes de règlement des litiges ».

Peu d'États membres collectent ou publient des données relatives au nombre d'actions judiciaires intentées dans des dossiers de discrimination raciale ou ethnique. Dans les cas où des données relatives aux dossiers de discrimination sont collectées, les résultats ne sont pas toujours ventilés en fonction du motif de discrimination. Dans les cas où ces informations sont disponibles, il semble que le nombre de cas de discrimination raciale ou ethnique portés devant les tribunaux reste peu élevé dans la plupart des États membres. Au Royaume-Uni, en 2007, par exemple, 2 511 cas de discrimination raciale ont été référés au service des plaintes de l'ancien organisme de promotion de l'égalité. Sur ce nombre, 459 affaires ont été portées devant les tribunaux. Dans la grande majorité des autres États membres pour lesquels des informations sont disponibles, par contre, le nombre d'affaires (non pénales) portées jusqu'à présent devant les tribunaux varie en règle générale entre 0 et 15. La situation est différente si l'on tient compte du nombre de plaintes reçues par les organismes de promotion de l'égalité. Ici aussi, certains États membres ont enregistré un très petit nombre de plaintes. En 2008, par exemple, les organismes de promotion de l'égalité d'Estonie, du Luxembourg, de Malte, du Portugal, de Roumanie, de Slovaquie et de Slovénie ont reçu moins de 20 plaintes. À l'autre extrémité de l'échelle, l'organisme français de promotion de l'égalité a enregistré plus de 3 009 dossiers en 2009. Parmi les autres organismes de promotion de l'égalité ayant reçu plus que quelques centaines de plaintes en 2008 ou en 2009, on peut citer ceux de Belgique, d'Irlande et de Suède²⁹. Le petit nombre de plaintes ou de dossiers formellement enregistrés peut être affecté par le nombre de litiges réglés par une médiation informelle, qui permet d'arriver à un accord à un stade précoce sur la base d'un contact initial par un organisme de promotion de l'égalité encourageant une mise en conformité volontaire. Selon le moment où les organismes de promotion de l'égalité considèrent ces dossiers comme étant « formellement » enregistrés, il se peut qu'ils ne soient pas repris dans les statistiques relatives aux plaintes.

L'article 7 permet aux États membres de faire appliquer les obligations prévues par la directive par l'intermédiaire des procédures de conciliation ou de médiation. La médiation présente l'avantage d'éviter les frais et les délais associés aux procédures judiciaires, ainsi que les conflits et la polarisation susceptibles d'être engendrés par les mécanismes de règlement des litiges de façon générale. D'un autre côté, il est primordial que les règlements ainsi trouvés soient conformes aux résultats des mécanismes traditionnels de règlement et que les

intérêts des victimes soient correctement protégés. Dans certains États membres, une tentative de médiation est obligatoire avant de passer à d'autres mécanismes de règlement des litiges. L'implication des organismes de promotion de l'égalité peut aller d'un service de médiation assuré directement par l'organisme au simple renvoi des dossiers devant un médiateur externe. L'implication directe de l'organisme de promotion de l'égalité dans la médiation peut contribuer à protéger correctement les intérêts de la victime, au même titre que l'obligation de faire approuver par l'organisme de promotion de l'égalité le résultat d'une médiation externe. Il est cependant difficile de déterminer si la médiation permet des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à travers l'UE, puisque l'issue des dossiers n'est généralement pas rendue publique.

1.3.2. Preuve de discrimination

L'article 8 de la directive impose aux États membres de permettre un partage de la charge de la preuve entre le plaignant et le défendeur dans les affaires de discrimination, sauf dans le cas des États membres où le tribunal ou un organe compétent est chargé d'instruire l'affaire. Par conséquent, si le plaignant apporte des faits permettant de présumer un cas de discrimination, c'est au défendeur qu'il revient de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement. Cette disposition exprime un principe déjà établi par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) concernant la discrimination fondée sur le genre³⁰. On estime qu'elle est particulièrement utile dans les dossiers de discrimination où la plupart des éléments de preuve nécessaires pour prouver un traitement discriminatoire sont en possession du responsable de ce traitement. Elle a néanmoins représenté une nouveauté dans la législation de plusieurs États membres. Un petit nombre d'États membres semblent ne pas avoir incorporé explicitement ce principe dans leurs règles de procédures civiles ou ne l'ont pas appliqué dans les procédures judiciaires.

Une autre nouveauté concerne la portée du concept de « discrimination » qui pourrait rendre la discrimination plus facile à prouver. À cet égard, la CJUE a admis le principe selon lequel une discrimination à l'encontre d'une personne « fondée sur » une caractéristique protégée ne doit pas nécessairement concerner une caractéristique possédée par la victime de cette discrimination. Ainsi, dans l'affaire *Coleman*, la CJUE a considéré que la plaignante avait été victime d'une discrimination « fondée sur » le handicap, parce qu'elle avait reçu un traitement défavorable du fait du handicap

29 Les chiffres précédents sont issus de FRA (2010a), section 1.2.

30 Par exemple *Enderby c. Frenchay Health Authority et Secretary of State for Health*, Recueil 1993, p. I-5535, point 14.

de son enfant³¹. Cette approche a été reconnue dans la législation de Bulgarie, d'Irlande et, dans une moindre mesure, d'Autriche. Cette façon d'appliquer l'interdiction de discrimination permet d'atteindre plus concrètement l'objectif de promotion de l'égalité poursuivi par la directive.

Afin d'établir l'existence d'un cas de discrimination, le plaignant doit prouver qu'il a reçu un traitement moins favorable que celui accordé à d'autres personnes dans une situation comparable. Cependant, cette information peut parfois être difficile à obtenir. Pour apporter la preuve d'une discrimination directe en matière de rémunération, par exemple, le plaignant doit accéder à des éléments de preuve montrant que sa rémunération est inférieure à celle de ses collègues occupant une fonction similaire et possédant un niveau d'expérience ou des qualifications semblables. Ces informations ne sont pas toujours facilement accessibles. Pour prouver une discrimination indirecte, il est nécessaire de montrer qu'une règle ou pratique « uniforme » (c'est-à-dire « neutre » en apparence) a une incidence négative disproportionnée sur un groupe particulier de personnes caractérisé, par exemple, par une origine raciale ou ethnique commune. Dans certaines situations, cela nécessite la production de données statistiques. Par exemple, il est possible de démontrer qu'un prestataire de services qui refuse de proposer un service dans un quartier en particulier est en fait coupable de discrimination indirecte sur la base de données montrant que ce quartier compte une proportion particulièrement élevée d'habitants issus d'une minorité ethnique. La CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme ont toutes deux admis la recevabilité de données statistiques pour l'établissement d'une présomption de discrimination, et leur utilisation est bien établie aux Pays-Bas et au Royaume-Uni³². Cette pratique reste cependant peu courante dans de nombreux États membres, puisque les données susceptibles d'y contribuer ne sont actuellement pas collectées — pour des raisons abordées ci-après.

Plus d'un tiers des États membres autorisent les « tests de situation » pour démontrer l'existence d'une discrimination, moyennant le respect de certains critères (c'est le cas de la Belgique, de la Bulgarie, de la Finlande, de la Hongrie, de la Lettonie, des Pays-Bas, de la République tchèque, du Royaume-Uni et de la Suède)³³. Certains organismes de promotion de l'égalité et certaines ONG ont déjà procédé à des « tests de situation », qui consistent à utiliser des personnes

appartenant aux groupes majoritaires et minoritaires de la population et à leur faire essayer d'accéder à un service donné, par exemple entrer dans un restaurant ou un bar. Un autre exemple de test de situation consiste à envoyer des demandes d'emploi émanant de candidats possédant des qualifications et des expériences professionnelles similaires, mais dont les noms les identifient comme appartenant au groupe démographique majoritaire ou à une minorité ethnique. Lorsque les résultats de ces tests indiquent que les membres du groupe minoritaire reçoivent systématiquement un traitement moins favorable sans justification objective, les tribunaux ont déjà accepté ces résultats comme la preuve d'un traitement discriminatoire. Les tests de situation sont particulièrement utiles pour prouver les cas de discrimination directe. Leur application à la discrimination indirecte est peut-être plus limitée en raison de la nécessité de prouver que des règles ou des pratiques apparemment neutres ont une incidence sur l'ensemble d'un groupe partageant une caractéristique commune.

Même si la directive sur l'égalité raciale n'oblige pas les États membres à collecter des données statistiques ni à instaurer un mécanisme de « tests de situation », il s'agit dans les deux cas de moyens précieux de promouvoir l'égalité. En ce qui concerne la collecte de données notamment, le respect de l'interdiction de discrimination indirecte est grandement facilité par l'existence de statistiques ventilées selon l'origine ethnique et d'autres caractéristiques individuelles telles que l'âge.

1.3.3. Aide apportée par les organisations de la société civile

L'article 7 de la directive sur l'égalité raciale oblige les États membres à faire en sorte, dans le respect du droit national, que les associations, les organisations ou autres entités juridiques aient la possibilité d'engager des procédures judiciaires ou administratives au nom des victimes ou en soutien aux victimes, avec la permission de celles-ci. Dans l'affaire *Feryn*, la CJUE a clarifié que les États membres pouvaient également adopter des règles plus généreuses en matière de capacité juridique en permettant d'intenter des actions sans l'autorisation de la victime, voire dans des cas où il n'existe pas de victime identifiable³⁴. Le rôle de ces organisations de la société civile, qui peuvent inclure les ONG, les syndicats ou les organismes de promotion de l'égalité eux-mêmes³⁵, est particulièrement précieux à plusieurs égards pour faciliter le respect de la législation en matière de discrimination. Premièrement, leur participation peut contribuer à réduire le fardeau financier et personnel supporté par

31 On notera que cette affaire concernait un cas de discrimination fondée sur le handicap et non sur la race. Il ne semble toutefois pas déraisonnable de s'attendre à une application plus générale du concept de « discrimination par association ».

32 Par exemple CJUE, affaires jointes C-4/02 et C-5/02, *Hilde Schönheit c. Stadt Frankfurt am Main* et *Silvia Becker c. Land Hessen*, Recueil 2003, p. I-12575 ; Cour européenne des droits de l'homme, *D. H. et autres c. République tchèque*, GC n° 57325/00, 13 novembre 2007.

33 I. Rorive (2009), p. 56.

34 CJUE, affaire C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, Recueil 2008, p. I-5187.

35 La possibilité, pour les organismes de promotion de l'égalité, d'intenter des actions ou d'apporter une aide aux plaignants est mentionnée ci-dessus, section 1.2.1.

les victimes, et ainsi à leur donner un meilleur accès à la justice. Deuxièmement, la possibilité d'intenter une action sans l'autorisation de la victime renforce tout particulièrement la capacité de ces organisations à faire respecter la directive, puisque, comme indiqué ci-après, les personnes appartenant à des minorités ethniques sont souvent mal informées de leurs droits ou des procédures disponibles ou réticentes à déposer plainte. Troisièmement, la possibilité d'intenter une action en l'absence d'une victime identifiable permet de sélectionner les dossiers de façon stratégique afin de lutter contre les pratiques qui entraînent une discrimination à l'encontre d'un grand nombre de personnes.

Le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède ne possèdent apparemment pas de règles spécifiques régissant l'action des associations dans les procédures pour discrimination³⁶. Cependant, des avocats employés par des associations telles que des ONG ou des syndicats peuvent représenter une victime avec la permission de celle-ci. Dans d'autres États membres, il n'existe aucune règle spécifique. Dans de nombreux États membres, les ONG peuvent assurer une représentation juridique ou intenter des actions en justice au nom de la victime ou en leur nom propre. En Bulgarie, en Hongrie, en Italie et en Slovaquie, les ONG peuvent porter des dossiers devant la justice sans le consentement de la victime dans certaines circonstances (par exemple dans le cadre d'« actions collectives »). D'autres États membres exigent le consentement de la victime, comme la Lettonie, la Lituanie et l'Espagne (pour cette dernière, uniquement dans les affaires en dehors du domaine de l'emploi). Dans d'autres États membres, il semble que les possibilités d'action judiciaire des ONG soient plus limitées, par exemple à certaines instances uniquement ou à une intervention en tant que partie tierce.

Dans plus de la moitié des États membres, les victimes ont le droit de se faire représenter par un syndicat devant au moins certaines instances de règlement des litiges : c'est le cas en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en Irlande, en Lettonie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Slovénie. Dans certains États membres, les syndicats apportent également une assistance financière afin de couvrir les frais de justice des personnes impliquées dans des litiges. Dans les États membres suivants, ils sont également habilités à lancer des actions en justice moyennant le respect de certains critères : Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Suède. À Chypre, en Hongrie et en Italie, les syndicats sont habilités à introduire des

actions à caractère « collectif » (concernant un groupe nombreux de personnes ou sans victime identifiable).

La capacité des organisations de la société civile à apporter une aide ou à intenter des actions dépend de leur expertise et des moyens dont elles disposent. Aux Pays-Bas, par exemple, les municipalités locales financent un réseau national d'agences antidiscrimination dirigées par des professionnels. Ces organismes ne s'impliquent pas eux-mêmes dans les actions en justice, mais ils parviennent à régler de nombreux litiges de façon informelle. De même, au Royaume-Uni et en Suède, les organismes de promotion de l'égalité financent ou soutiennent par d'autres moyens des centres de conseil opérés par des ONG. Même si les organisations de la société civile semblent jouer un rôle important en référant les dossiers devant les organismes de promotion de l'égalité et en participant aux actions en justice, le manque de moyens humains et financiers limite fortement leurs capacités, et le financement public est généralement limité ou inaccessible.

1.3.4. Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives

L'article 15 de la directive sur l'égalité raciale impose aux États membres d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles contenues dans la directive. Ces sanctions peuvent consister à verser un dédommagement financier. Cette approche est conforme à la jurisprudence de la CJUE en vertu de laquelle les recours prévus par la législation nationale pour la violation de droits découlant de la législation de l'Union doivent être effectifs et les réparations doivent être proportionnelles au préjudice subi et suffisantes pour avoir un effet dissuasif sur le contrevenant³⁷. Dans certains États membres, les réparations en cas d'infraction à la directive sont régies par le droit administratif ou le droit pénal. Les organismes de règlement des litiges sont parfois habilités à infliger des amendes, mais ils n'ont généralement pas le pouvoir d'imposer un dédommagement. Dans les cas où les recours dans les affaires de discrimination sont régis uniquement par des procédures administratives ou pénales, et non des procédures civiles, il se peut que cette approche exclue le dédommagement des victimes. Ces recours sont peut-être effectifs et dissuasifs, mais l'absence de dédommagement risque de dissuader les victimes de porter plainte.

En outre, les décisions de certains organismes quasi judiciaires ne sont pas juridiquement contraignantes, ce qui pourrait remettre en cause leur caractère effectif et

36 Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2009), p. 63.

37 Par exemple l'affaire C-14/83, *Von Colson et Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen*, Recueil 1984, p. 1891 ; l'affaire C-271/91, *Marshall c. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, Recueil 1993, p. I-4367.

dissuasif. En Autriche, en Lettonie et aux Pays-Bas, par exemple, les organismes de promotion de l'égalité sont uniquement habilités à formuler des recommandations non contraignantes. Cette restriction limite également leur capacité à servir d'alternatives viables aux procédures judiciaires, un facteur important au vu des coûts associés aux actions devant les tribunaux³⁸. En outre, les organismes de promotion de l'égalité ne disposent pas toujours de moyens suffisants pour assurer un suivi effectif et vérifier l'application de leurs décisions.

Lorsque les procédures passent par les tribunaux civils, différents recours sont en règle générale disponibles. L'article 14 de la directive impose aux États membres de veiller à ce que les dispositions contractuelles contraires au principe de l'égalité de traitement « soient ou puissent être déclarées nulles et non avenues ». Cela semble indiquer que cette déclaration de nullité devrait pouvoir être obtenue auprès des tribunaux. Les études menées par la FRA indiquent que 19 États membres de l'Union européenne prévoient différents recours en plus des dédommagements financiers, par exemple : l'injonction de mettre fin à une action discriminatoire, l'ordre de publier ou d'afficher un constat de discrimination dans les locaux du contrevenant, l'ordre de réintégration ou de réengagement, l'annulation de dispositions contractuelles discriminatoires ainsi que diverses autres injonctions de prendre des mesures diverses. La plupart des États membres permettent de calculer les dédommagements sur la base du préjudice économique subi par la victime (dommages pécuniaires) ainsi que de la détresse et du dérangement causés (dommages non pécuniaires), même s'il semble que certains États membres ne prévoient pas de dédommagement pour ces derniers, ou n'en accordent que rarement (c'est le cas par exemple de Malte, des Pays-Bas et de la Pologne). Deux États membres (Chypre et le Royaume-Uni) autorisent l'octroi de dommages-intérêts punitifs (ou « exemplaires ») dans les cas où le montant normal des réparations n'est pas considéré suffisant pour avoir un effet dissuasif³⁹.

Peu d'États membres collectent ou publient des données relatives au montant des peines infligées ou des réparations accordées, ce qui permet difficilement de donner une image globale des recours. Il semble qu'il n'existe pas non plus de données permettant de comparer, dans les différents États membres, le montant des dédommagements accordés en cas de discrimination raciale ou ethnique à ceux accordés dans les cas de discrimination pour d'autres motifs. Au Royaume-Uni, où ces données sont disponibles, les dommages-intérêts octroyés dans les cas de discrimination raciale sont en moyenne supérieurs à ceux accordés pour d'autres formes de discrimination, à l'exception de la discrimination

fondée sur le handicap. Il semble que le montant des dédommagements financiers varie considérablement entre les États membres. Au Royaume-Uni, au cours de la période 2007-2008, le montant moyen des dommages-intérêts octroyés dans les dossiers de discrimination raciale se situait aux alentours de 17 000 livres sterling. En 2006, en Finlande, les montants accordés dans les neuf affaires ayant abouti à un constat de discrimination ont varié entre 50 et 500 euros. En Autriche et en Lituanie, les montants accordés dans les seules procédures judiciaires connues pour discrimination (un dossier dans chacun des deux pays) étaient de l'ordre de 800 euros. En Allemagne, le dédommagement en cas de discrimination dans la procédure de recrutement est plafonné à trois mois de salaire. En Hongrie, le dédommagement en cas de licenciement discriminatoire est plafonné à douze mois de salaire. En Belgique, le plaignant peut demander à ce que le dédommagement soit calculé sur la base d'un forfait de 1 300 euros. Dans le contexte des relations entre employeurs et travailleurs, le montant des dédommagements en Belgique est fixé à six mois de salaire. Dans les deux cas, le montant du dédommagement peut être réduit de moitié si l'employeur apporte la preuve que la victime aurait reçu le même traitement même en l'absence de discrimination.

Il est difficile de déterminer si les États membres appliquent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives sans étudier de façon plus approfondie le rapport entre le montant de ces sanctions et le coût de la vie ainsi que d'autres facteurs liés à la sécurité sociale dans chaque État membre. Cependant, il semble que les différences décrites ci-dessus dans le montant des dommages-intérêts ne s'expliquent pas uniquement par des facteurs tels que le coût de la vie ou le salaire moyen. On pourrait s'attendre que des États membres où le coût de la vie est similaire octroient des montants similaires à titre de dédommagement. Même si les données disponibles sont limitées, il semble que ce ne soit pas le cas⁴⁰. Parallèlement, on notera que les représentants syndicaux interrogés dans le cadre de l'étude de la FRA sur l'impact de la directive sur l'égalité raciale et le point de vue des syndicats et des employeurs dans l'UE (*The impact of the Racial Equality Directive : Views of trade unions and employers in the European Union*) ont souvent affirmé que les peines infligées dans les dossiers de discrimination étaient trop légères pour avoir un effet dissuasif sur les employeurs, qui en absorbent facilement les coûts⁴¹. On constate en tout cas une grande disparité des aspects tels que les montants octroyés, la reconnaissance des dommages non pécuniaires ou punitifs et la fréquence d'octroi de ces dommages.

38 Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2009), p. 58-59.

39 Voir FRA (2011) ; Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2009), p. 69-73.

40 Voir Eurostat, « PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat », à l'adresse : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsieb010>.

41 FRA (2010e), p. 110. Des préoccupations similaires sont soulevées dans Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2009), p. 69-72.

1.4. Dialogue social

L'article 11 de la directive sur l'égalité raciale impose aux États membres de promouvoir l'égalité en favorisant le dialogue social entre les partenaires sociaux — c'est-à-dire les employeurs et les travailleurs, généralement représentés par des organisations d'employeurs et des syndicats. La directive reconnaît le rôle clé des partenaires sociaux dans la résolution des problèmes liés à l'emploi et leur capacité à jouer un rôle important dans la promotion de la diversité et de la tolérance. Cette contribution peut passer par la conclusion d'accords en vue de faire respecter l'interdiction de discrimination prévue par la directive.

Les entretiens organisés par la FRA avec les partenaires sociaux ont révélé l'existence de conventions collectives consacrées à la discrimination dans tous les États membres de l'Union européenne. Ces accords ont été conclus aux niveaux national, régional et local, mais aussi au niveau des entreprises, selon le modèle de relations employeurs-travailleurs des différents pays. Plusieurs de ces accords prévoient des procédures internes de traitement des plaintes en cas de discrimination alléguée. Les exemples de collaboration fructueuse ne se limitent pas à des États membres particuliers. Il semble, par contre, qu'il soit plus difficile de parvenir à un accord collectif en matière de discrimination raciale qu'en matière de discrimination fondée sur le genre, un problème reconnu depuis plus longtemps et mieux compris⁴².

Plusieurs personnes interrogées ont fait état d'initiatives réussies de dialogue social soutenues par le programme EQUAL de la Commission européenne. Diverses initiatives ont été signalées, par exemple la promotion de conventions collectives en matière de discrimination, les actions de sensibilisation, l'encouragement de la création de réseaux de syndicats et d'employeurs afin de faciliter une consultation au cas par cas et la promotion du dialogue entre les partenaires sociaux et les ONG en vue d'élaborer des politiques et des pratiques antidiscrimination. Un problème soulevé par les partenaires sociaux interrogés est que l'incidence de ces programmes ne se poursuit pas toujours une fois le financement européen épuisé⁴³.

1.5. Mesures de promotion

La directive sur l'égalité raciale envisage de lutter contre la discrimination par l'intermédiaire de mesures de promotion active de l'égalité. Ce principe peut être appliqué de deux façons : premièrement, par une « action positive » et, deuxièmement, par l'adoption d'une approche préventive de la discrimination indirecte.

Premièrement, l'article 7 autorise expressément les États membres de l'Union européenne à lancer des « actions positives », à « maintenir ou adopter des mesures spécifiques visant à empêcher ou à compenser les désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique »⁴⁴. Les traités des Nations Unies en matière de droits de l'homme, auxquels tous les États membres sont parties, confirment le caractère permissible de ces mesures qu'ils désignent, entre autres, par l'expression « mesures spéciales temporaires »⁴⁵.

Il peut s'agir, par exemple, de mesures de grande envergure visant à promouvoir l'inclusion sociale, comme des projets de logement associés à des programmes de formation professionnelle ou à d'autres types de formation⁴⁶, ou des programmes plus spécifiques, par exemple le ciblage des personnes appartenant à des minorités dans les campagnes de recrutement.

Dans certaines situations, l'adoption d'« actions positives » ou de « mesures spéciales temporaires » peut avoir pour conséquence que les membres du groupe majoritaire reçoivent un traitement moins favorable que ceux de la minorité ciblée. Cela peut arriver, par exemple, si des politiques de traitement préférentiel en faveur des membres des groupes minoritaires sont appliquées dans le contexte de l'emploi. Dans ce cas, les organismes du traité des Nations Unies et la CJUE ont souligné la nécessité de faire en sorte que le champ d'application de ces mesures ne dépasse pas le strict nécessaire pour réaliser l'objectif d'élimination des inégalités⁴⁷. Concrètement, la CJUE a statué qu'en matière d'emploi, il convenait d'examiner la situation de chaque personne au cas par cas sans accorder de priorité automatique ou inconditionnelle aux candidats issus de minorités⁴⁸.

44 Pour plus de détails, voir FRA, Cour européenne des droits de l'homme et Conseil de l'Europe (2011).

45 Voir, par exemple, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 : *The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, doc. ONU CERD/C/GC/32, 24 septembre 2009. Voir aussi (tréédité dans le doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.9, vol. II, 27 mai 2008) Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, observation générale n° 13 : *The Right to Education* ; Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination envers les femmes ; Nations Unies, recommandation générale n° 25 : article 4, paragraphe 1, de la convention (mesures spéciales temporaires) ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, observation générale n° 18 : non-discrimination ; Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 30 concernant la discrimination à l'égard des non-ressortissants.

46 Pour un exemple de cette approche à plusieurs facettes, voir FRA (2009f). Voir également FRA (2009j).

47 Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 (ci-dessus, note 45), paragraphes 21-26. Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination envers les femmes, observation générale n° 25 (ci-dessus, note 45), paragraphe 22.

48 Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 32 (ci-dessus, note 45), paragraphes 21-26. Affaire C-450/93, *Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen*, Recueil 1995, p. I-3051 ; affaire C-409/95, *Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen*, Recueil 1997, p. I-6363 ; affaire C-407/98, *Abrahamsson et Leif Andersson c. Elisabet Fogelqvist*, Recueil 2000, p. I-5539.

42 FRA (2010e), p. 101-105.

43 FRA (2010e), p. 105-106.

Deuxièmement, l'interdiction de la discrimination indirecte prévue à l'article 2 peut être abordée de façon préventive plutôt qu'en réponse à des différends spécifiques. La discrimination directe peut être supprimée simplement en abrogeant les règles qui prévoient un traitement moins favorable sur la base d'une caractéristique protégée. La discrimination indirecte, par contre, nécessite une approche plus « positive » au sens où il convient d'adapter les règles et les pratiques afin de prendre en considération les différences qui découlent d'une caractéristique protégée. Cette approche pourrait impliquer, par exemple, de permettre des différences dans le choix des jours de repos, les codes vestimentaires, le régime alimentaire ou les horaires de travail conformément aux contextes ethniques différents des travailleurs. La discrimination indirecte peut être combattue de manière préventive en réexaminant les pratiques et les lois existantes pour faire en sorte que des règles apparemment neutres n'engendrent pas des résultats moins favorables pour les minorités. Cette précaution, à son tour, peut éviter la nécessité de recourir à des mécanismes de plainte. De même, le principe de l'égalité raciale et ethnique pourrait être intégré systématiquement à l'élaboration des politiques afin de veiller à ce que les nouvelles règles et pratiques prennent en considération les différences pouvant découler de l'origine raciale ou ethnique.

Dans le contexte de l'emploi, on observe ce genre de mesures de prévention ou de promotion dans plusieurs États membres non seulement dans les politiques et les pratiques des organes gouvernementaux, mais aussi chez les employeurs et les syndicats. En Belgique, en Finlande, en Hongrie, au Royaume-Uni et en Suède, il existe une obligation légale de prendre différentes mesures — applicables aux organismes publics ou privés — telles que l'évaluation et le contrôle de l'incidence des politiques sur l'égalité raciale, la modification des pratiques constituant un obstacle à l'égalité, la création de plans de promotion de l'égalité, l'instauration de mesures destinées à faire en sorte que la composition des forces de travail reflète proportionnellement la diversité ethnique ou encore l'organisation de formations ou de programmes d'enseignement destinés à faciliter la participation de

personnes appartenant à des minorités. De même, les partenaires sociaux ont signalé plusieurs initiatives telles que l'organisation de formations supplémentaires ou de cours de langue pour les travailleurs appartenant à des minorités ethniques, des campagnes de recrutement ciblées, l'examen de la composition ethnique des effectifs, la modification des critères d'éligibilité à certaines fonctions pour se concentrer sur des compétences génériques plutôt que sur les qualifications formelles, des formations à la diversité et des codes de conduite pour les employeurs ou encore l'octroi de prix récompensant les meilleures pratiques en matière d'égalité⁴⁹.

En matière de logement, certains États membres (comme la Hongrie) ont élaboré des politiques antiségrégation généralisées qui conditionnent le financement du développement urbain par les autorités locales à l'élaboration d'une « stratégie de développement intégré » comprenant un « plan antiségrégation »⁵⁰. Les études menées révèlent également, dans plusieurs États membres, l'existence de pratiques prometteuses qui associent l'amélioration des conditions de logement à des mesures visant à améliorer les qualifications, l'accessibilité des services publics et l'aide à l'entrée sur le marché du travail⁵¹. À cet égard, on notera que la Commission européenne a souligné la possibilité d'utiliser le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional pour améliorer les conditions de logement, en particulier celles des Roms⁵².

En matière d'éducation, on trouve dans plusieurs États membres des mesures de promotion telles que l'enseignement gratuit dans la langue maternelle, la formation interculturelle des enseignants, la formation d'assistants pédagogiques roms et des projets de déségrégation⁵³. Tout comme en matière de logement, la Commission européenne a indiqué la possibilité d'utiliser les Fonds structurels pour faciliter l'intégration des enfants roms dans le système éducatif⁵⁴. On notera également que le programme européen Phare d'aide aux nouveaux États membres ayant adhéré à l'Union européenne depuis 2004 a consacré des fonds à l'amélioration du niveau d'éducation des Roms⁵⁵.

49 FRA (2010e), p. 62-68.

50 FRA (2009j), p. 50-51.

51 EUMC (2005), p. 114-115 ; FRA (2009j), chapitre 4. Voir également la discussion détaillée des bonnes pratiques dans les études de cas de la FRA : au Royaume-Uni (2009a), en Hongrie (2009b), en Espagne (2009c), en République tchèque (2009d), en Slovaquie (2009e) et en Irlande (2009f).

52 Commission européenne, *Les Roms au sein du Fonds social européen 2007-2013*, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/roma_fr.pdf.

53 EUMC (2004), chapitre 7 ; EUMC (2006), chapitre 4 ; FRA (2010a), section 3.3.5.

54 Commission européenne (voir ci-dessus la note 52).

55 EUMC (2006), p. 98.

2. Obstacles à la réalisation des objectifs de la directive sur l'égalité raciale

Le chapitre 2 aborde les obstacles existants à la réalisation des objectifs de la directive. Ces obstacles concernent principalement les moyens mis en œuvre pour appliquer la directive, et notamment les facteurs qui affectent la possibilité de réaliser l'égalité sur la base de procédures de plainte. Plusieurs facteurs limitent le potentiel du règlement des litiges en tant que mécanisme effectif d'application des droits contenus dans la directive : les frais de justice, la méconnaissance des droits, la réticence à signaler les cas de discrimination et la tendance à nier l'existence du problème de la discrimination. Les partenaires sociaux ont également soulevé certaines objections face à l'importance accordée au règlement des litiges comme moyen d'arriver à l'égalité. Cela ne signifie pas que l'exécution par les tribunaux et d'autres mécanismes de plaintes ne joue pas un rôle primordial pour garantir l'interdiction effective de la discrimination. Cependant, en plus des difficultés constatées, les procédures de règlement des litiges sont axées sur des solutions individuelles et ne sont donc pas idéales pour éliminer les désavantages plus larges subis par des groupes démographiques entiers ou prévalant dans certaines circonstances sociales. Le recours au règlement des litiges, qui réagit à des infractions spécifiques (pour autant qu'elles soient signalées), doit être complété par des politiques de promotion de l'égalité susceptibles de prévenir ces infractions. Comme indiqué précédemment, tous les États membres possèdent des politiques de ce genre, mais le manque de données statistiques limite la portée possible de l'élaboration de ces politiques. Sans ces données, il est difficile de déterminer l'ampleur des désavantages subis par certains groupes et les domaines de la vie dans lesquels ils sont affectés. Les progrès accomplis vers la réalisation de l'égalité sont également difficiles à évaluer.

2.1. Connaissance de la législation en matière d'égalité

L'article 10 de la directive sur l'égalité raciale impose aux États membres de diffuser des informations relatives aux dispositions adoptées pour appliquer cette directive. La connaissance de la législation en matière d'égalité et des procédures de recours est importante pour les victimes potentielles, car elle est nécessaire pour leur permettre de faire valoir leur droit à l'égalité de traitement. Cette prise de conscience est importante également pour dissuader les contrevenants potentiels. On constate des activités de sensibilisation dans de nombreux États membres. Il s'agit, par exemple, de publications gouvernementales,

d'initiatives d'éducation, de formations, de tables rondes et d'événements publics, y compris des activités financées par l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous en 2007⁵⁶.

L'enquête EU-MIDIS de la FRA a interrogé 23 500 immigrants et personnes appartenant à des minorités ethniques dans les 27 États membres de l'Union européenne⁵⁷. Ces personnes ont été interrogées sur leur expérience de la discrimination dans différents contextes couverts par la directive (par exemple l'emploi et l'accès à certains biens et services) ainsi que sur leur connaissance de la législation et des procédures de plainte auxquelles elles pouvaient avoir recours. On notera qu'il existe de grandes disparités dans les résultats entre les différents États membres ainsi que des écarts entre les différents groupes minoritaires au sein d'un même État membre. Dans la plupart des cas cependant, le présent rapport se base sur la moyenne au sein de l'UE⁵⁸.

Cette enquête a révélé qu'en moyenne, 82 % des personnes victimes de discrimination dans les douze mois précédant leur entretien n'ont pas signalé cet incident à une autorité compétente. Le manque de connaissance de la loi et des possibilités de recours est cité parmi les raisons de cette absence de signalement (parmi d'autres considérations qui semblent également jouer un rôle, comme indiqué ci-après). Environ un tiers des personnes qui avaient été victimes de discrimination sans le signaler ont indiqué qu'elles n'avaient pas signalé cet incident parce qu'elles ne savaient pas comment ni où le faire.

Dans l'ensemble, 16 % seulement des personnes issues de l'immigration ou appartenant à des minorités ethniques disent avoir connaissance d'une organisation d'aide aux victimes de la discrimination (comme une ONG ou un organisme de promotion de l'égalité). 69 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles n'avaient pas entendu parler des organismes de promotion de l'égalité dans leur pays de résidence. 57 % des personnes interrogées ignoraient ou n'étaient pas sûres de l'existence d'une législation interdisant la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans les demandes d'emploi, dans l'accès à un magasin, restaurant ou club, ou encore dans l'achat ou la location d'un logement.

56 Voir aussi : Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2009), p. 82-84.

57 Les chiffres suivants sont issus de FRA (2009b), p. 13 ; FRA (2010c), p. 3.

58 Pour une ventilation détaillée des chiffres, voir FRA (2009i).

Le faible niveau de prise de conscience est également confirmé par les recherches menées dans le domaine du logement. Les études menées par la FRA indiquent qu'entre 2000 et 2009, environ 550 plaintes pour discrimination liées au logement ont été déposées auprès des organismes de promotion de l'égalité ou des offices des médiateurs des États membres⁵⁹. Il ne semble pas plausible d'interpréter ce chiffre peu élevé comme le signe que la discrimination dans ce domaine est négligeable, surtout au vu des pratiques discriminatoires bien établies envers les Roms et les Travellers⁶⁰. En outre, 376 de ces 550 plaintes concernaient seulement deux États membres (l'Irlande et la Finlande)⁶¹. Ce nombre peu élevé et cette distribution inégale indiquent que le manque de conscience et d'autres facteurs affectant le signalement des incidents (voir ci-dessous) représentent un problème important.

Dans le contexte de l'emploi, les discussions avec les partenaires sociaux ont révélé que, dans la plupart des États membres, les syndicats étaient en général nettement plus au fait de la législation en matière d'égalité et de l'existence d'un organisme de promotion de l'égalité que les employeurs. Malgré cette différence, les niveaux de conscience n'étaient pas toujours élevés parmi les partenaires sociaux de façon générale⁶². Ceux-ci ont avancé plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer le manque de conscience des employeurs et des travailleurs.

Tout d'abord, il a été remarqué que les petites et moyennes entreprises avaient moins de chances de connaître la législation que les gros employeurs. Ces informations sont en effet généralement collectées et diffusées par les responsables des ressources humaines, que l'on trouve moins fréquemment dans les entreprises de petite taille⁶³. Deuxièmement, on constate un degré de prise de conscience moins élevé dans les États membres qui ne possédaient pas de cadre détaillé de lutte contre la discrimination raciale ou ethnique avant l'adoption de la directive⁶⁴. Troisièmement, il semble que les travailleurs saisonniers ou actifs dans l'économie informelle aient moins conscience de la législation — or ces deux secteurs emploient un nombre particulièrement important de travailleurs issus de groupes minoritaires. D'après les personnes interrogées, les travailleurs saisonniers avaient plus de chances de connaître la législation en matière d'immigration, tandis que ceux qui travaillent dans l'économie informelle sont plus souvent à la merci d'employeurs moins enclins à respecter la loi et non réglementés dans la pratique. Ces

travailleurs appartiennent moins souvent à des syndicats susceptibles de les informer de leurs droits⁶⁵.

2.2. Non-reconnaissance et non-signalement des cas de discrimination

Dans certains États membres, notamment les 12 États membres qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004, mais aussi certains pays d'Europe méridionale, l'attitude prévalant parmi les partenaires sociaux est que la discrimination n'existe tout simplement pas. Les attitudes exprimées par rapport aux Roms en sont la meilleure illustration. Par exemple, un représentant syndical a déclaré : « Nous ne voyons pas beaucoup de discrimination en Lituanie... En ce qui concerne les Tziganes, nos employeurs n'aiment pas avoir des Tziganes parmi leurs travailleurs »⁶⁶. Des réactions similaires ont été entendues dans plusieurs États membres dans le cadre des études menées par la FRA. Des recherches menées précédemment par l'EUMC suggèrent que la discrimination était plus souvent considérée comme un phénomène « nouveau » dans les États membres où l'immigration avait été historiquement peu importante⁶⁷. Le fait que les partenaires sociaux des nouveaux États membres de l'Union considèrent que la discrimination n'est pas un problème contribue sans doute à expliquer pourquoi de nombreux pays de l'EU-12 ne possédaient pas de régime poussé de non-discrimination avant l'adoption de la directive sur l'égalité raciale. Autrement dit, lorsqu'une société ignore ou n'admet pas que la discrimination est un problème, il y a moins de chances qu'elle exige une réglementation dans ce domaine.

Il semble que la position de certains partenaires sociaux selon laquelle la discrimination n'existait pas dans leurs États membres soit exacerbée par le fait que les minorités étaient résignées à subir un traitement défavorable, qu'elles considéraient comme une partie normale de leur vie. Les membres de ces minorités étaient déjà contents d'avoir un emploi et ils avaient l'impression que le fait de se plaindre d'un traitement défavorable risquerait de provoquer leur licenciement. Les résultats de l'enquête EU-MIDIS semblent le confirmer. Le manque de conscience est l'un des facteurs à la base du non-signalement des incidents de discrimination, mais les personnes interrogées ont également cité d'autres raisons :

- 63 % ont indiqué qu'il ne se passerait rien, que rien ne changerait ;

59 FRA (2009j), section 3.1.2.

60 EUMC (2005) ; FRA (2009j).

61 FRA (2009j), section 3.1.2.

62 FRA (2010e), p. 38-42.

63 FRA (2010e), p. 41.

64 FRA (2010e), p. 57-59.

65 FRA (2010e), p. 58-59, 78-79.

66 FRA (2010e), p. 85, 41, 59-61.

67 EUMC (2003b), p. 97-98.

- 40 % ont jugé l'incident trop mineur ou « normal », au sens où il se produisait fréquemment ;
- 26 % craignaient des conséquences négatives ;
- 14 % craignaient une intimidation de la part des responsables⁶⁸.

Ces réactions sont confirmées par les points de vue des employeurs et des syndicats recueillis par la FRA. Les partenaires sociaux pensent généralement que le nombre de plaintes pour discrimination raciale ou ethnique est inférieur à ce que l'on pourrait attendre parce que de nombreux travailleurs ne veulent pas prendre le risque de perdre leur emploi, parce qu'ils ne sont pas convaincus que les peines infligées pourraient faire la différence et parce que les travailleurs issus de minorités sont tellement contents d'avoir un emploi qu'ils tolèrent tout simplement la discrimination ou n'ont pas conscience d'en être les victimes⁶⁹.

Il semble que les frais et contraintes à prévoir constituent un autre obstacle qui dissuade les victimes de porter plainte. Dans l'enquête EU-MIDIS, 21 % des personnes interrogées victimes de discrimination ont indiqué que l'une des raisons pour lesquelles elles n'avaient pas signalé cet incident était la lourdeur ou la durée des procédures concernées⁷⁰. Ce problème semble même se présenter dans le cadre des procédures de plainte au sein des syndicats eux-mêmes⁷¹.

2.3. Frais de justice

Dans certains États membres, le coût potentiel des procédures judiciaires (par exemple les frais de procédure, les honoraires d'avocat ou le principe selon lequel le perdant doit couvrir les frais des deux parties) a été cité comme ayant un effet dissuasif important sur les victimes. Le principe du « perdant payeur » est appliqué dans 22 États membres, même si certains États membres laissent au tribunal la possibilité de ne pas l'appliquer en fonction de la situation financière ou personnelle des parties. Certains États membres prévoient également une dispense des frais de procédure (par exemple en Pologne et en Lettonie) ou la non-application du principe du « perdant payeur » dans les dossiers de discrimination en matière d'emploi (par exemple en Allemagne, au Royaume-Uni). L'étude de la FRA portant sur l'accès à la justice en Europe (*Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*) révèle que, dans près d'un tiers des États membres, les membres de son réseau d'experts juridiques (Fralex) considèrent, selon leur avis professionnel, que le montant élevé des frais de justice

constitue un obstacle important à l'accès à la justice. Tous les États membres proposent une certaine forme d'assistance en justice, mais les critères d'éligibilité varient.

Trois facteurs peuvent contribuer à compenser le problème des coûts élevés. Tout d'abord, les services de médiation peuvent s'avérer plus rapides et moins coûteux que d'autres mécanismes de règlement des litiges. Cependant, comme mentionné ci-dessus, il importe de veiller à ce que les solutions trouvées respectent correctement les droits des victimes. Certains organismes de promotion de l'égalité assument ce rôle de vérification. Deuxièmement, les mécanismes quasi judiciaires de règlement des litiges proposés par les organismes de promotion de l'égalité sont parfois plus rapides que les procédures judiciaires et accessibles à moindres frais ou sans aucun frais. Cette possibilité n'existe toutefois pas dans tous les États membres. Troisièmement, la capacité des organisations de la société civile à soutenir les victimes ou à tenter des actions en leur nom peut réduire le poids financier et personnel de l'action en justice pour la victime. Il y a cependant deux restrictions. Comme indiqué ci-dessus, les limites des moyens humains et financiers des organisations de la société civile dictent le nombre de dossiers dont elles peuvent assurer le traitement. Par ailleurs, les conditions imposées par la législation nationale à ces organisations pour pouvoir jouer ce rôle limitent le nombre d'organisations disponibles pour aider les victimes. En Allemagne, par exemple, une association qui souhaite faire office de conseil juridique à une victime doit être une organisation non temporaire et sans but lucratif, compter au moins 75 membres ou être constituée d'au moins sept associations agissant de concert. En Italie, les associations doivent tout d'abord s'inscrire auprès des autorités publiques, ce qui peut prendre un temps considérable. En France et au Luxembourg, ces associations doivent avoir au moins cinq ans d'existence.

Les entretiens organisés avec les partenaires sociaux ont révélé certains problèmes propres aux syndicats et affectant leur capacité ou leur souhait de porter assistance aux victimes de discrimination⁷². Tout d'abord, dans les périodes de difficultés économiques, il a fallu trouver un équilibre entre la nécessité de garantir l'égalité raciale et les tendances protectionnistes poussant à protéger l'emploi des personnes appartenant aux groupes majoritaires. Cette situation menace d'annuler les progrès accomplis dans le passé en matière d'égalité. Deuxièmement, certaines personnes interrogées signalent que la priorité des syndicats est plutôt de protéger les militants syndicaux contre les discriminations au travail, et non de protéger les personnes appartenant à des minorités. Troisièmement, même si la hiérarchie de certains syndicats accueille favorablement les mesures visant à lutter contre la discrimination ethnique, certaines

68 FRA (2009h), p. 9.

69 FRA (2010e), p. 95-98.

70 FRA (2009h), p. 9.

71 FRA (2010e), p. 77.

72 FRA (2010e), p. 71-74, 79, 83, 89.

personnes interrogées ont fait état de difficultés à faire appliquer ces mesures sur le terrain (en partie du fait d'attitudes protectionnistes parmi les travailleurs). Quatrièmement, certaines personnes interrogées parmi les partenaires sociaux ont indiqué que le soutien proposé aux particuliers par les syndicats, comme par exemple le conseil juridique, était insuffisant ou entraînait une procédure trop lourde et bureaucratique.

Ces facteurs peuvent empêcher les syndicats de constituer un instrument ou une voie de recours en cas de discrimination. Les personnes interrogées belges ont estimé que le nombre de plaintes référées à l'organisme de promotion de l'égalité par des syndicats était anormalement peu élevé (15 %) ⁷³. Peut-être aussi du fait de ces difficultés, les syndicats indiquent également que les particuliers passent souvent par des ONG pour faire valoir leurs droits en justice. Les syndicats eux-mêmes estiment que cette évolution risque de saper leur approche collective traditionnelle de la résolution des problèmes avec les employeurs ⁷⁴.

2.4. Limites du règlement des litiges en tant que moyen d'assurer l'égalité

Plusieurs difficultés mentionnées par les partenaires sociaux semblent concerner les moyens mis en œuvre pour appliquer la directive. Ces partenaires considèrent souvent que la directive aborde la discrimination en imposant une interdiction qui est appliquée par des mécanismes de règlement des litiges, alors que d'autres mesures de promotion ou de prévention pourraient être plus indiquées pour réaliser l'égalité.

Premièrement, certains employeurs affirment que la directive leur impose un lourd fardeau. En pratique, cette directive les oblige à surveiller leur personnel pour faire en sorte qu'il n'existe aucune discrimination entre les travailleurs. En outre, le partage de la charge de la preuve a engendré des tâches administratives supplémentaires pour garantir la disponibilité des documents nécessaires en cas de plainte. Ils considèrent également que le partage de la charge de la preuve ouvre la porte aux abus par des personnes qui pourraient menacer leurs employeurs d'allégations mensongères et obtenir ainsi un dédommagement parce que les employeurs ont le sentiment qu'ils ne seraient pas en mesure de réfuter une présomption de discrimination ⁷⁵.

Deuxièmement, les syndicats considèrent que cette directive risque d'affaiblir leur propre rôle. De nombreux représentants ont le sentiment que la directive encourage les personnes à obtenir réparation à titre individuel,

souvent en dehors des structures syndicales, ce qui est contraire au processus de négociation collective ⁷⁶.

Troisièmement, certains considèrent que cette directive ne permet pas de parvenir à l'égalité ⁷⁷. Un argument invoqué dans ce sens est qu'elle s'efforce de réglementer les préjugés en punissant les comportements discriminatoires. Certaines personnes interrogées estiment qu'il serait plus efficace de lutter contre ces attitudes par des mesures autres que l'application de sanctions, par exemple des actions de sensibilisation, le dialogue ou l'éducation. Comme indiqué ci-dessus, cela s'explique en partie par le fait que les employeurs peuvent se permettre de verser des dédommagements et que ces derniers n'ont donc pas un effet dissuasif suffisant contre la discrimination. À cela s'ajoute le fait que les préjugés discriminatoires peuvent se dissimuler derrière d'autres motifs. Une autre raison pour laquelle cette directive est jugée inadaptée par certains est qu'elle permet de punir des incidents cas par cas, mais qu'elle n'est pas en mesure de corriger les cas de discrimination envers des groupes entiers (voir ci-après).

2.5. Moyens complémentaires : collecte de données et mesures de prévention/de promotion

Il est essentiel que les mesures prises pour prévenir la discrimination et promouvoir l'égalité agissent de concert avec les procédures de règlement des litiges. Les mécanismes de règlement des litiges sont de nature essentiellement réactive, puisqu'ils interviennent après des incidents précis et que les dédommagements octroyés se limitent souvent aux personnes impliquées dans un dossier particulier. Même s'ils peuvent provoquer des changements plus larges dans la législation ou dans la pratique, les mécanismes de règlement des litiges ne sont pas conçus dans ce but. Dans les cas où les difficultés rencontrées par certaines minorités concernent plusieurs facteurs sociaux et économiques liés, les actions en justice ne suffisent pas toujours à apporter une solution appropriée. Un représentant syndical a parfaitement exprimé ce sentiment : « Aucune mesure tribunaire de l'initiative individuelle de certaines personnes ne peut avoir une incidence durable sur la situation de discrimination générale vécue par des pans entiers de la population » ⁷⁸.

En matière d'emploi, les minorités présentent généralement des taux moins élevés de participation au marché de l'emploi et des taux de chômage plus élevés. Elles sont généralement sous-représentées parmi les créateurs d'entreprises, elles sont concentrées dans des

73 FRA (2010e), p. 77.

74 FRA (2010e), p. 93-94.

75 FRA (2010e), p. 9, 47, 52, 55-56.

76 FRA (2010e), p. 93-94.

77 FRA (2010e), p. 53-55.

78 Voir, par exemple, la discussion de cet aspect dans FRA (2010e), p. 81.

secteurs à faibles qualifications, tels que l'agriculture, l'industrie et le secteur des services, et leurs membres ont généralement des revenus inférieurs à ceux des populations majoritaires⁷⁹. Dans le contexte du logement, les études réalisées par l'EUMC et la FRA révèlent que les membres de certains groupes minoritaires semblent plus exposés à une ségrégation de facto. Ils occupent des logements de moins bonne qualité (parfois dans le cadre d'arrangements informels), souvent sans garantie de permanence, dans des endroits dépourvus d'infrastructures adéquates pouvant les mettre en relation avec les services de santé et d'éducation ou les marchés du travail, et avec des infrastructures sanitaires insuffisantes⁸⁰. En matière d'éducation, les études de la FRA révèlent que les groupes minoritaires ont tendance à fréquenter des écoles moins exigeantes, qu'ils présentent des taux plus élevés d'abandon précoce de la scolarité et qu'ils sont surreprésentés dans l'enseignement professionnel et l'enseignement spécial. La ségrégation dans les classes et le placement dans des écoles spéciales sont des problèmes particuliers touchant les enfants roms dans certains États membres⁸¹. Il y a évidemment des différences au sein de chaque groupe minoritaire et entre les différents groupes, dont certains bénéficient de l'égalité de traitement en matière d'emploi, d'éducation et de logement⁸².

Par ailleurs, la situation défavorisée des minorités dans ces domaines n'est pas toujours due à des cas de discrimination directe. Par exemple, certains employeurs interrogés au cours des recherches de la FRA ont cité le manque de qualifications adéquates (certifiées) comme raison de privilégier les candidats issus des groupes majoritaires par rapport aux candidats roms⁸³. L'obligation de posséder des qualifications adéquates peut constituer une raison légitime de faire une différence entre plusieurs candidats. Ainsi, même s'il ne s'agit pas de discrimination directe, cette approche peut engendrer une situation dans laquelle des groupes minoritaires ayant un accès insuffisant à l'éducation sont pratiquement exclus de certaines catégories d'emplois. De même, en matière de logement, s'il est vrai que les personnes appartenant à des minorités connaissent souvent des conditions de logement moins favorables, les résultats de l'enquête EU-MIDIS indiquent que les minorités sont assez rarement victimes de discrimination directe en matière de logement par comparaison à d'autres domaines, tels que l'emploi⁸⁴.

Cela montre qu'il ne suffit pas d'interdire la discrimination pour mettre fin aux désavantages subis par les minorités. Comme des études réalisées précédemment par

l'EUMC et la FRA l'ont montré, le manque d'accès à l'éducation, au logement ou aux soins de santé peut engendrer des désavantages systématiques ou structurels qui empêchent une personne d'acquérir des qualifications suffisantes, de rester en bonne santé ou de trouver un logement stable. Ces difficultés ont à leur tour une incidence dans d'autres domaines, par exemple la capacité à trouver un emploi⁸⁵. Il en résulte des différences en matière de rémunération, d'accès à certaines professions ou à certains domaines d'emploi, et de niveau d'emploi de façon générale⁸⁶. Le caractère interdépendant des discriminations en matière de santé, d'éducation, de logement et d'emploi révèle la nécessité d'une approche holistique pour améliorer la situation socio-économique de nombreuses personnes appartenant à des minorités.

Si l'on trouve des exemples de bonnes pratiques, comme l'adoption d'approches holistiques de l'exclusion sociale combinant des mesures d'amélioration de l'accès au logement, à la formation, à l'emploi et aux services publics en faveur des minorités défavorisées, ces pratiques sont en règle générale liées à des projets. Dans ce sens, elles ne sont pas le signe d'une approche généralisée au niveau national⁸⁷. De même, dans le domaine de l'éducation, plusieurs facteurs limitent l'incidence des bonnes pratiques constatées. Par exemple, la plupart des initiatives mentionnées au chapitre précédent n'étaient pas disponibles dans tous les États membres, étaient de nature volontaire, étaient proposées principalement dans les écoles primaires uniquement ou n'étaient pas appliquées dans l'ensemble du pays⁸⁸.

Un obstacle majeur à l'élaboration de politiques proactives d'inclusion sociale est l'absence de données ventilées en fonction de l'origine ethnique, lesquelles permettraient aux États membres de lancer un processus d'évaluation de l'ampleur des inégalités dans différents secteurs. Même si la directive n'exige pas explicitement la collecte de ces informations, les États membres sont tenus de prendre des mesures en ce sens au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à laquelle tous les États membres de l'Union européenne ont adhéré⁸⁹. À l'heure actuelle, il semble que seuls la Finlande, l'Irlande,

79 FRA (2010d), chapitre 2.

80 EUMC (2005), chapitres 4 et 6.3 ; FRA (2009j), chapitre 4.

81 EUMC (2006), p. 8 ; FRA (2010a), section 3.3.4.

82 EUMC (2004), chapitres 4 et 5. FRA (2010c), chapitre 2.

83 FRA (2010e), p. 59, 82-83.

84 FRA (2009i), p. 45.

85 EUMC (2003b), p. 58-59 ; FRA (2009j), section 4.8 ; FRA (2010d), chapitres 2-3.

86 EUMC (2003b), p. 58-59.

87 EUMC (2003b), p. 114-115 ; FRA (2009j).

88 EUMC (2004), chapitre 7 ; EUMC (2006), chapitre 4 ; FRA (2010a), p. 80-81.

89 Voir les recommandations générales successives du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale : n° 4 concernant les comptes rendus par les États parties (article 1^{er} de la Convention) ; n° 24 concernant l'article 1 de la Convention ; n° 25 concernant la dimension de genre de la discrimination raciale ; n° 27 concernant la discrimination envers les Roms ; n° 29 concernant l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la Convention (Ascendance) ; n° 30 concernant les discriminations envers les non-ressortissants. Rééditées dans doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.9, vol. II, 27 mai 2008.

les Pays-Bas et le Royaume-Uni collectent ces données⁹⁰. Certains États membres qui collectaient autrefois des données dans certains domaines semblent y avoir renoncé (par exemple la Lituanie et la Slovaquie)⁹¹. Dans d'autres pays, la collecte de données ventilées selon l'origine ethnique est illégale. À cet égard, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, dans le cadre de la procédure de compte rendu par État, a notamment prié l'Allemagne, la France et le Portugal, dont la législation ne semble pas autoriser la collecte de données ventilées selon l'origine ethnique, d'inclure des indications de race et d'origine ethnique dans leurs recensements sur la base d'une « auto-identification raciale ou ethnique anonyme et strictement volontaire par les personnes concernées » afin de leur permettre « d'identifier et de mieux comprendre les groupes ethniques présents sur leur territoire ainsi que les discriminations dont ces groupes sont ou peuvent être les victimes, de trouver des réponses et des solutions adéquates aux formes de discrimination identifiées et de mesurer les progrès accomplis »⁹². La non-collecte de données ventilées selon l'origine ethnique peut s'expliquer en partie par la crainte, chez certains États membres, d'enfreindre les règles relatives à la protection des données. Il convient pourtant de souligner que cette pratique est tout à fait acceptable moyennant certaines protections (par exemple l'anonymat des personnes qui communiquent ces données)⁹³.

On notera également la question suivante posée aux personnes interrogées dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS : « Seriez-vous favorable ou opposé(e) à communiquer de manière anonyme une information concernant votre origine ethnique, dans le cadre d'un recensement, si cela contribuait à lutter contre les discriminations en [PAYS] ? » Dans l'ensemble, 65 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS appartenant à des minorités ont indiqué qu'elles ne seraient pas opposées à la divulgation anonyme de leur origine ethnique dans le cadre d'un recensement⁹⁴. À titre d'illustration, les pourcentages de réponses indiquant une disposition à communiquer

cette information en Allemagne, en France et au Portugal étaient les suivants⁹⁵ :

- en France, 58 % des personnes d'origine nord-africaine interrogées et 61 % des personnes originaires d'Afrique subsaharienne interrogées y étaient favorables ;
- en Allemagne, 88 % des personnes d'origine turque interrogées et 90 % des personnes originaires de l'ex-Yougoslavie interrogées y étaient favorables ;
- au Portugal, 53 % des personnes d'origine brésilienne interrogées et 63 % des personnes d'origine subsaharienne interrogées y étaient favorables.

Différentes études de l'EUMC et de la FRA ont réaffirmé la nécessité de collecter des données correctes, y compris des données ventilées selon les motifs, comme la race ou l'origine ethnique, dans le respect des normes de protection des données⁹⁶.

Comme mentionné ci-dessus, le recours à des mesures d'« action positive » et l'application préventive (plutôt que réactive) du concept de « discrimination indirecte » commencent à apparaître dans les États membres et pourraient présenter plusieurs avantages. Premièrement, ces approches sont susceptibles de s'attaquer aux problèmes qui sont la source des désavantages subis par des groupes minoritaires entiers, comme le manque de qualifications formelles et certifiées découlant de la difficulté à accéder au système d'éducation ou la mauvaise santé liée à la qualité ou à la situation des logements. Deuxièmement, en éliminant les discriminations, elles pourraient rendre superflu le recours à des mécanismes de règlement des litiges et à des procédures de traitement de plaintes. Pour avoir une incidence sur le terrain, ces initiatives nécessitent toutefois un engagement à long terme.

90 Commission européenne (2008), p. 69.

91 FRA (2007), p. 23-24.

92 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, observations finales concernant la France, paragraphe 12, doc. ONU CERD/C/FRA/CO.17-19, 23 septembre 2010. Observations finales concernant l'Allemagne, paragraphe 14, doc. ONU CERD/C/DEU/CO/18, 22 septembre 2008. Observations finales concernant le Portugal, paragraphe 8, doc. ONU CERD/C/65/CO/6, 10 décembre 2004.

93 Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23 novembre 1995, p. 31), considérant 26, et article 2, point a). Commission européenne, communication relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, COM(2006) 643 final, 15 décembre 2006, p. 9.

94 FRA (2010f), p. 25.

95 FRA, EU-MIDIS, 2008 (fichier de données). Informations disponibles sur demande.

96 EUMC (2000), p. 96 ; EUMC (2003a), p. 9, 34-38 ; EUMC (2003b), p. 88-89 ; FRA (2007), p. 49. FRA (2009j), p. 99-100 ; FRA (2010f), p. 25.

Conclusions

Dix ans après son adoption, la directive sur l'égalité raciale a entraîné la création de nouveaux cadres ou la consolidation des cadres existants en matière de lutte contre les discriminations fondées sur la race et l'origine ethnique et de promotion de l'égalité de traitement dans les États membres. On observe de nombreux exemples positifs d'application de la directive, mais il reste plusieurs obstacles à la réalisation complète de ses objectifs.

Le cadre législatif et procédural national visant à faire appliquer l'interdiction de discrimination semble mal connu des minorités raciales, et même des partenaires sociaux de façon générale dans certains États membres. Cette mauvaise connaissance a une incidence négative sur la tendance des victimes à faire valoir leurs droits. Elle peut, en elle-même, diminuer la fréquence des mesures d'exécution de l'interdiction de discrimination et des dédommagements. Cette faible fréquence a quant à elle une incidence sur l'effet dissuasif général du régime de respect de l'égalité.

La poursuite et l'intensification des activités de sensibilisation des autorités nationales et locales, y compris des organismes susceptibles de contribuer à la diffusion d'informations, tels que les organismes de promotion de l'égalité, les ONG, les syndicats et les employeurs, peuvent contribuer à régler ce problème. Le fait de cibler les personnes appartenant aux groupes les plus exposés aux discriminations, ou encore les personnes en position de se livrer à des discriminations, comme les employeurs ou les prestataires de services, peut contribuer à une utilisation plus efficace des moyens disponibles. Dans ce contexte, le soutien apporté par les institutions de l'Union européenne est précieux et le restera.

La possibilité d'obtenir réparation par le biais de procédures judiciaires ou quasi judiciaires, ou encore par la médiation, constitue un élément essentiel pour faire appliquer l'interdiction de la discrimination. L'efficacité de ces procédures est réduite lorsque les victimes hésitent à y avoir recours. Plusieurs facteurs décourageant le recours aux procédures de recours ont été observés : les frais de justice, la crainte de conséquences négatives, le sentiment que la situation ne changera pas, la tolérance ou la non-reconnaissance de la discrimination.

Il pourrait être envisagé de prendre des mesures offrant un accès plus large aux mécanismes de recours, par exemple : élargir le mandat des organismes de promotion de l'égalité qui ne sont actuellement pas habilités à jouer un rôle quasi judiciaire ; assouplir les règles relatives à la représentation juridique par des ONG

et autres organisations de la société civile ; augmenter le financement accordé aux organisations volontaires susceptibles d'apporter une aide aux victimes. Étant donné que les victimes hésitent souvent à porter plainte, le fait de permettre aux organisations de la société civile, y compris aux organismes de promotion de l'égalité, d'agir de leur propre initiative et d'intenter des actions en justice ou de mener des enquêtes sans le consentement de la victime ou sans qu'il existe de victime identifiable pourrait représenter une mesure importante pour faciliter le respect de la directive.

La capacité des procédures de recours à jouer leur rôle, qui consiste à réparer les préjudices subis et à dissuader les responsables, dépend de la capacité des organismes de règlement des litiges à infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Selon les syndicats, les sanctions infligées dans le domaine de l'emploi sont trop légères et les responsables en absorbent facilement les coûts, ce qui jette un doute sur l'adéquation des recours disponibles. Des recherches supplémentaires pourraient être menées dans ce domaine afin d'identifier les améliorations concrètes possibles.

La réalisation de l'égalité repose non seulement sur l'application des règles à travers des procédures de recours, mais aussi sur l'existence de mesures de prévention et de promotion. C'est d'autant plus le cas lorsque des personnes appartenant à certains groupes minoritaires pris dans leur ensemble subissent des désavantages dans différents domaines.

On constate, dans tous les États membres, une approche préventive (plutôt que réactive) de la discrimination indirecte ainsi que l'adoption de mesures d'action positive. Cette approche permet non seulement de s'attaquer à des problèmes socio-économiques complexes, mais aussi de prévenir les violations de la législation antidiscrimination. Il conviendrait d'encourager et d'élargir les mesures qui reflètent le caractère interdépendant des désavantages subis par les groupes minoritaires dans différents domaines, tels l'emploi, le logement et l'éducation. Ces mesures pourraient ainsi s'appliquer de façon systématique dans tous les domaines politiques et dans tous les États membres, plutôt que de façon ad hoc ou dans le cadre de projets restreints.

Comme l'ont souligné à plusieurs reprises l'EUMC et la FRA, il est difficile d'élaborer des politiques visant à empêcher la discrimination et à promouvoir l'égalité sans collecter des données ventilées en fonction de l'origine ethnique. L'absence de telles données permet

difficilement de localiser les problèmes et de quantifier la réussite (ou non) des mesures prises pour les régler. Dans cette perspective, la collecte systématique de données au niveau des États membres et la création d'indicateurs communs au niveau de l'UE faciliteraient grandement le respect de l'obligation imposée à l'Union, en vertu de l'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de lutter contre la discrimination « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions ». Ces données sont également nécessaires pour prouver les allégations de discrimination indirecte. Les États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale doivent avoir conscience de leurs obligations à cet égard.

Les préjugés envers les minorités sont à l'origine des discriminations. Le fait d'infliger des sanctions afin de dissuader les comportements discriminatoires peut apporter une solution partielle, mais ces sanctions ne suffiront probablement pas à changer les mentalités. Les mesures décrites ci-dessus peuvent contribuer à provoquer un changement à cet égard, par exemple en facilitant l'accès à l'emploi, afin de créer des modèles et de dissiper les préjugés négatifs. Mais il serait également possible d'envisager d'autres mesures, par exemple dans le domaine de l'éducation, ainsi que la création de forums permettant un dialogue et des débats équilibrés et informés entre les acteurs susceptibles d'influencer l'opinion publique, comme les dirigeants politiques, les médias et les institutions communautaires.

Bibliographie

Les publications de l'EUMC et de la FRA peuvent être téléchargées depuis le site internet de la FRA, accessible à l'adresse : http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_fr.htm

Commission européenne, *Les Roms au sein du Fonds social européen 2007-2013*, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/roma_fr.pdf.

Commission européenne (2008), *La lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=770&langId=fr>.

EUMC (2000), *Diversité et égalité pour l'Europe – Rapport annuel 1999*, Vienne, EUMC.

EUMC (2003a), *Vaincre les obstacles : L'accès des femmes roms à la santé publique*, Luxembourg, EUMC.

EUMC (2003b), *Les migrants, les minorités et l'emploi : Exclusion, discrimination et anti-discrimination dans les 15 États membres de l'Union européenne*, Vienne, EUMC.

EUMC (2004), *Migrants, minorities and education : Documenting discrimination and integration in 15 Member States of the European Union*, Luxembourg, EUMC.

EUMC (2005), *Migrants, minorities and housing : Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union*, Vienne, EUMC.

EUMC (2006), *Roma and Travellers in public education : An overview of the situation in the EU Member States*, Vienne, EUMC.

FRA (2007), *Tendances et évolution de 1997 à 2005 : Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne*, Hongrie, FRA.

FRA (2009a), *Case Study : A Model of Traveller Needs Assessment, United Kingdom*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009b), *Case Study : Combating Roma residential segregation, Hungary*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009c), *Case Study : Improving Roma housing and eliminating slums, Spain*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009d), *Case Study : Living together, Czech Republic*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009e), *Case Study : Roma housing projects in small communities, Slovakia*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009f), *Case Study : Traveller Participation in decision making on housing issues, Ireland*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009h), *EU-MIDIS at a glance : Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009i), *EU-MIDIS : Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2009j), *Les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'Union européenne : rapport comparatif*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2010a), *Rapport annuel 2010*, préédition, Vienne, FRA.

FRA (2010b), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, Vienne, FRA.

FRA (2010c), *EU-MIDIS, Données en bref 3 : Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2010d), *Les migrants, les minorités et l'emploi : Exclusion et discrimination dans les 27 États membres de l'Union européenne, mise à jour 2003-2008*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2010e), *The impact of the Racial Equality Directive : Views of trade unions and employers in the European Union*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2010f), *Pour des pratiques de police plus efficaces : Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2011), *Access to justice in Europe : An overview of challenges and opportunities*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA, Cour européenne des droits de l'homme et Conseil de l'Europe (2011), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2009), *Le développement de la législation contre les discriminations en Europe — Une comparaison entre les 27 États membres de l'Union*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, disponible à l'adresse : <http://www.non-discrimination.net/content/media/Comparative%20FR.pdf>.

Rorive, I. (2009), *Proving discrimination cases : The role of situation testing*, Suède et Bruxelles, Centre for Equal Rights, Migration Policy Group.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

La directive sur l'égalité raciale: application et défis

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

2012 – 28 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-885-9

doi:10.2811/23113

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA (www.fra.europa.eu).

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

**Un numéro unique gratuit (*) :
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800
ou peuvent facturer ces appels.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Publications gratuites :

- sur le site EU Bookshop (www.bookshop.europa.eu) ;
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site www.ec.europa.eu ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes :

- sur le site EU Bookshop (www.bookshop.europa.eu).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne) :

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (www.publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

La directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) est l'instrument législatif européen le plus important pour lutter contre la discrimination raciale ou fondée sur l'origine ethnique et pour faire appliquer le principe de l'égalité de traitement. Cette directive, adoptée il y a une dizaine d'années, a entraîné la création de nouveaux cadres législatifs ou la consolidation des cadres législatifs existants. Même si des progrès importants ont été accomplis vers la réalisation de l'égalité raciale et ethnique, il reste plusieurs obstacles à surmonter. Le présent rapport aborde l'application de la directive sur l'égalité raciale par les lois et pratiques en vigueur dans les 27 États membres de l'Union européenne. Il analyse les défis restant à relever pour réaliser effectivement les objectifs de la directive et conclut sur une discussion de la façon dont ces obstacles pourraient être surmontés.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

Schwarzenbergplatz 11

1040 Vienne

AUTRICHE

Tél. : +43 (0) 1 580 30 – 0

Fax : +43 (0) 1 580 30 – 691

Email : information@fra.europa.eu

www.fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

twitter.com/EURightsAgency



Office des publications

ISBN 978-92-9192-885-9



9 789291 928859