



Bruxelles, le 10 décembre 2007
CP/em

Observations de la CES

à propos de la consultation de la Commission concernant une nouvelle initiative visant à prévenir et à combattre la discrimination en dehors du marché du travail

Introduction

Le 27 juillet 2007, la Commission européenne a adressé un courrier aux organisations interprofessionnelles qui participent au dialogue social européen, en vue d'une consultation ciblée. Elle leur a demandé quelle était leur position vis-à-vis de la nécessité d'une nouvelle initiative législative visant à prévenir et à combattre la discrimination en-dehors du marché du travail.

La CES a consulté ses affiliés à ce propos. Vous trouverez ci-dessous sa réponse basée sur leur contribution.

Résumé

- a) Il est nécessaire d'adopter une **approche globale de la non-discrimination**, de la replacer dans le cadre plus large des droits humains internationaux et d'éviter de fragmenter la protection contre la discrimination. Bien qu'il soit important voire inévitable de traiter explicitement des divers domaines de la non-discrimination, il est aussi extrêmement important d'éviter que les différents motifs de discrimination soient réglementés de façon différente, ce qui entraînerait des incohérences juridiques et pratiques et un manque de transparence et de cohérence politique et pourrait induire des problèmes, plus particulièrement en cas de discrimination multiple.
- b) Des politiques en matière d'égalité et de non-discrimination sont importantes mais insuffisantes. Pour être efficaces, elles doivent être **étroitement liées à des politiques sociales**. Par ailleurs, une cohérence politique est clairement nécessaire pour éviter que ce qui est préconisé dans un domaine de la politique européenne ne soit en contradiction avec un autre domaine de cette politique européenne.
- c) La question de la lutte contre la discrimination en-dehors du marché du travail est étroitement liée au domaine de l'emploi.
La non-discrimination en-dehors du marché du travail est souvent une condition préalable à l'égalité sur le lieu de travail.

Une culture de non-discrimination et d'intégration sur le lieu de travail encourage une culture de non-discrimination et d'intégration en-dehors de l'entreprise et vice-versa. Les 'services' sont aussi des entreprises et des lieux de travail, et les employeurs et les travailleurs participent au monde 'extérieur' à l'entreprise. La CES estime par conséquent que les **partenaires sociaux ont un rôle important** à jouer dans ce domaine.

- d) Tout porte à croire qu'il existe, en-dehors du marché du travail, une discrimination fondée sur le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle et les convictions, avec des 'zones grises' (entre la race et la religion par exemple), et une discrimination multiple, avec la race et le genre comme caractéristiques communes. De l'avis général, la nouvelle législation devrait d'abord et avant tout **se pencher sur les incohérences actuelles** du cadre législatif et étendre les directives existantes sur la non-discrimination en-dehors du marché du travail aux domaines qui ne sont pas encore couverts (religion/convictions, âge, handicap et orientation sexuelle).

Cependant, de nouvelles mesures sont nécessaires pour lutter contre la discrimination fondée sur la **nationalité** et sur **l'affiliation syndicale** ou l'activité syndicale.

- e) La législation est une **condition préalable importante et indispensable**, mais elle exige des pouvoirs publics qu'ils s'engagent à l'appliquer de manière appropriée. Elle devrait prévoir des sanctions adéquates ayant un véritable effet dissuasif et s'accompagner de mesures facilitant l'accès aux procédures de plainte et à la justice. La législation devrait **être complétée** par des initiatives et des activités des partenaires sociaux, à tous les niveaux pertinents, et par toute une panoplie d'autres mesures et politiques.
- f) Une législation cohérente, transparente et compréhensible sur le plan de la non-discrimination devrait être l'objectif prioritaire. Un instrument unique est préférable, étant donné qu'il semble s'agir manifestement d'une **amélioration de la réglementation** et qu'un tel instrument offre un cadre plus efficace pour lutter contre la discrimination multiple. Une initiative axée sur un seul motif de discrimination peut être intéressante si l'on estime qu'elle bénéficiera d'un vaste soutien. Ce soutien à une action urgente existe déjà, en particulier dans la lutte contre la discrimination fondée sur le handicap. Cependant, une initiative unique permet d'éviter que des motifs de discrimination 'moins populaires' (comme l'orientation sexuelle ou la religion) soient ignorés lors de l'élaboration de l'acquis communautaire. La CES estime qu'une initiative unique peut et doit également répondre de manière adéquate aux spécificités des différents types de discrimination. Des besoins spécifiques peuvent soit être traités dans le cadre général de la directive même, soit être envisagés dans des mesures spécifiques fondées sur une telle directive.
- g) Il doit y avoir **le moins d'exceptions possible**. Il faut autoriser des exceptions à la règle générale d'égalité de traitement pour de véritables exigences professionnelles et pour une **action positive**. En particulier, toute initiative doit préciser clairement qu'une action positive est un élément essentiel pour parvenir à l'égalité et que toute une gamme de mesures ciblées sont possibles pour remédier aux difficultés spécifiques que rencontrent certains groupes. Un traitement différencié en fonction de l'âge peut être opportun, et il devrait y avoir une interdiction générale de justification de la discrimination directe fondée sur l'âge telle qu'elle existe en matière d'emploi. Il est important d'encourager, au niveau européen, l'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre les organismes nationaux de promotion de l'égalité.

Il faut aussi stimuler des échanges de jurisprudence entre les tribunaux nationaux et internationaux en ce qui concerne la manière d'envisager les limites entre les libertés fondamentales (notamment d'expression et de religion/convictions) et le droit fondamental à la non-discrimination (fondée par exemple sur le genre ou l'orientation sexuelle).

- h) **Les organismes de promotion de l'égalité jouent un rôle vital** en ce qui concerne le contrôle de l'application de la législation. Ils conseillent et soutiennent les individus victimes de discrimination, diffusent des informations, élaborent des codes de bonne pratique et encouragent les échanges de bonnes pratiques entre les organisations. La Commission devrait intensifier ses activités visant à encourager la mise en place d'organismes de promotion de l'égalité de haute qualité dans tous les États membres de l'UE. Confier aux organismes de promotion de l'égalité une mission plus large que la race ou le genre ne doit pas aboutir à une perte d'expérience et d'intérêt pour ces motifs de discrimination. Les organismes de promotion de l'égalité doivent être indépendants, disposer de suffisamment de ressources humaines et financières, et avoir des structures internes qui leur permettent de prêter attention à chacun des domaines et de prendre des mesures réelles vis-à-vis des groupes susceptibles de subir une discrimination multiple.

Observations générales

Il ne fait aucun doute que la législation européenne sur l'égalité de traitement, à commencer par l'égalité de traitement entre hommes et femmes et, plus récemment, l'égalité dans d'autres domaines essentiels, a eu un impact considérable sur les législations et les pratiques nationales et a donné aux citoyens et à leurs représentants des instruments qui leur permettent de s'attaquer aux inégalités injustifiées.

La CES estime que **de nouveaux efforts seront nécessaires** pour que le principe de non-discrimination soit appliqué réellement dans l'Union européenne élargie. Une politique non discriminatoire dans tous ses aspects et toutes ses dimensions devrait être un élément important des politiques sociales de l'UE et des États membres, de leurs politiques en matière d'emploi et de leur approche de l'immigration et de l'intégration. Elle devrait aussi contribuer à combattre toutes les formes de racisme et de xénophobie. À cet égard, la situation des immigrés et des minorités ethniques, y compris les Roms, nécessite une attention urgente.

Dans sa réponse de décembre 2004 au livre vert de la Commission 'Égalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie' (COM) 2004-379 final), la CES a résumé sa position de la manière suivante : « une politique de non-discrimination efficace et intégrée ; une nouvelle législation, une meilleure application et davantage de ressources financières ».

La CES a formulé les observations générales suivantes, qui restent d'actualité :

- La politique européenne sur la non-discrimination devrait être clairement liée à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (solennellement proclamée cette semaine même) et s'intégrer à un cadre juridique international plus large (Conseil de l'Europe, OIT et ONU).

- L'approche générale ne devrait pas se concentrer uniquement sur la non-discrimination en tant que telle, mais elle devrait s'intéresser davantage aux actions positives indispensables pour garantir l'égalité dans les situations réelles de tous les jours.
- Améliorer l'application effective reste difficile. Compte tenu de son rôle de gardienne des Traités, la Commission a besoin d'un ensemble considérable d'activités multiples et efficaces pour contrôler cette application, et elle doit sensibiliser, aider et soutenir les États membres et toutes les parties prenantes concernées par une transposition appropriée et une application effective.

Un système de contrôle et d'évaluation de l'application effective de *l'acquis communautaire* dans ce domaine, y compris une jurisprudence pertinente, accessible au grand public, pourrait être utile à cet égard.

- Le rôle des partenaires sociaux en général et des syndicats en particulier est habituellement sous-estimé. Les partenaires sociaux à tous les niveaux pertinents ont et/ou devraient avoir un rôle important à jouer dans la l'application effective des directives, et ils devraient être invités à intensifier leurs actions communes à cet égard.
- La CES estime que dans de nombreux domaines préoccupants, il ne suffira pas de compter sur des instruments non contraignants et/ou sur une législation dépourvue d'effet obligatoire pour éliminer la discrimination. Une nouvelle législation est nécessaire pour garantir la cohérence du cadre juridique européen sur l'égalité de traitement et la non-discrimination et pour offrir aux citoyens une protection adéquate, aussi bien sur le marché du travail et dans les entreprises qu'à l'extérieur. Il se peut aussi qu'une nouvelle législation s'impose si l'on veut améliorer la législation existante et la rendre plus efficace (mesures procédurales, lancement de programmes favorisant l'égalité, etc.).

La CES est d'avis que les politiques d'égalité et de non-discrimination doivent relever **plusieurs nouveaux défis** à l'aube du XXI^e siècle :

- le changement démographique et le vieillissement de la population et de la main-d'œuvre remettent en question les mécanismes actuels applicables aux jeunes et aux travailleurs âgés, dont le rôle dans les entreprises et dans la société en général est sous-estimé de différentes manières ;
- des pénuries sur le marché du travail peuvent entraîner une mobilisation des citoyens et des travailleurs sous-utilisés (par exemple, les travailleurs plus âgés et les travailleurs handicapés), mais cette mobilisation ne peut se matérialiser que si l'on s'efforce de renverser les obstacles et d'améliorer l'accès à l'éducation (permanente) et à l'emploi ;
- la féminisation de la main-d'œuvre, liée au changement démographique, exige des mesures plus proactives en matière d'égalité des sexes, une remise en question de la division actuelle du travail rémunéré et non rémunéré entre les hommes et les femmes, et des politiques actives pour soutenir l'équilibre entre le travail, la famille et la vie privée des hommes comme des femmes ;
- la mobilité accrue dans l'UE et l'immigration issue des pays extérieurs à l'UE nécessitent des politiques de non-discrimination étroitement liées aux politiques d'intégration et d'inclusion sociale et montrent qu'il existe souvent une

interconnexion entre plusieurs motifs de discrimination (race et religion) ; l'absence de politiques proactives d'immigration et d'intégration peut transformer les 'étrangers' en boucs émissaire et entraîner une recrudescence du racisme et de la xénophobie ;

- une plus grande diversité dans les sociétés européennes peut aussi induire un conflit entre les motifs de discrimination auxquels il faut s'attaquer (par exemple, la religion par rapport à l'égalité des sexes ou l'orientation sexuelle) ;
- la mondialisation des marchés engendre de nouvelles opportunités mais aussi de nouveaux risques, étant donné que l'insécurité sociale touche plus durement les groupes de citoyens et de travailleurs vulnérables.

Du point de vue de la CES, ces exemples montrent avant tout qu'il est nécessaire d'adopter une approche globale de la non-discrimination et de la replacer dans le cadre plus large des droits humains internationaux. Il faut aussi éviter de fragmenter la protection contre la discrimination en plusieurs programmes compartimentés mono-identitaires.

Bien qu'il soit important voire inévitable de traiter explicitement des divers domaines de la non-discrimination lorsqu'il s'agit du contexte analytique, des expériences vécues par les personnes concernées et de la manière d'aborder les spécificités de leur situation, il est aussi extrêmement important d'éviter que les différents motifs de discrimination soient réglementés de façon différente, ce qui entraînerait des incohérences juridiques et pratiques et un manque de transparence et de cohérence politique et pourrait induire des problèmes, plus particulièrement en cas de discrimination multiple. [Que se passe-t-il si une femme noire et handicapée se sent discriminée par rapport à l'accès au logement ? Comment peut-elle évaluer elle-même le motif exact de cette discrimination ? Par ailleurs, opter pour le 'mauvais' motif de discrimination peut avoir comme conséquence la non-reconnaissance de sa revendication. Ce qu'il faut éviter.]

Nos affiliés finlandais expliquent que la législation finlandaise est un exemple intéressant d'une approche plus globale. Cette législation interdit toute discrimination pour un motif injustifié et ne précise les domaines de non-discrimination qu'à titre d'exemple et de manière non exhaustive.

En second lieu, ces exemples montrent que les politiques d'égalité et de non-discrimination sont importantes mais insuffisantes. Pour être efficaces, elles doivent être étroitement liées à **des politiques sociales**. Par ailleurs, une cohérence politique est clairement nécessaire pour éviter que ce qui est préconisé dans un domaine de la politique de l'UE ne soit en contradiction avec un autre domaine de cette politique européenne.

Réponse aux questions de la Commission

1) Nécessité et nature de toute initiative

La non-discrimination en matière d'emploi concerne la citoyenneté et la démocratie sur le marché du travail et sur le lieu de travail. C'est là où les partenaires sociaux ont une responsabilité particulière.

Toutefois, la CES estime que lorsqu'il est question de non-discrimination en-dehors du marché du travail, il y a aussi des liens étroits avec le domaine de l'emploi.

- a) La non-discrimination en-dehors du marché du travail est souvent une condition préalable à l'égalité sur le lieu de travail (par exemple : accès à un enseignement de qualité et abordable ; transport domicile/lieu de travail et vice-versa ; logement dans des régions proches d'entreprises offrant des possibilités d'emploi ; garderies, soins de santé et services publics, etc.) ;
- b) une culture de non-discrimination et d'intégration sur le lieu de travail encourage une culture de non-discrimination et d'intégration en-dehors du lieu de travail et vice-versa ;
- c) les 'services' sont également des entreprises et des lieux de travail ;
- d) les employeurs d'une part et les travailleurs de l'autre sont aussi des êtres humains, qui sont actifs dans d'autres sphères de la vie et les associent souvent au lieu de travail (par exemple, des syndiqués se plaignent de discrimination en-dehors de la sphère professionnelle directe à leur syndicat ou à leur représentant dans l'entreprise).

En d'autres termes, la CES estime que les partenaires sociaux ont aussi un rôle majeur à jouer lorsqu'il est question de non-discrimination en-dehors du marché du travail.

La CES a consulté ses affiliés à l'occasion de la consultation de la Commission, et les réponses ci-dessous sont basées sur leurs réponses.

- Une discrimination confirmée

De nombreux affiliés signalent que la discrimination fondée sur le **handicap** est clairement prouvée en-dehors du marché du travail, en particulier en ce qui concerne l'accessibilité.

Par exemple, le TUC (Royaume-Uni) signale qu'une étude réalisée par la 'Disability Rights Commission' a montré qu'en Grande-Bretagne, sept personnes à mobilité réduite ou atteintes de déficience visuelle/auditive sur dix (73%) disent éprouver des difficultés d'accès aux biens et aux services.¹

Les syndicats français signalent l'existence d'une discrimination fondée sur l'état de santé et le handicap lorsqu'il est question d'accès au logement, aux prêts bancaires, aux transports et aux soins (de santé). Ils renvoient aux données de la Halde² qui a enregistré des plaintes jusqu'en septembre 2007. Sur la totalité des plaintes, 23 pour cent sont liées à une maladie et à un handicap. Plus d'un tiers de l'ensemble des plaintes relatives à un domaine non professionnel concerne les services publics, un tiers porte sur des biens et des services privés, et un peu moins d'un tiers a trait au logement, à l'enseignement et à d'autres questions.

En ce qui concerne **l'âge**, certains témoignages révèlent que les personnes âgées sont confrontées à une discrimination fondée sur l'âge lorsqu'elles accèdent aux soins de santé et à l'aide sociale. Beaucoup éprouvent des difficultés d'accès à des services financiers tels qu'une assurance voyage ou voiture. Il serait possible d'y remédier en prenant des mesures de protection contre la discrimination fondée sur l'âge dans le cadre de la fourniture de biens et de services. Certains ajoutent par ailleurs que des services différenciés en fonction de l'âge doivent rester possibles.

¹On trouve un grand nombre de témoignages et d'études sur la discrimination en-dehors du marché du travail sur le site Internet de DRC.

² Haute autorité de lutte contre les discriminations

Dans de nombreuses réponses, on signale également des cas de discrimination vécue par **les lesbiennes, les gays et les bisexuels**, par exemple, le fait de se voir refuser une chambre double dans les hôtels, une table pour deux dans les restaurants. Ces personnes sont aussi désavantagées lorsqu'elles cherchent à accéder à des services de santé publique ou à un logement social adéquat.

Du point de vue de la discrimination religieuse, plusieurs syndicats font état de discriminations vécues par plusieurs **groupes religieux minoritaires**. Le TUC insiste aussi sur la nécessité d'offrir à certains groupes tels que les musulmans le même niveau de protection que celui dont bénéficient les juifs et les sikhs, qui constituent un groupe ethnique en vertu de la législation britannique sur la discrimination raciale et, par conséquent, bénéficient déjà d'une protection contre la discrimination dans la fourniture de biens, d'infrastructures, de services, etc.

- **Quels domaines la nouvelle législation devrait-elle couvrir ?**

De l'avis général, la nouvelle législation devrait d'abord et avant tout **se pencher sur les incohérences** actuelles du cadre législatif et étendre les directives existantes sur la non-discrimination en-dehors du marché du travail aux **domaines qui ne sont pas encore couverts** (religion/convictions, âge, handicap et orientation sexuelle). Lire la suite ci-dessous.

Mais ce n'est pas tout :

- des questions se posent quant au fait qu'actuellement, la '**nationalité**' est généralement exclue des motifs de discrimination. Étant donné l'ouverture de plus en plus grande des marchés et des frontières, la mobilité des entreprises et des travailleurs dans l'UE et la hausse des migrations en provenance des pays en-dehors de l'UE, il faudrait débattre de la nécessité d'introduire le principe d'égalité de traitement quelle que soit la nationalité. Dans sa récente proposition de directive sur les droits des ressortissants immigrés légalement résidents, la Commission affirme clairement qu'il est nécessaire de mettre en place de telles règles d'égalité de traitement, en particulier dans le domaine de l'emploi et des conditions de travail. Un exemple intéressant est celui des Pays-Bas : ce pays a inclus le motif de la '**nationalité**' dans la loi générale sur l'égalité de traitement mais prévoit des situations spécifiques dans lesquelles l'interdiction ne s'applique pas.
- Plusieurs affiliés évoquent des situations dans lesquelles leurs membres sont pénalisés et traités de façon discriminatoire en raison de leur affiliation syndicale. Compte tenu du fait que la liberté d'association est un droit fondamental protégé par le droit international et par le droit communautaire, il serait logique d'inclure explicitement **l'affiliation syndicale** dans les motifs de discrimination. C'est ce qu'a fait par exemple la législation française, qui interdit la discrimination des personnes '*en raison de leurs activités syndicales*'.

2) Nature et efficacité des mesures non législatives et mesures d'accompagnement de la législation

La CES est d'avis que la législation est une condition préalable, importante et indispensable.

Des mesures non législatives seules ne suffisent pas pour lutter contre la discrimination. D'après l'étude mentionnée par le TUC, c'est la loi qui incite la plupart des entreprises à prendre des mesures en matière d'égalité et de diversité.³ Sans obligation légale, seule une minorité d'entreprises afficheraient leur intérêt pour un environnement professionnel et des services non discriminatoires. Et elles seraient encore moins nombreuses à s'y intéresser suffisamment pour consacrer le temps et les ressources qui sont nécessaires à long terme pour lutter efficacement contre les discriminations.

L'affilié belge CGSLB attire l'attention sur le fait que même si un cadre législatif est tout à fait satisfaisant, il est souvent difficile pour les victimes de discrimination **d'accéder aisément à la justice**. Elles se trouvent fréquemment dans une position plus vulnérable parce qu'elles appartiennent à un groupe spécifique, qu'elles ne connaissent pas toujours leurs droits et ne savent pas où s'adresser pour des conseils et un soutien. Même lorsqu'elles bénéficient d'un soutien qui leur permet d'intenter des poursuites judiciaires, celles-ci sont souvent longues et leur résultat est incertain.

Par conséquent, il est très important de pouvoir accéder facilement et gratuitement à des procédures de recours qui pourront traiter les plaintes de façon transparente et efficace.

Les affiliés évoquent également l'importance que revêtent des **sanctions** ayant un véritable effet dissuasif.

Pour encourager une application effective et appropriée, il faut intensifier les activités de sensibilisation et de formation destinées à des groupes spécifiques comme les employeurs, les fournisseurs de biens, d'infrastructures et de services et ceux qui soutiennent les victimes de discrimination, comme les syndicats, les ONG et les associations de consommateurs. Il faut faciliter l'accès à la recherche et aux informations sur ce qui se fait dans les différents États membres, et il faut des mesures visant à promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Des procédures de recours doivent être mises en place, et il faut que les organismes spécialisés dans la promotion de l'égalité disposent de ressources suffisantes pour garantir une application effective et offrir des conseils et un soutien.

Les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle considérable en adoptant des approches générales en matière d'égalité et de diversité dans le cadre des initiatives nationales, sectorielles ou européennes, ou en élaborant des instruments spécifiques, axés sur un domaine de discrimination. Ces instruments ne doivent pas remplacer la législation mais bien la compléter.

Les partenaires sociaux interprofessionnels européens ont déjà entrepris des actions dans les domaines suivants :

- égalité des genres :
 - * des accords-cadres conclus dans les années 90 ont été à la base des directives sur le congé parental, le travail à temps partiel, le travail à durée déterminée
 - * un cadre d'action sur l'égalité des genres (2005) et son contrôle annuel
 - * les partenaires sociaux se sont récemment lancés dans un exercice d'évaluation de la directive sur le congé parental dans le but de mieux concilier la vie professionnelle et familiale ;
- travailleurs handicapés : une action commune avec les organisations patronales, c'est-à-dire une synthèse des bonnes pratiques en matière d'intégration sur le lieu de travail (2000) et une déclaration commune (2003) ;

³ Une étude réalisée en 2006 par le Chartered Institute of Personnel and Development révèle que la 'pression légale est le principal moteur de la gestion de la diversité, et 68% des sondés la classent parmi les cinq moteurs principaux.' www.cipd.co.uk

- race/origine ethnique : une déclaration commune et des recommandations des partenaires sociaux pour combattre le racisme et la xénophobie sur le lieu de travail (1995) (évaluation et actualisation en attente).

Étant donné qu'il semble qu'un 'cadre d'actions' combiné à un exercice de contrôle soit un instrument particulièrement fructueux, les partenaires sociaux européens pourraient être invités à élaborer de tels instruments dans des domaines qui nécessitent une action commune urgente, par exemple la lutte contre le racisme et la xénophobie sur le lieu de travail dans le contexte plus large de la promotion de l'accès à l'emploi et de l'intégration professionnelle des travailleurs immigrés et issus de minorités ethniques.

La question de l'égalité et en particulier l'égalité des genres, est également abordée dans le cadre du dialogue social **sectoriel** au niveau européen.

Au niveau **national**, de nombreux affiliés signalent des activités au niveau national ou sectoriel, qui ont pour but d'aborder les questions d'égalité dans les négociations collectives et dans d'autres travaux des partenaires sociaux. À noter toutefois que ces activités sont fréquemment axées sur l'égalité des sexes.

L'affilié italien CISL fait état d'une initiative plus large en 2007. Il s'agit d'un projet baptisé '*Il Valore delle Differenze*' (la valeur de la différence), qui s'attaque à tous les motifs de discrimination et stimule le débat sur la manière d'assurer l'égalité et la diversité.

L'affilié norvégien LO signale une initiative tripartite intéressante : un accord tripartite a été conclu en 2001 (et renouvelé en 2006) entre les autorités et les partenaires sociaux. Le projet s'intitule '*Un lieu de travail ouvert à la diversité*'. En vertu de cet accord, les entreprises qui concluent un accord de coopération avec la Norwegian Labour and Welfare Organisation bénéficient d'avantages financiers et d'un soutien visant à réduire les absences pour cause de maladie et à maintenir un maximum de personnes au travail, y compris les handicapés et les travailleurs âgés.

L'affilié tchèque CMKOS plaide en faveur d'un **vaste éventail d'initiatives** tant législatives que non législatives, qui doivent se renforcer mutuellement. Il faut du temps pour modifier les attitudes et les comportements des gens. Des initiatives et des efforts combinés des syndicats, des ONG, des médias et des pouvoirs publics sont souvent nécessaires pour soutenir une nouvelle législation.

CMKOS cite l'exemple de la violence conjugale qui, à l'origine, était un problème purement privé mais qui a évolué pour devenir une question réglementée par le code pénal, ce qui garantit une meilleure protection des victimes de violences domestiques.

L'affilié slovaque KOZSR insiste sur l'énorme fossé qui existe entre la législation slovaque sur la non-discrimination, qui est très récente et satisfaisante en soi, et la pratique quotidienne. La **sensibilisation** du grand public est indispensable, et les médias pourraient jouer un rôle plus important en la matière (programmes explicatifs à la télévision et la radio, etc.). Une nouvelle législation devrait s'accompagner d'une campagne, de brochures, d'une formation à l'intention des groupes cibles, y compris les juges et les syndicats, et d'un contrôle plus actif des pouvoirs publics.

Plus généralement, il faudrait encourager des campagnes de sensibilisation et d'éducation dans les écoles primaires et secondaires sur la signification pratique de l'égalité et du respect des droits fondamentaux. Combattre les stéréotypes de toutes sortes est un défi majeur.

La création d'un espace en marge des tribunaux et la possibilité de faire appel à des instruments juridiques garantissant un dialogue ouvert, la liberté d'expression et le respect, peuvent contribuer à créer une culture de tolérance et d'égalité.

La recherche, la collecte de données, des statistiques correctes ventilées par genre, etc., des ressources budgétaires destinées aux campagnes, l'inspection du travail axée sur la détection des discriminations fondées sur le harcèlement, sont autant de mesures d'accompagnement qui peuvent soutenir et renforcer l'impact d'une législation anti-discrimination.

Il serait intéressant que la Commission encourage les États membres à élaborer des **plans d'action nationaux** pour combattre la discrimination en général et/ou des plans d'action ciblés plus particulièrement sur certains domaines de discrimination. En Belgique, ces plans d'action sont élaborés dans le cadre de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, et ils prévoient aussi des activités préventives.

3) Avantages et inconvénients d'une initiative unique

Qu'en est-il des éléments suivants :

- **la discrimination multiple ?**
- **les spécificités des différents types de discrimination ?**

Les principaux **avantages** de l'adoption d'un instrument unique sont les suivants :

- un instrument unique garantit le même niveau de protection à tous, il évite une hiérarchie peu scrupuleuse dans le traitement des différents groupes ;
- là où une différence de traitement s'impose pour tenir compte de la nature particulière d'une discrimination vécue par certains groupes (par ex. les handicapés), il peut prévoir une justification rationnelle et objective de ces exceptions ou de ces différences ;
- il garantit la simplicité, la transparence et la cohérence, tant vis-à-vis de ceux dont les droits sont protégés que vis-à-vis de ceux qui ont le devoir de les respecter ;
- il évite une répétition inutile des efforts fournis par ceux qui doivent modifier leurs politiques ou leurs pratiques pour se conformer aux mesures ;
- il est plus susceptible d'intégrer et d'incorporer l'égalité dans l'élaboration des politiques et de promouvoir les mêmes normes de bonnes pratiques sur des questions ou des processus communs, comme l'accessibilité, le contrôle et l'évaluation de l'impact ;
- il fournit un contexte permettant de lutter contre la discrimination multiple.

Globalement, il semble s'agir manifestement d'une **'amélioration de la réglementation'**.

D'une part, le principal **inconvénient** pourrait être le fait qu'une approche commune pourrait négliger la nature particulière de la discrimination vécue par certains groupes et qu'il se pourrait, par conséquent, que l'initiative se préoccupe insuffisamment de la flexibilité ou du traitement spécifiques nécessaires pour répondre aux différents besoins de ces groupes.

Une initiative axée sur un seul motif de discrimination peut être intéressante si l'on s'attend à ce qu'elle bénéficie d'un vaste soutien. Il est clair, par exemple, que ce soutien à une initiative urgente existe déjà, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la discrimination fondée sur le handicap. Une déclaration commune récente de la CES et de l'EFPH soulignait la nécessité urgente d'une directive visant à abolir la discrimination fondée sur le handicap dans tous les domaines autres que l'emploi, par exemple, l'accès à l'éducation, à la santé, aux transports, à des logements adéquats et aux biens et services.⁴

D'autre part, une initiative unique permet d'éviter que des motifs de discrimination 'moins populaires' (comme l'orientation sexuelle ou la religion) soient ignorés lors de l'élaboration de l'acquis communautaire.

La CES estime qu'une initiative unique peut également tenir compte de manière adéquate des spécificités des différents types de discrimination. Par exemple, la directive-cadre (directive 'emploi') prévoyait des dispositions spécifiques au handicap et à l'âge. Cependant, la nécessité de telles exceptions dans la législation doit faire l'objet d'un examen attentif et se justifier de manière objective. Des exceptions pour une action positive et de véritables exigences professionnelles dans les différents domaines apporteront également la souplesse nécessaire pour répondre aux situations particulières des différents groupes. Des besoins spécifiques peuvent être traités soit dans le cadre général de la directive même, soit par des mesures spécifiques basées sur cette directive.

Il est important de signaler que certains de nos affiliés dans les nouveaux États membres citent un argument en faveur d'un instrument unique : avec du matériel et des messages simples, on pourrait informer et expliquer aux gens pourquoi il est nécessaire de combattre la discrimination. Actuellement, il est très difficile d'expliquer la différence d'approche entre la directive 'race' (tous les aspects de la vie, un seul domaine de discrimination) et la directive 'emploi' (tous les domaines de discrimination, un seul volet de la vie, c'est-à-dire l'emploi). La récente directive sur l'égalité des sexes en-dehors du marché du travail diffère elle aussi dans son approche et son champ d'application.

C'est pourquoi une législation cohérente et compréhensible sur la non-discrimination devrait être l'objectif prioritaire.

En ce qui concerne la lutte contre la **discrimination multiple**, il faut préciser clairement que les plaintes pour discrimination peuvent reposer sur une combinaison de motifs, et les États membres doivent offrir les mêmes voies de recours à ceux qui subissent une discrimination multiple qu'à ceux qui subissent une discrimination pour un seul motif.

D'après le TUC, il est très difficile, dans le système judiciaire britannique, de prouver les cas de discrimination multiple. En effet, la loi stipule à qui un individu peut se comparer et les tribunaux l'interprètent de manière très restrictive (par ex., une femme noire doit en général se comparer à une femme blanche pour prouver le racisme et à un homme noir pour prouver une attitude sexiste, au lieu de se comparer à un homme blanc pour démontrer une discrimination fondée sur la race et le sexe). Si une exception particulière ou une véritable exigence professionnelle s'applique à l'un des motifs pour lesquels une requête est introduite, cette exception doit s'appliquer à l'ensemble de la requête. Il faut aussi bien préciser qu'une action positive peut être entreprise pour combattre une discrimination fondée sur une combinaison de motifs.

⁴ Déclaration commune CES-EFPH du 28 octobre 2007 (disponible sur les sites internet de la CES et de la FED)

4) Exceptions

Il devrait y avoir le moins d'exceptions possible.

Il faut autoriser des exceptions à la règle générale d'égalité de traitement pour de **véritables exigences professionnelles et pour une action positive**. En particulier, toute initiative doit préciser clairement qu'une action positive est un élément essentiel pour parvenir à l'égalité et que des actions ciblées sont possibles pour remédier aux difficultés spécifiques que rencontrent certains groupes. En Grande-Bretagne, par exemple, il est prouvé que certains pouvoirs publics ont réagi aux nouvelles obligations réglementaires visant à garantir l'égalité des sexes en supprimant certains services qui étaient particulièrement utiles aux femmes. Il faut éviter que de telles choses se passent.

LO Norvège attire l'attention sur la formulation de la loi norvégienne en matière de discrimination qui, à l'article 8, autorise une 'action positive qui contribue à favoriser l'objectif de la loi' ; l'action positive prend fin lorsque l'objectif de la loi est atteint. On retrouve cette même approche dans la loi sur l'égalité des statuts qui autorise une action positive vis-à-vis d'un genre sous-représenté.

Étant donné qu'il existe de nombreux exemples où **un traitement différencié en fonction de l'âge** peut être opportun (par ex. des tarifs préférentiels ou des privilèges liés à l'âge comme le transport à prix réduit, l'âge de la pension d'État, l'âge électoral, l'enseignement scolaire, etc.), il faudrait une interdiction générale de la justification d'une discrimination directement fondée sur l'âge telle qu'elle existe en matière d'emploi.

D'après le TUC (Royaume-Uni), il pourrait être difficile de légiférer et de mettre en œuvre une protection contre le harcèlement fondé sur la religion ou les convictions lorsque les droits protégés en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la liberté d'expression et droit à la liberté de conviction) peuvent être invoqués. Certains groupes religieux peuvent aussi prétendre que la législation visant à empêcher le harcèlement fondé sur l'orientation sexuelle, limite leurs droits à la liberté de conviction et d'expression (comme ce fut le cas récemment en Irlande du Nord où des dispositions anti-harcèlement en-dehors du marché du travail pour un motif d'orientation sexuelle ont été supprimées dans une action de révision judiciaire).⁵

D'autres affiliés mentionnent également **des possibilités de conflits entre la liberté religieuse en particulier et la non-discrimination fondée sur le genre ou l'orientation sexuelle**. Il est important d'encourager, au niveau européen, l'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre les organismes nationaux de promotion de l'égalité. Il faut aussi stimuler des échanges de jurisprudence entre les tribunaux nationaux et internationaux en ce qui concerne la manière d'envisager les limites entre les libertés fondamentales et le droit fondamental à la non-discrimination.

5) Rôle des organismes de promotion de l'égalité

Qu'en est-il des éléments suivants :

- **une mission allant au-delà des questions raciales ?**
- **comment garantir un fonctionnement efficace ?**

⁵La définition du harcèlement dans les réglementations d'Irlande du Nord était plus large que dans les directives CE. Par conséquent, elle pouvait couvrir un éventail d'actions plus large et aurait pu entraîner une plus grande restriction des droits.

Les organismes de promotion de l'égalité jouent un rôle vital dans le contrôle de l'application effective de la législation. En effet, ils donnent des conseils aux individus victimes de discrimination et les soutiennent, ils diffusent des informations, élaborent des codes de bonne pratique et encouragent les organisations à échanger de bonnes pratiques.

Dans certains pays, en particulier dans les nouveaux États membres, il semble qu'il n'existe pas encore d'organismes de promotion de l'égalité.

La confédération tchèque CMKOS signale qu'en République tchèque, une victime de discrimination est souvent livrée à elle-même et bénéficie de peu ou d'aucun soutien. C'est pourquoi la Commission devrait intensifier ses activités et encourager la mise en place, dans tous les États membres de l'UE, d'organismes de promotion de l'égalité de haute qualité, indépendants et suffisamment financés.

Toutefois, des organismes de promotion de l'égalité ont été créés dans de nombreux pays et leur mission va souvent au-delà des questions de race ou de genre. Malgré le fait que dans de nombreux pays, ces organismes ont contribué à une approche plus cohérente et proactive de la non-discrimination en général, une perte d'intérêt pour l'égalité des sexes soulève quelques inquiétudes.

Des affiliés italiens déplorent le fait que de récentes propositions gouvernementales ont considérablement réduit le rôle, le fonctionnement et les ressources des organismes de promotion de l'égalité existants, dans le domaine de l'égalité des sexes.

Dans certains cas, la mission de ces organismes s'est élargie sans qu'ils disposent de ressources supplémentaires et suffisantes. En Grande-Bretagne, par exemple, le TUC entre autres est extrêmement préoccupé par le fait que la nouvelle commission pour l'égalité et les droits de l'homme n'a pas les ressources suffisantes pour se pencher sur la totalité des nouveaux motifs de discrimination ni pour mener à bien sa nouvelle mission de promotion des droits de l'homme.

Les organismes de promotion de l'égalité doivent être indépendants, disposer de suffisamment de ressources et avoir des structures internes qui leur permettent de prêter attention à chacun des domaines et de prendre des mesures réelles vis-à-vis des groupes susceptibles de subir une discrimination multiple.

Les syndicats français mentionnent la création récente en France de la 'Halde', un exemple de bonne pratique. Créé en 2004, cet organisme indépendant de promotion de l'égalité bénéficie de nombreuses compétences en termes d'enquête et de résolution des conflits, de conseils et de soutien aux victimes de discrimination. Il peut mener des enquêtes officielles et obliger les gens à coopérer. Il peut vérifier la situation sur place et faire appel à des experts qualifiés. Il peut aussi jouer un rôle de médiateur entre les parties et proposer des sanctions financières.

Il est important de mentionner aussi que la Halde peut autoriser des organisations à soumettre leur cas à un *audit général*. Celui-ci ne se concentre pas sur les cas individuels et il est par conséquent inutile d'identifier et de faire entendre une ou plusieurs victimes spécifiques pour prouver qu'il y a eu discrimination. Ce qui évite aussi de blâmer ou de sanctionner une personne en particulier en raison d'un comportement illicite. Pour la Halde, cette opportunité est surtout efficace lorsqu'il faut étudier un thème spécifique ou un secteur économique bien précis.

La Halde semble être un bon instrument d'application de la loi. Elle peut être particulièrement efficace parce qu'elle travaille en étroite collaboration avec les pouvoirs publics, la justice, les administrations, les ONG, les syndicats et les employeurs. Il est clair qu'une telle structure ne peut être efficace que si elle dispose de suffisamment de ressources humaines et financières, si elle peut travailler en toute indépendance et si elle a le pouvoir d'imposer des sanctions, ou du moins si elle a des compétences suffisantes pour être prise au sérieux.
