

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.11.1999

COM(1999) 565 final

1999/0225 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**PORTANT CRÉATION D'UN CADRE GÉNÉRAL EN FAVEUR DE
L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE TRAVAIL**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

L'article 13 du traité instituant la Communauté européenne tel que modifié par le traité d'Amsterdam met fin à un long débat sur la compétence de la Communauté en matière de lutte contre la discrimination. Il fournit une plate-forme solide pour des actions antidiscriminatoires générales, législatives ou autres à l'échelon communautaire en conférant des compétences explicites et spécifiques au Conseil dans la lutte contre un vaste éventail de formes de discrimination.

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

La présente proposition fait partie d'un triple paquet de mesures de lutte contre la discrimination fondé sur l'article 13, qui comprend deux propositions législatives et un programme d'action. Les deux autres éléments de ce paquet sont une proposition de directive concernant la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique qui va au delà du marché du travail et un programme d'action destiné à soutenir les efforts déployés par les États membres dans la lutte contre la discrimination dans l'UE.

La présente proposition a pour objet la mise en place d'un cadre général pour assurer le respect du principe de l'égalité de traitement entre les personnes dans l'Union européenne quels que soient leur race ou leur origine ethnique, leur religion ou leurs convictions, leur handicap éventuel, leur âge ou leur orientation sexuelle. Les domaines régis par la proposition sont l'accès à un emploi ou profession, la promotion, la formation professionnelle, les conditions d'emploi et de travail et l'affiliation à certains organismes.

Les motifs de discrimination couverts par la présente proposition coïncident avec ceux visés à l'article 13, exception faite du sexe. Cette exclusion est doublement justifiée. Premièrement, la base juridique adéquate de la législation communautaire en matière d'égalité de traitement et des chances entre les femmes et les hommes dans les questions de travail et d'emploi est l'article 141 du traité CE. Ensuite, les directives 76/207/CEE¹

¹ Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9.2.1976, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

et 86/613/CEE² du Conseil ont déjà posé le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans ce domaine.

Bien que l'égalité de traitement entre les sexes ne soit pas couverte en tant que telle par la présente directive, il est admis qu'une discrimination fondée sur la race/l'origine ethnique, un handicap, l'âge, la religion/les convictions ou l'orientation sexuelle peut avoir des effets différents sur les femmes et les hommes. Les inégalités structurelles liées aux rôles masculins et féminins sont souvent beaucoup plus importantes dans le cas d'une discrimination double, triple ou multiple fondée sur des motifs repris dans l'article 13 du traité. La nécessité d'une approche intégrant la dimension des genres résulte logiquement des articles 2 et 3 du traité qui situent l'égalité entre les femmes et les hommes parmi les objectifs explicites de la Communauté et obligent celle-ci, dans toutes ses actions, à chercher à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.

2. LA PORTÉE COMMUNAUTAIRE DES QUESTIONS DE NON-DISCRIMINATION

La lutte contre la discrimination constitue un défi majeur pour l'Union européenne.

Même si, compte tenu de l'évolution démographique, il importe d'assurer l'emploi d'un pourcentage aussi élevé que possible de personnes d'âge actif, une étude³ récente conduite dans 11 pays d'Europe a identifié cinq ensembles de mesures discriminatoires qui touchent particulièrement les travailleurs âgés: la perte d'emploi, la discrimination lors du recrutement, l'exclusion des mesures spéciales pour les chômeurs, l'exclusion de la formation et la discrimination lors du départ en retraite.

Parmi les exemples concrets de telles mesures figurent, en particulier, l'établissement d'âges maximum pour le recrutement (indépendamment des mesures visées à l'article 5, point d)), la limitation des droits à formation des travailleurs âgés concernant les nouvelles technologies, le droit à promotion, ou les licenciements de travailleurs âgés dans le contexte de restructurations.

Le handicap constitue sans nul doute une question de premier plan en Europe. Un citoyen de l'Union européenne sur dix souffre d'un handicap. Le handicap touche de manière disproportionnée les personnes âgées, les minorités ethniques et les groupes socio-économiquement défavorisés de la population.

² Directive 86/613/CEE du Conseil du 11.12.1986 sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité.

³ "Discrimination fondée sur l'âge exercée contre les travailleurs âgés de la C.E.: une analyse comparative", Eurolink Age, 1993.

Selon diverses estimations officielles, les personnes handicapées sont deux à trois fois plus susceptibles que le reste de la population active d'être sans emploi et de le rester plus longtemps. Un des facteurs qui concourt à cette situation est la fréquence de la discrimination fondée sur un handicap, dont la conception inadéquate des lieux et des postes de travail ainsi que de l'organisation du travail est une composante.

Dans sa communication du 30 juillet 1996 sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées, qui définit une nouvelle stratégie pour la Communauté européenne⁴, la Commission s'est ralliée à l'évolution internationale dans ce domaine, passant d'une approche d'aide sociale à une démarche fondée sur les droits de l'homme. La nouvelle approche est axée sur la prévention et l'élimination des obstacles qui s'opposent à l'égalité d'accès des personnes handicapées au marché du travail notamment . Un élément essentiel de cette nouvelle approche consiste à chercher à éliminer les discriminations, principalement par une adaptation raisonnable aux besoins et aux aptitudes des personnes handicapées.

La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle se manifeste aussi sous diverses formes sur le lieu de travail.

Les problèmes de discrimination sur le lieu de travail dus à l'orientation sexuelle et l'absence de protection juridique à l'échelon communautaire ont été mis en évidence récemment dans un arrêt de la Cour de justice⁵.

En outre, deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme de septembre 1999 déclarant illégale la révocation de membres des forces armées au motif de leur orientation sexuelle témoignent clairement de l'existence de problèmes de cette nature. Deux enquêtes nationales entreprises au Royaume-Uni (1993) et en Suède (1997) montrent respectivement que 27% et 48% des personnes interrogées avaient éprouvé un harcèlement sur le lieu de travail en raison de leur orientation sexuelle. Cependant, les cas de ce type sont difficiles à établir et les exemples de pratiques discriminatoires ne viennent pas toujours à l'avant-plan. Il semble que ce soit parce que l'emploi est un domaine dans lequel les personnes peuvent dissimuler leur orientation sexuelle par crainte de la discrimination et du harcèlement.

La Cour de Justice a également affirmé que le droit à la non-discrimination pour des motifs religieux constituait un droit fondamental devant être protégé par le droit communautaire⁶. La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a identifié dans son Recueil européen de bonnes pratiques pour la prévention du racisme sur le lieu de travail, de 1997, des exemples de bonnes pratiques en matière de respect des besoins religieux des travailleurs.

⁴ Communication de la Commission sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées, COM(96) 406 final.

⁵ Affaire C-249/96, Grant contre South-West Trains Ltd, Recueil 1998, p. I-0621.

⁶ Prais contre Conseil des Communautés européennes, affaire C-130-75, Recueil 1976, p. 1589.

3. JUSTIFICATION DE LA PROPOSITION

3.1. Principe de subsidiarité

L'attribution à la Communauté européenne de compétences explicites dans la lutte contre la discrimination, par l'article 13, ne justifie pas en soi une législation communautaire dans ce domaine. Conformément à l'article 5 du traité CE, la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

Les États membres interdisent la discrimination en matière d'emploi et de profession, mais la portée de cette interdiction, son contenu et sa force exécutoire sont très variables. La question essentielle dans ce domaine consiste à savoir dans quelle mesure de telles différences compromettent, dans le cadre de la compétence de la Communauté, l'efficacité du principe fondamental d'égalité en matière d'emploi.

3.1.1. Nécessité de reconnaître le droit des personnes à l'égalité en matière d'emploi dans la Communauté

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, à laquelle se réfèrent le préambule du traité d'Amsterdam et l'article 136 du traité CE, reconnaît le droit de toute personne à "la liberté du choix et de l'exercice d'une profession..." et déclare que "pour assurer l'égalité de traitement, il convient de lutter contre les discriminations sous toutes leurs formes".

La simple reconnaissance, à l'échelon communautaire, du droit des personnes à l'égalité en matière d'emploi enverra un signal clair indiquant que l'UE adhère totalement à la réalisation du principe fondamental d'égalité des chances pour tous les citoyens et garantira un ensemble commun de normes minimales dans ce domaine. L'adoption d'une législation communautaire constituera une déclaration de politique générale sans équivoque qui ne laissera aucun doute sur l'attitude de la société européenne envers les pratiques discriminatoires.

Enfin, la reconnaissance du droit à l'égalité en matière d'emploi renforcera la citoyenneté de l'Union européenne et, par conséquent, les droits et les intérêts des ressortissants de ses États membres.

3.1.2. Égalité et stratégie communautaire en matière d'emploi

Les lignes directrices pour l'emploi en 1999 conservent la structure à quatre piliers de l'année précédente, mais ajoutent à l'action spécifique au titre du pilier de l'égalité des chances une approche d'intégration que doivent adopter les États membres dans les quatre piliers. De même, la nouvelle ligne directrice 9 - un marché du travail ouvert à tous - doit faciliter l'intégration des personnes handicapées, des minorités ethniques et de multiples groupes

et personnes qui éprouvent des difficultés à acquérir des compétences et à accéder au marché du travail.

La mise en place d'un vaste cadre communautaire relatif à l'égalité en matière d'emploi devrait non seulement mettre en valeur la nouvelle ligne directrice 9 et lui donner plus de poids, mais également contribuer à consolider l'approche d'intégration de l'égalité des chances. L'écart de 20% entre l'emploi des femmes et des hommes a notamment pour conséquence que les femmes sont surreprésentées parmi les personnes sans emploi issues de minorités ethniques et religieuses et les personnes sans emploi handicapées et âgées. L'application d'un principe général d'égalité en matière d'emploi à l'échelle communautaire contribuerait à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes (article 2 du traité) et à éliminer les inégalités dans toutes les actions de la Communauté (article 3 paragraphe 2 du traité).

À la lumière de ces éléments et vu l'article 5 du traité et le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, notamment le point 5, la Commission estime que les objectifs d'un cadre communautaire relatif à l'égalité en matière d'emploi peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire.

3.2. Principe de proportionnalité

Comme il a été dit plus haut, tous les États membres appliquent dans une certaine mesure des dispositions antidiscriminatoires. C'est pourquoi il est vital que le niveau, la nature et la cible de l'action de la Communauté tiennent compte des situations nationales différentes, dans la mesure où cela est compatible avec les buts et les objectifs de cette action.

Cet aspect très présent à l'esprit, la Commission estime que la proposition d'une directive-cadre relative à l'égalité des chances en matière d'emploi est totalement conforme au principe de proportionnalité.

Premièrement, la Commission a opté pour une approche progressive, fondée sur le précédent probant que constitue la législation communautaire en matière d'égalité. Le principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins énoncé à l'article 141 (ex-119) a été progressivement consolidé et élargi. Divers textes de droit dérivé ont notamment visé à établir un droit général à la non-discrimination entre les femmes et les hommes sur le lieu de travail. Tous les motifs de discrimination apparaissent dans les questions d'emploi et de travail. L'emploi et le travail constituent également pour les personnes la principale garantie d'insertion sociale, de pleine participation à la vie économique, culturelle et sociale et de jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est pourquoi une proposition horizontale couvrant le domaine de l'emploi et du travail est jugée adéquate.

Ensuite, le champ d'application de la présente proposition englobe tous les motifs de discrimination visés à l'article 13, à l'exception du sexe, et ne les classe en aucune manière. Cette absence de hiérarchie qualitative des motifs de discrimination revêt une importance particulière dans les cas de

discrimination multiple. Elle est par conséquent compatible avec la structure et le but apparent de l'article 13.

Enfin, la proposition vise à mettre en place un cadre communautaire destiné à fixer des règles générales de protection contre la discrimination. Le choix d'une directive-cadre traduit le souhait d'assurer aux États membres une souplesse de mise en oeuvre. Le texte est suffisamment général pour tenir compte des situations différentes des États membres, en particulier de leurs préférences et priorités politiques différentes.

La Commission considère par conséquent que le principe de proportionnalité visé à l'article 5 du traité UE et dans les dispositions du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité instituant la Communauté européenne, notamment les points 6 et 7 dudit protocole, sont totalement respectés. Le présent instrument est effectivement une directive-cadre qui fixe un nombre limité d'exigences ménageant aux États membres une marge considérable pour maintenir en place des systèmes éprouvés et encourager leur mise en oeuvre au moyen de conventions collectives là où c'est possible.

4. LA BASE JURIDIQUE

La base juridique proposée est l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne qui attribue explicitement à la Communauté des compétences spécifiques pour lutter contre la discrimination. Le fait que le champ d'application matériel des dispositions prévues couvre non seulement l'emploi salarié, mais aussi les activités non salariées et les professions libérales et que le champ d'application personnel ne soit pas limité aux personnes exclues du marché du travail exclut le recours à l'article 137, paragraphe 2, du traité.

5. EXPLICATION DES DIFFÉRENTS ARTICLES DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL

La présente proposition compte trois titres: dispositions générales, recours et application du droit, dispositions diverses.

Chapitre I: dispositions générales

Ce titre traite de l'objet de la directive et du concept de discrimination.

Article premier

Objet

L'article 1^{er} définit l'objet de la directive: la mise en place d'un cadre général pour assurer, dans la Communauté européenne, le respect du principe d'égalité de traitement entre les personnes quels que soient leur race, leur origine ethnique, leur religion, leurs convictions, leur handicap éventuel, leur âge ou leur orientation sexuelle. Cet article identifie les domaines régis par la proposition, à savoir l'accès à

un emploi ou profession, la promotion, la formation professionnelle, les conditions de travail et l'affiliation à certains organismes.

Les motifs de discrimination énoncés au paragraphe 1 coïncident avec ceux visés à l'article 13 du traité CE, exception faite du sexe. Pour ce qui concerne l'orientation sexuelle, il conviendrait de distinguer nettement l'orientation sexuelle, qui est couverte par le champ d'application de cette proposition, et le comportement sexuel qui en est exclu. En outre, il conviendrait de souligner que la présente proposition ne touche pas à l'état-civil et n'empiète donc pas sur les droits à prestations des couples mariés.

Article 2

Concept de discrimination

La définition du principe de l'égalité de traitement figurant au paragraphe 1 est compatible avec celle de l'article 2 paragraphe 1 de la directive 76/207/CEE du 9 février 1976. Elle englobe la discrimination directe et indirecte.

Contrairement à la discrimination directe, qui peut être décrite comme une différence de traitement fondée sur une caractéristique précise, la discrimination indirecte est assez difficile à discerner. Dans le domaine de la discrimination fondée sur le sexe, la Cour de Justice européenne a exigé des preuves statistiques pour établir une discrimination indirecte. Les statistiques appropriées n'existent toutefois pas toujours. Ainsi, une entreprise peut compter trop peu de personnes concernées par la disposition en cause ou, si la disposition, le critère ou la pratique vient d'être introduit(e), il se peut que les statistiques ne soient pas encore disponibles.

La définition de la discrimination indirecte donnée au paragraphe 2, point b), s'inspire de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes dans les affaires relatives à la libre circulation des travailleurs⁷.

Selon cette définition, une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est considéré(e) comme indirectement discriminatoire si il(elle) est intrinsèquement susceptible d'être préjudiciable à une ou des personnes pour les motifs visés à l'article 1^{er}. Cette possibilité peut être établie sur la base de preuves statistiques ou par tout autre moyen démontrant qu'une disposition serait intrinsèquement défavorable à la ou aux personnes concernées. Pour une justification objective dans les cas de discrimination indirecte, l'accent est mis sur deux éléments: premièrement, le but de la disposition, du critère ou de la pratique qui établit une différence de traitement doit mériter d'être protégé et être suffisamment important pour justifier sa primauté sur le principe de l'égalité de traitement. Deuxièmement, les moyens utilisés pour atteindre ce but doivent être appropriés et nécessaires.

La définition de la discrimination indirecte devrait être interprétée au regard des règles générales concernant la charge de la preuve qui sont définies à l'article 9.

⁷ O'Flynn contre Adjudication Officer, affaire C-237/94, arrêt du 23.5.1996, Recueil 1996, p. 2617.

Appliqué au handicap, le principe de l'égalité de traitement visé à l'article 2 comporte l'identification et l'élimination des obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées qui, moyennant des aménagements raisonnables, sont capables d'accomplir les fonctions essentielles d'un poste. Ce concept est au centre de l'édification de la législation moderne luttant contre la discrimination fondée sur le handicap⁸ et est également expressément reconnu à l'échelon international⁹.

Le paragraphe 3 traite du harcèlement. Ce type d'agissements ou de conduite peut prendre différentes formes qui vont des paroles et des gestes à la production, l'affichage ou la diffusion d'écrits, d'images ou d'autres matériels. Ce comportement doit être grave, et créer un environnement de travail globalement gênant ou hostile.

Les législations nationales les plus récentes en matière d'interdiction de la discrimination au travail - la loi irlandaise sur l'égalité en matière d'emploi (1998) et les nouvelles lois suédoises de lutte contre la discrimination (1999)¹⁰ - considèrent que le harcèlement sur le lieu de travail porte atteinte à l'intégrité du travailleur et constitue une discrimination.

La directive dit très clairement que ce type de comportement doit être considéré comme discriminatoire.

Le paragraphe 4 décrit le concept d'aménagements raisonnables. Pour l'essentiel, ce concept résulte de la prise de conscience de ce que l'égalité de traitement ne peut devenir une réalité que s'il y a une prise en compte raisonnable du handicap de façon à permettre l'utilisation des aptitudes de la personne concernée. Il ne crée aucune obligation vis-à-vis des personnes qui, même avec des aménagements raisonnables ne peuvent pas remplir les fonctions essentielles d'un emploi donné. L'obligation est limitée à deux égards. Premièrement, elle se rapporte uniquement à ce qui est raisonnable. Deuxièmement, elle est limitée lorsqu'elle entraînerait une difficulté injustifiée.

Cette disposition compléterait et renforcerait l'obligation d'adapter le lieu de travail aux personnes handicapées faite aux employeurs par la directive-cadre 89/391/CEE.¹¹

⁸ Voir par exemple la loi britannique de 1995 relative à la discrimination fondée sur le handicap, la loi suédoise de 1999 sur la discrimination à l'égard des personnes handicapées; la loi irlandaise de 1997 sur l'égalité en matière d'emploi et le projet de loi néerlandais sur l'interdiction d'une distinction injustifiable fondée sur un handicap ou une maladie chronique.

⁹ Voir par exemple les Règles générales des Nations unies pour l'égalisation des chances des handicapés (les "règles générales") et l'interprétation, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, de la notion de discrimination contenue dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (commentaire général, 1994).

¹⁰ Loi sur la discrimination ethnique remplaçant la loi sur la discrimination ethnique de 1994; loi sur la discrimination à l'égard des personnes handicapées; loi relative à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

¹¹ Directive 89/391/CEE du Conseil, du 12.6.1989, concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, JO L 183 du 29.6.1989, p. 1.

Article 3

Champ d'application matériel

L'article 3 définit le champ d'application "ratione materiae" de la directive et précise les domaines déjà énoncés à l'article 1er. Dans tous les cas, ces domaines relèvent de la compétence de la Communauté.

L'égalité de traitement en matière d'accès à des activités salariées ou non salariées (point a) implique l'élimination de toute discrimination résultant de toute disposition qui empêche l'accès de personnes à toutes formes d'emploi et de profession. En ce qui concerne la promotion, l'égalité de traitement consiste à veiller à ce que l'avancement dans la carrière se fonde sur les qualifications, l'aptitude et la compétence au travail, l'expérience et tout autre critère objectif lié au poste en question.

L'égalité de traitement dans l'emploi dépend de l'égalité de traitement dans la formation. En ce qui concerne l'égalité d'accès à la formation professionnelle, l'article 3, point b), de la directive vise à éliminer toutes les formes de discrimination qui existent dans l'orientation professionnelle, la formation professionnelle, le perfectionnement et la formation de reconversion.

Pour poursuivre l'objectif de l'égalité en matière d'emploi, l'article 3 veut éliminer les différences de traitement qui existent dans les conditions d'emploi et de travail. Les licenciements et les rémunérations constituent les exemples les plus évidents et sont expressément mentionnés au point c). Il convient de souligner que l'exclusion des rémunérations visée à l'article 137, paragraphe 6, du traité CE ne concerne que les directives adoptées sur cette base juridique et ne s'applique donc pas aux mesures de la Communauté au titre de l'article 13.

L'article 3, point d), traite de l'affiliation à des organisations de travailleurs ou d'employeurs ou à toute autre organisation dont les membres exercent une profession donnée. Il veille à l'absence de discrimination concernant tant l'affiliation à et l'implication dans ces organisations que les avantages procurés par ce type d'organismes.

Article 4

Exigence professionnelle essentielle

L'article 4 autorise des différences de traitement justifiées lorsqu'une caractéristique constitue une exigence professionnelle essentielle pour le poste. En l'occurrence, ces cas se justifient par la nature du poste concerné ou les conditions dans lesquelles l'emploi est exercé.

Il est évident que dans des organisations qui promeuvent certaines valeurs religieuses, certains emplois ou professions doivent être exercés par des salariés qui partagent les mêmes convictions religieuses. L'article 4, paragraphe 2 autorise ces organisations à exiger des qualifications professionnelles qui sont nécessaires à l'accomplissement des obligations liées au poste.

Article 5

Justification de différences de traitement fondées sur l'âge

L'égalité de traitement constituant un principe fondamental, toute différence de traitement explicitement fondée sur un des motifs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, devrait normalement être considérée comme discriminatoire. Le droit existant de la Communauté et des États membres donne à penser qu'une telle différence de traitement ne pourrait être justifiée que dans des circonstances très exceptionnelles.

Le présent article fournit une liste non exhaustive de différences de traitement fondées sur l'âge qui ne constituent pas une discrimination directe pour autant qu'elles soient justifiées objectivement. Il doit à la fois limiter à des situations exceptionnelles les possibilités de demander la justification de cas de discrimination directe concernant le motif de l'âge et garantir que cet éventail limité de dérogations respecte les principes de nécessité, de proportionnalité et de légitimité définis par la Cour de Justice en ce qui concerne la notion de discrimination indirecte. En conséquence, les États membres peuvent autoriser des différences de traitement pour des raisons liées à l'âge autres que celles qui sont énumérées à l'article 5, conformément à leurs traditions juridiques et à leurs priorités politiques, pour autant que ces raisons sont appropriées et nécessaires pour atteindre un objectif légitime.

Pour ce qui concerne l'âge, l'article 5 n'exclut pas l'application de la justification de l'exigence professionnelle essentielle.

Article 6

Action positive

L'égalité de traitement en soi peut être insuffisante si elle n'aboutit pas à une égalité réelle. L'égalité de traitement peut aussi impliquer de reconnaître des droits spéciaux à des groupes de personnes donnés. Dans le domaine de la discrimination fondée sur le sexe, l'article 2 de la recommandation de 1984¹² invite les États membres à établir un cadre comprenant des dispositions appropriées afin de promouvoir et de faciliter l'introduction de mesures d'actions positives. La nécessité d'une action positive a déjà été abordée par la Cour de Justice dans les affaires Kalanke¹³ et Marshall¹⁴.

L'article 6 permet aux États membres d'autoriser les mesures législatives ou administratives qui sont nécessaires pour corriger des situations d'inégalité existante. Cependant, comme les mesures d'action positive constituent une dérogation au principe d'égalité, elles doivent être interprétées au sens strict, à la lumière de la jurisprudence actuelle en matière de discrimination fondée sur le sexe.

¹² Recommandation du Conseil 84/635/CEE du 13.12.1984 relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes.

¹³ Kalanke contre Freie Hansestadt Bremen, affaire C-450/93, Recueil 1995, p. I-3051.

¹⁴ Marshall contre Land Nordrhein-Westfalen, affaire C-409/95, arrêt du 11.11.1997, Recueil 1997, p. I-6363.

Les actions positives peuvent comporter, entre autres, des mesures destinées à promouvoir l'intégration professionnelle des jeunes, ou le passage en souplesse de l'activité professionnelle à la retraite, conformément aux conventions conclues entre les partenaires sociaux.

La Commission propose une formulation générale pour la définition des mesures d'action positive qui s'appuie sur celle de l'article 141, paragraphe 4, du traité CE.

Article 7

Prescriptions minimales

Il s'agit d'une clause standard de "non-régression" qui concerne les États membres qui, appliquent ou veulent appliquer une législation qui prévoit un niveau de protection plus élevé que celui garanti par la directive-cadre. Cette disposition signifie qu'il ne devrait y avoir aucune régression du niveau de protection contre la discrimination déjà garanti par les États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre la directive.

Chapitre II: recours et application du droit

Ce titre traite des deux grandes conditions préalables à une législation efficace en matière de lutte contre la discrimination: le droit des victimes à un recours individuel effectif contre la personne ou l'organisme auteur de la discrimination et l'existence de mécanismes appropriés dans chaque État membre pour assurer des niveaux adéquats d'application de la législation.

L'application de la législation s'est avérée particulièrement malaisée dans le cas de la discrimination fondée sur le sexe. La Commission l'a admis dans son premier rapport annuel relatif à l'égalité des chances¹⁵ qui faisait observer que "... un certain nombre de problèmes restent à régler dans l'application du droit communautaire. Les délais, l'efficacité des recours et des sanctions ainsi que l'accès à la justice sont autant de difficultés auxquelles les femmes et les hommes qui cherchent à exercer leurs droits se trouvent confrontés".

Article 8

Défense des droits

L'article 8 concerne les procédures (accès à la justice) qui doivent permettre de faire respecter les obligations résultant de la directive. Il donne en particulier aux personnes qui s'estiment victimes d'un préjudice la possibilité d'avoir recours à une procédure administrative et/ou judiciaire pour faire valoir leur droit à l'égalité de traitement, même après la cessation de la relation de travail¹⁶. Les dispositions nationales concernant les délais de recours ne sont pas modifiés par cet article.

¹⁵ Commission européenne (1997): "Rapport annuel de la Commission - L'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne - 1996", COM(96) 650 du 12.2.1997.

¹⁶ Voir à ce sujet l'affaire C-185/97, Coote, arrêt du 22.9.1998, Recueil 1998, p. I-5199.

Le droit à la protection juridique est encore renforcé par la possibilité d'autoriser des organisations à exercer de tels droits pour le compte d'une victime.

Article 9

Charge de la preuve

La charge de la preuve incombe normalement au plaignant. Cependant, obtenir des preuves dans les affaires de discrimination et d'emploi, où les informations utiles sont souvent aux mains de la partie défenderesse, peut s'avérer très difficile.

Le texte de l'article 9 est semblable à celui des articles 3 et 4, de la directive 97/80/CE¹⁷ du Conseil. Il définit comment la charge de la preuve revient à la partie défenderesse conformément à la jurisprudence de la CJCE.¹⁸ La Commission propose que la charge de la preuve incombe au défendeur dès lors que le plaignant a apporté la preuve matérielle d'un traitement moins favorable résultant d'une discrimination apparente.

De plus, le paragraphe 4 dispose que l'aménagement de la charge de la preuve s'applique aussi à toute action engagée par des associations, organisations ou autres personnes morales en vue de défendre une victime.

Article 10

Protection des victimes

Une protection juridique efficace doit protéger contre les mesures de rétorsion. Les victimes peuvent être dissuadées de faire valoir leurs droits en raison du risque de représailles. La crainte du licenciement étant généralement un des principaux obstacles à une action individuelle, il est nécessaire de protéger les individus contre le licenciement ou un autre traitement défavorable (le déclassement ou toute autre mesure coercitive par exemple) en réaction à une action de ce type.

Article 11

Diffusion de l'information

L'article 11 prévoit une diffusion appropriée de l'information. L'expérience démontre que les personnes sont souvent mal ou insuffisamment informées sur les questions de non-discrimination. Le principe de l'égalité de traitement doit être parfaitement compris et accepté comme souhaitable pour la société, garantissant que les décisions sont prises sur une base objective, ce qui favorise la stabilité et la cohésion sociale. Plus le système d'information du public et de prévention est efficace, moins les recours individuels sont nécessaires.

¹⁷ Directive 97/80/CE du Conseil du 15.12.1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe.

¹⁸ En particulier, *Danfoss*, affaire C-109/88, arrêt du 17.10.1989, Recueil 1989, p. 3199, par. 16; *Enderby contre Frenchay Health Authority*, affaire C-127/92, arrêt du 27.10.1993, Recueil 1993, p. 5535, par. 13 et 14, et *Royal Copenhagen*, affaire C-400/93, arrêt du 31.5.1995, Recueil 1995, p. 1275, par. 24.

Article 12

Dialogue social

La Commission reste très attachée au renforcement du rôle des partenaires sociaux dans la lutte contre la discrimination. C'est pourquoi la directive proposée dispose que les États membres encouragent les partenaires sociaux à contribuer à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement en adoptant des conventions énonçant des dispositions anti-discrimination, qui doivent cependant respecter les prescriptions minimales fixées par la directive.

Les partenaires sociaux peuvent aussi jouer un rôle de premier plan dans le contrôle des pratiques sur le lieu de travail. Parmi les mesures possibles figurent la conclusion d'accords entre les partenaires sociaux et l'adoption de codes de conduite destinés à prévenir la discrimination.

Chapitre III: dispositions finales

Les dispositions du titre III sont principalement des dispositions standard qui figurent dans la plupart des directives communautaires dans le domaine social.

Article 13

Conformité avec la directive

Le texte de l'article 13 est proche de celui des articles 3, 4 et 5 de la directive 76/207/CEE. Il porte sur le respect de la directive par les États membres. L'égalité de traitement implique la suppression de toute discrimination résultant de toute disposition législative ou administrative ainsi que de conventions collectives ou de contrats d'emploi individuels. Sans remettre en cause la liberté générale des partenaires sociaux de négocier des accords, il est évident que toute disposition d'un contrat ou d'une convention contraire au principe de l'égalité de traitement doit être frappée de nullité.

Article 14

Sanctions

Cette disposition standard prévoit des sanctions effectives, proportionnelles à l'infraction et dissuasives. Comme dans tout système juridique, l'application du droit communautaire requiert, d'une part, que ceux à qui incombent les obligations découlant de ce droit soient dissuadés de l'enfreindre et que, d'autre part, ceux qui ne respectent pas le droit communautaire soient dûment sanctionnés. Cette disposition n'oblige pas les États Membres d'introduire des sanctions pénales.

Les États membres sont tenus de notifier à la Commission les textes législatifs contenant les sanctions et toute modification ultérieure.

Article 15

Mise en oeuvre

Cet article contient une date spécifique (31.12.2002) à laquelle les États membres sont tenus d'avoir transposé la directive dans leur législation nationale.

Article 16

Rapport

La Commission doit établir un rapport sur la base des informations fournies par les États membres en vue de permettre au Parlement européen et au Conseil de suivre la mise en oeuvre de la directive.

Article 17

Entrée en vigueur

Il s'agit de la période standard de 20 jours.

Article 18

Destinataires

Cette disposition standard n'exige aucun commentaire.

6. APPLICATION À L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Le texte présente de l'intérêt pour l'espace économique européen et la directive sera applicable aux États tiers membres de l'espace économique européen à la suite d'une décision du Comité mixte.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**PORTANT CRÉATION D'UN CADRE GÉNÉRAL EN FAVEUR DE
L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE TRAVAIL**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 13,

vu la proposition de la Commission¹,

vu l'avis du Parlement européen²,

vu l'avis du Comité économique et social³,

vu l'avis du Comité des régions⁴,

Considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en tant que principes généraux du droit communautaire.
- (2) L'article 13 du traité instituant la Communauté européenne autorise le Conseil à prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
- (3) Le principe de l'égalité de traitement fondée sur le sexe est bien établi dans un ensemble considérable de textes de droit communautaire, notamment dans la directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail⁵. Le traité instituant la

1

2

3

4

5 JO L 39 du 14.2.1976, p. 40.

Communauté européenne autorise le Conseil à adopter des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail.

- (4) Le droit à l'égalité devant la loi et la protection de tous les individus contre la discrimination constitue un droit universel reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, par les Pactes des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels, signés par tous les États membres. La Convention n° 111 de l'OIT interdit la discrimination en matière d'emploi et de travail.
- (5) La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs admet l'importance de la lutte contre les discriminations sous toutes leurs formes, y compris la nécessité de prendre des mesures appropriées en faveur de l'intégration sociale et économique des personnes âgées et des personnes handicapées.
- (6) Le traité instituant la Communauté européenne compte au nombre de ses objectifs la promotion de la coordination entre les politiques de l'emploi des États membres. A cet effet, un nouveau chapitre sur l'emploi a été intégré dans le traité instituant la Communauté européenne en vue de l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier de la promotion d'une main-d'oeuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter.
- (7) Les lignes directrices pour l'emploi en 1999 approuvées par le Conseil européen de Vienne les 11 et 12 décembre 1998 soulignent la nécessité de promouvoir une participation plus active au marché du travail en formulant un ensemble cohérent de politiques destinées à lutter contre la discrimination fondée sur un handicap, la race ou l'origine ethnique. Les conclusions du Conseil européen de Vienne soulignent la nécessité d'accorder une attention particulière à l'aide aux travailleurs âgés pour qu'ils participent davantage à la vie professionnelle.
- (8) L'emploi et le travail constituent des éléments essentiels pour garantir l'égalité des chances pour tous et contribuent dans une large mesure à la pleine participation des citoyens à la vie économique, culturelle et sociale.
- (9) La discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle peut compromettre la réalisation des objectifs du traité instituant la Communauté européenne, notamment un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale, la solidarité et la promotion de la libre circulation des personnes.
- (10) A cet effet, toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans les domaines régis par la présente directive doit être interdite dans la Communauté. Le harcèlement qui, en association avec n'importe quel motif de discrimination, peut créer un environnement de travail intimidant, hostile, offensant ou perturbant doit être considéré comme une discrimination.

- (11) La mise en place de mesures destinées à tenir compte des besoins des personnes handicapées au travail remplit un rôle majeur dans la lutte contre la discrimination fondée sur un handicap.
- (12) Une différence de traitement peut être justifiée lorsqu'une caractéristique liée à un motif de discrimination constitue une véritable qualification professionnelle.
- (13) L'Union européenne a reconnu explicitement dans sa déclaration n° 11 relative au statut des églises et des organisations non confessionnelles, jointe à l'acte final du traité d'Amsterdam, qu'elle respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les Églises et associations ou communautés religieuses dans les États membres et qu'elle respecte également le statut des organisations philosophiques et non-confessionnelles.
- (14) L'interdiction de la discrimination doit se faire sans préjudice du maintien ou de l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en vue de prévenir, réduire ou éliminer des inégalités associées aux motifs de discrimination précités.
- (15) Les dispositions de la présente directive fixent des exigences minimales, ce qui donne aux États membres la possibilité d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables. La mise en oeuvre de la présente directive ne devrait pas justifier une régression par rapport à la situation existant dans chaque État membre.
- (16) Il importe de veiller à ce que les personnes qui ont fait l'objet d'une discrimination disposent de moyens de protection juridique adéquats. Des associations ou des personnes morales doivent aussi être habilitées à exercer le droit de défense pour le compte d'une victime.
- (17) La mise en oeuvre effective du principe d'égalité requiert une protection judiciaire adéquate en matière civile contre la victimisation et une adaptation des règles générales relatives à la charge de la preuve.
- (18) Les États membres devraient fournir des informations adéquates concernant les dispositions adoptées en application de la présente directive.
- (19) Les États membres devraient encourager le dialogue social entre les partenaires sociaux pour discuter de différentes formes de discrimination sur le lieu de travail et lutter contre celles-ci.
- (20) Les États membres devraient prendre les mesures nécessaires afin que toute disposition législative, réglementaire, administrative, toute convention collective, tout règlement intérieur d'entreprise ou tout statut de professions indépendantes ou d'organisations commerciales contraire au principe de l'égalité de traitement soit déclaré nul et non avenu ou amendé.
- (21) Les États membres devraient mettre en place des sanctions effectives, proportionnelles et dissuasives applicables en cas de non-respect des obligations découlant de la présente directive.

- (22) Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité tels qu'énoncés à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, les objectifs de l'action envisagée, à savoir la création, dans la Communauté, d'un terrain d'action en ce qui concerne l'égalité en matière d'emploi et de travail, ne peuvent pas être réalisées de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. La présente directive se limite au minimum nécessaire pour atteindre ces objectifs et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

CHAPITRE I: DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet

La présente directive vise la mise en oeuvre dans les États membres du principe de l'égalité de traitement pour toute personne, sans distinction de race ou d'origine ethnique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'accès à l'emploi et au travail, y compris la promotion, la formation professionnelle, les conditions d'emploi, et l'affiliation à certaines organisations.

Article 2

Concept de discrimination

1. Aux fins de la présente directive, le principe de l'égalité de traitement signifie l'absence de toute discrimination directe ou indirecte entre les personnes, fondée sur un des motifs énoncés à l'article 1er.
2. Aux fins du paragraphe 1:
 - a) une discrimination directe se produit lorsque, sur la base d'un des motifs visés à l'article 1er, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait;
 - b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible de produire un effet défavorable pour une ou des personnes auxquelles s'applique un des motifs visés à l'article 1er, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié(e) par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif soient appropriés et nécessaires.

3. Le harcèlement d'une personne, liée à n'importe quel motif et domaine de discrimination visés à l'article 1^{er}, qui a pour objet ou effet de créer un environnement de travail intimidant, hostile, offensant ou perturbant doit être considéré comme une discrimination au sens du paragraphe 1.
4. Pour garantir le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées, des aménagements raisonnables sont prévus selon les besoins pour permettre à ces personnes d'accéder au travail, d'exercer un emploi ou d'y progresser, sauf si cette exigence entraîne une difficulté injustifiée.

Article 3

Champ d'application matériel

La présente directive s'applique en ce qui concerne:

- a) les conditions d'accès à l'emploi salarié, à une activité ou profession non salariée, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quel que soit le secteur ou la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion;
- b) l'accès à tous les types et à tous les niveaux d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de perfectionnement et de formation de reconversion;
- c) les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération;
- d) l'affiliation à et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou à toute autre organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisations.

Article 4

Exigence professionnelle essentielle

1. Sans préjudice de l'article 2, paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à un des motifs de discrimination visés à l'article 1er ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle.

2. Les États membres peuvent prévoir que, dans le cas d'organisations publiques ou privées qui ont pour objectif direct et essentiel l'orientation idéologique dans le domaine de la religion ou de la croyance en ce qui concerne l'enseignement, l'information et l'expression d'opinions, et pour les activités professionnelles de ces organisations qui ont directement et essentiellement trait à cet objectif, une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à la religion ou à la croyance ne constitue pas une discrimination lorsque, par la nature de ces activités, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle.

Article 5

Justification de différences de traitement fondées sur l'âge

Sans préjudice de l'article 2, paragraphe 2, point a) les différences de traitement suivantes, en particulier, ne constituent pas une discrimination directe fondée sur l'âge lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime et sont appropriées et nécessaires à la réalisation de cet objectif:

- a) l'interdiction de l'accès à l'emploi ou la mise en place de conditions de travail spéciales en vue d'assurer la protection des jeunes et des travailleurs âgés;
- b) la fixation d'un âge minimum comme condition d'attribution de prestations de retraite ou d'invalidité;
- c) la fixation d'âges différents pour des travailleurs ou des groupes ou catégories de travailleurs pour l'admissibilité au bénéfice de prestations de retraite ou d'invalidité sur la base de critères professionnels physiques ou mentaux;
- d) la fixation d'un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite;
- e) la fixation d'exigences concernant la durée de l'expérience professionnelle;
- f) la fixation de limites d'âge qui sont appropriées et nécessaires à la réalisation d'objectifs légitimes sur le marché du travail.

Article 6

Action positive

La présente directive ne fait pas obstacle au droit des États membres de maintenir ou d'adopter des mesures pour prévenir ou compenser des désavantages existant à l'encontre de personnes auxquelles s'applique l'un des motifs de discrimination visés à l'article 1^{er}.

Article 7

Prescriptions minimales

1. Les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables à la protection du principe de l'égalité de traitement que celles arrêtées dans la présente directive.
2. La mise en oeuvre de la présente directive ne peut en aucun cas constituer un motif pour une régression du niveau de protection contre la discrimination déjà accordé par les États membres dans les domaines régis par la présente directive.

CHAPITRE II: RECOURS ET APPLICATION

Article 8

Défense des droits

1. Les États membres veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives visant à faire respecter les obligations découlant de la présente directive soient accessibles à toutes les personnes qui se considèrent lésées par le non-respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement, même après la cessation de la relation du travail.
2. Les États membres veillent à ce que des associations, des organisations ou des personnes morales puissent engager toute procédure judiciaire et/ou administrative prévue pour faire respecter les obligations découlant de la présente directive pour le compte du plaignant avec son approbation.

Article 9

Charge de la preuve

1. Les États membres, conformément à leur système judiciaire, prennent les mesures nécessaires afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.
2. Le paragraphe 1 ne fait pas obstacle à l'adoption par les États membres de règles de la preuve plus favorables aux plaignants.
3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux procédures pénales, sauf si les États membres en disposent autrement.
4. Les paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent à toute procédure engagée conformément au paragraphe 2 de l'article 8.

Article 10

Protection des victimes

Les États membres introduisent dans leur ordre juridique interne les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs contre tout licenciement ou tout autre traitement défavorable qui constituerait une réaction de l'employeur à une plainte formulée au niveau de l'entreprise ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

Article 11

Diffusion de l'information

1. Les États membres veillent à ce qu'une information adéquate sur les dispositions adoptées en application de la présente directive soit fournie aux organismes de formation professionnelle et d'enseignement et soit diffusée de façon adéquate sur le lieu de travail.
2. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes soient informées par les moyens appropriés de toutes les mesures nationales prises en application de la présente directive.

Article 12

Dialogue social

1. Les États membres prennent les mesures appropriées afin de favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux en vue de promouvoir l'égalité de traitement par la surveillance des pratiques sur le lieu de travail, par des conventions collectives, des codes de conduite, la recherche ou l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.
2. Les États membres encouragent les partenaires sociaux à conclure, au niveau approprié, y compris celui de l'entreprise, des accords établissant des règles de non-discrimination dans les domaines visés à l'article 3 qui relèvent du champ d'application des négociations collectives. Ces accords respectent la présente directive et les mesures nationales de transposition.

CHAPITRE III: DISPOSITIONS FINALES

Article 13

Conformité avec la directive

Les États membres prennent les mesures nécessaires afin que

- a) soient supprimées les dispositions législatives, réglementaires et administratives contraires au principe de l'égalité de traitement;

- b) soient déclarées nulles et non avenues ou soient amendées les dispositions contraires au principe de l'égalité de traitement qui figurent dans les conventions collectives ou dans les contrats individuels de travail, dans les règlements intérieurs des entreprises, ainsi que dans les statuts des professions indépendantes et des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Article 14

Sanctions

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en oeuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission au plus tard à la date mentionnée à l'article 15 et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais.

Article 15

Mise en oeuvre

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive pour le 31 décembre 2002. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Article 16

Rapport

Les États membres communiquent à la Commission, dans un délai de deux ans à compter de la date mentionnée à l'article 15, toutes les informations nécessaires à l'établissement d'un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive.

Article 17

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 18

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*

ANNEXE

FICHE D'ÉVALUATION DE L'IMPACT

IMPACT DE LA PROPOSITION SUR LES ENTREPRISES ET, EN PARTICULIER, SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Titre de la proposition:

Proposition de directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

Référence: 99012

Proposition

1. *Compte tenu du principe de subsidiarité, pourquoi une législation communautaire est-elle nécessaire dans ce domaine et quels sont ses principaux objectifs?*

L'Union européenne est fondée sur les principes des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Son engagement dans ce domaine est renforcé par le traité d'Amsterdam, en particulier par les modifications apportées aux articles 6, 7 du traité sur l'Union européenne et l'introduction de l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne. Ce dernier prévoit une compétence spécifique pour agir dans la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Comme le fait observer l'exposé des motifs, la plupart des États membres ont incorporé dans leur constitution et/ou leur législation des dispositions régissant les droits à l'égalité et à la non-discrimination. Cependant, la portée et l'applicabilité de ces dispositions – comme la facilité d'accès aux recours – sont très différentes d'un État membre à l'autre. La législation européenne est tenue de garantir un niveau minimum commun de protection juridique, avec droits de recours, pour le droit fondamental à ne pas faire l'objet d'une discrimination en matière d'emploi et de travail fondée sur un des motifs énumérés à l'article 13.

La législation européenne doit bien entendu respecter les limites des compétences que le traité attribue à la Communauté. Par conséquent, la directive proposée énonce des principes généraux qui assurent un niveau minimum commun de protection dans les limites de la compétence de la Communauté tout en autorisant les États membres à maintenir un niveau de protection plus élevé compte tenu du contexte social et juridique national.

Le choix d'une directive constitue un juste milieu entre la nécessité d'une intervention européenne et la nécessité de respecter les différences entre les constitutions, les lois et les procédures juridiques existant dans les États membres. La directive fixe des objectifs communs tout en autorisant la flexibilité requise par les différents États membres pour les réaliser. L'intervention législative est par conséquent limitée à un certain nombre de principes généraux qui n'excèdent pas un niveau minimal de protection.

La proposition a pour objet la mise en place d'un cadre général en vue de faire respecter le principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine ethnique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, au sein de l'Union européenne. Les domaines couverts par la proposition sont l'accès à l'emploi et à une profession, la promotion, la formation professionnelle, les conditions d'emploi et de travail et l'affiliation à des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Impact sur les entreprises

2. *Qui sera touché par la proposition?*

Toutes les entreprises seront soumises à la législation nationale requise par la directive.

3. *Quelles mesures les entreprises devront-elles prendre pour se conformer à la proposition?*

Les entreprises devront veiller à ce que les décisions en matière de recrutement, de promotion, d'accès à la formation, de conditions de travail, y compris le licenciement et les rémunérations, et d'affiliation à des organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi qu'à des associations professionnelles soient prises en conformité avec le principe de l'égalité de traitement tel que visé au point 1. C'est en principe déjà le cas dans tous les États membres. La directive renforcera donc les exigences existantes au lieu d'introduire des dispositions totalement nouvelles.

Les États membres doivent veiller à ce que des aménagements raisonnables soient prévus le cas échéant pour permettre aux personnes handicapées d'accéder à l'emploi, de participer au travail ou d'y progresser. Par conséquent, il incombera en premier lieu aux employeurs publics et privés de prévoir de tels aménagements.

Par aménagements raisonnables, il y a lieu d'entendre la modification ou l'ajustement des procédés et de l'environnement de travail, sauf si cela impose une "difficulté injustifiée" aux employeurs. Ce concept de difficulté injustifiée est un juste milieu entre la demande légitime d'une égalité de traitement effective pour les personnes handicapées et les coûts potentiels pour la société et l'entreprise. Les aménagements raisonnables comportent également bon nombre de dispositifs souvent mis à la disposition de n'importe quel travailleur pour répondre à des besoins spécifiques et améliorer la productivité (par exemple un ordinateur à commande vocale).

4. *Quels effets économiques la proposition est-elle susceptible d'avoir?*

Dans le domaine de l'emploi, la législation qui protège les personnes contre une discrimination fondée sur des motifs arbitraires produit trois grands effets. Premièrement, elle contribue à assurer la participation à la vie sociale et à éviter l'exclusion sociale en garantissant aux individus la possibilité de réaliser leur potentiel en termes économiques, ce qui leur permet de pourvoir au mieux à leurs besoins et à ceux des personnes dont elles ont la charge et de réduire leur dépendance envers l'État. Deuxièmement, elle garantit que les entreprises ont à leur disposition les travailleurs les mieux qualifiés, ce qui contribue à la compétitivité et au dynamisme de l'entreprise et, plus généralement, de l'économie. Troisièmement, elle exige des

employeurs de justifier leurs décisions dans des domaines tels que le recrutement, la promotion, l'accès à la formation et les autres conditions de travail.

En limitant la discrimination en matière d'emploi et de travail, la présente proposition accroîtra la participation à la vie économique et sociale et réduira l'exclusion sociale. Cet effet sera directement profitable à la croissance économique en réduisant les dépenses publiques en matière de sécurité et d'aide sociales, en rehaussant le pouvoir d'achat des ménages et en favorisant la compétitivité des entreprises qui seront en mesure d'utiliser au mieux toutes les ressources disponibles sur le marché du travail.

a) Quel sera l'impact

- sur l'emploi?

La directive contribuera à un marché du travail ouvert à tous, comme l'exige la stratégie européenne pour l'emploi. Elle contribuera ainsi à améliorer la qualité de l'emploi et devrait, à moyen terme, conduire à des niveaux d'emploi plus élevés résultant de la compétitivité accrue des entreprises européennes.

- sur l'investissement et la création de nouvelles entreprises?

La directive assouplira les conditions d'accès à l'emploi et au travail, aux activités salariées et non salariées et aux professions libérales.

- sur la position concurrentielle des entreprises?

Du point de vue de la concurrence, la directive est importante pour assurer que tous les opérateurs soient placés sur un pied d'égalité. Comme il a été dit plus haut, la directive renforcera la compétitivité des entreprises européennes en veillant à ce qu'elles disposent d'un volume de compétences et de ressources plus important qu'actuellement et que ces compétences soient utilisées sans discrimination.

b) Est-il nécessaire de mettre en place de nouvelles procédures administratives?

Les entreprises devront être en mesure de justifier leurs décisions dans des domaines comme le recrutement, la promotion, l'accès à la formation et d'autres conditions de travail pour démontrer que ces décisions n'ont pas été prises sur des bases discriminatoires. C'est déjà le cas dans la moitié des États membres environ. Les entreprises auront intérêt à conserver une trace de ces décisions si cette pratique n'est pas encore en vigueur actuellement.

c) Coûts et avantages en termes quantitatifs et qualitatifs?

Les entreprises devront supporter des coûts limités à court terme pour former les décideurs à l'application du principe d'égalité de traitement là où ils ne le sont pas encore et pour contester les plaintes en matière de discrimination. L'adaptation aux nouvelles exigences dans les États membres qui n'appliquent pas encore de dispositions équivalentes dans la lutte contre les différentes formes de discrimination sera facilitée par la connaissance qu'ont

les entreprises du cadre communautaire en faveur de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, qui existe depuis plus de vingt ans.

À moyen terme, les entreprises profiteront de l'engagement accru des travailleurs et du gain de compétitivité qui résulte d'une meilleure utilisation des ressources (voir plus haut).

L'évaluation de l'impact économique des exigences actuelles en matière de prise en compte des besoins des personnes handicapées met en évidence plusieurs effets positifs, notamment des baisses importantes de l'absentéisme et, simultanément, des économies pour les employeurs qui ont investi dans des améliorations de l'environnement de travail. L'exigence d'adaptation aura pour effet majeur de faire davantage prendre conscience de l'importance de l'environnement de travail pour l'entreprise et des avantages économiques d'un investissement dans l'amélioration de l'environnement et de l'organisation du travail.

d) Quels coûts découleront de la directive?

La directive fixe un cadre général souple pour la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement et il incombera aux États membres et aux partenaires sociaux de déterminer les moyens précis pour sa mise en pratique. Les coûts seront cependant limités (voir plus haut).

Selon des données américaines de 1995 basées sur des enquêtes continues auprès des employeurs, les employeurs qui ont procédé à des adaptations affirment que 18% d'entre elles n'ont engendré aucun coût et que 50% ont coûté entre 1 et 500 \$. Les aménagements ont dépassé 5 000 \$ dans 5% des cas seulement. Le coût moyen de l'adaptation s'élevait à 992 \$, pour un coût médian de 200 \$. Les mêmes employeurs ont également estimé que les économies réalisées par leurs entreprises atteignaient en moyenne 27 fois les frais d'adaptation consentis. Elles proviennent en particulier de la capacité de recruter ou de conserver un travailleur qualifié, de l'élimination du coût associé à la formation d'un nouveau travailleur, des gains réalisés sur les coûts des assurances et de la productivité accrue du travailleur.

e) Que devront réaliser les entreprises en termes de contrôle et d'évaluation?

La directive n'exige pas directement des entreprises qu'elles contrôlent et évaluent leur respect de la directive. Elles auront toutefois intérêt à conserver une trace de leurs décisions concernant le recrutement, la promotion, l'accès à la formation et les autres conditions de travail pour démontrer l'absence de discrimination. Les grandes entreprises pourraient souhaiter exercer un contrôle plus structuré pour veiller à ce que le principe de l'égalité de traitement soit appliqué à tous les niveaux.

5. ***La proposition contient-elle des mesures qui tiennent compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou modifiées notamment)?***

La proposition n'établit aucune distinction en fonction de la taille des entreprises étant donné que la discrimination existe dans toutes les entreprises, quel que soit le nombre de travailleurs. Cependant, la directive fixe uniquement des normes minimales basées sur un cadre souple de principes. Par conséquent, les États membres et les partenaires sociaux sont libres de faire varier les exigences posées aux entreprises de différentes tailles tout en respectant les exigences de la directive.

Les petites et moyennes entreprises semblent moins bien équipées pour répondre aux besoins d'adaptation du poste de travail des travailleurs handicapés. Par conséquent, beaucoup de dispositions légales en vigueur imposant une adaptation raisonnable ne s'appliquent pas aux entreprises dont l'effectif est inférieur à un nombre de travailleurs donné.

C'est pourquoi la proposition prévoit que les États membres sont autorisés à prévoir des dérogations à cette exigence lorsque cela est raisonnablement et objectivement justifié, notamment lorsque l'adaptation raisonnable entraînerait une difficulté injustifiée. À cet égard, l'effet des aménagements sur l'entreprise doit être examiné à la lumière de ses ressources financières, de ses effectifs, des dépenses impliquées et de la disponibilité d'un financement supplémentaire pour les coûts de mise en conformité.

Consultation

6. ***Liste des organisations consultées sur la proposition et éléments principaux de leur position***

La Commission a consulté les organisations représentatives des partenaires sociaux à l'échelon européen¹ et la plate-forme européenne des organisations non gouvernementales.

Toutes les organisations consultées admettent l'importance de la question en cause et la nécessité d'une approche législative. Des points de vue différents ont cependant été exprimés sur certains éléments de la proposition.

Les ONG et les représentants syndicaux se sont félicités de la proposition de directive, mais des membres de la plate-forme ont regretté la limitation de son champ d'action à l'emploi et au travail. Ils ont insisté sur le maintien des dispositions relatives à la charge de la preuve et aux actions en justice de mandataires, estimant qu'elles sont essentielles pour défendre les droits des victimes de discriminations.

Des représentants des organisations patronales ont toutefois exprimé des doutes quant aux déplacements de la charge de la preuve, estimant qu'il serait source de difficultés pour les employeurs en encourageant les poursuites abusives. La Commission fait

¹ Conformément aux communications de la Commission concernant la mise en oeuvre du Protocole sur la politique sociale (COM(93) 600 du 14.12.1993) et l'adaptation et la promotion du dialogue social (COM(1998) 322 final du 20.5.1998).

observer que la proposition est basée sur celle déjà adoptée à l'échelon communautaire et déjà mise en oeuvre dans bon nombre d'États membres, concernant la discrimination fondée sur le sexe (directive 97/80/CE du Conseil relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe) et que des dispositions identiques ont déjà été appliquées sans difficultés apparentes à des cas de discrimination raciale dans certains États membres. La Commission estime par conséquent que les craintes des employeurs à cet égard ne sont pas fondées.