

L'ÉGALITÉ DANS L'UE VINGT ANS APRÈS LA MISE EN ŒUVRE INITIALE DES DIRECTIVES SUR L'ÉGALITÉ –

AVIS 1/2021 DE LA FRA – RÉSUMÉ

L'avis 1/2021 de la FRA illustre l'étendue et la nature des expériences vécues en matière d'inégalité et de discrimination à travers l'UE. Ce faisant, il se réfère aux motifs de discrimination et aux domaines de la vie couverts par la directive sur l'égalité en matière d'emploi et par la directive sur l'égalité raciale, ainsi que par la proposition de directive sur l'égalité de traitement. Cet avis a été publié le 30 avril 2021. Le présent résumé rassemble les principales recommandations («Points clés et avis») décrites dans l'avis 1/2021 de la FRA.

6
Concrétisation du principe d'égalité de traitement conformément à la directive sur l'égalité raciale et à la directive sur l'égalité en matière d'emploi

11
Prise en considération de la protection inégale contre la discrimination dans les dispositions légales de l'UE

14
Reconnaissance des nouveaux moyens potentiels de discrimination

15
Absence de signalement de la discrimination et de connaissance des droits

20
Évolution du rôle des organismes de promotion de l'égalité

23
Promotion de la collecte et de l'utilisation de données relatives à l'égalité, y compris l'application correcte du règlement général sur la protection des données

26
Collecte de données relatives à l'égalité en vertu du règlement général sur la protection des données

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2021

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction de photos ou de tout autre matériel dont l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ne possède pas les droits d'auteur requiert l'autorisation préalable des titulaires des droits en question.

Ni l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ni aucune personne agissant au nom de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-509-1	doi:10.2811/248437	TK-01-21-362-FR-C
PDF	ISBN 978-92-9461-492-6	doi:10.2811/721	TK-01-21-362-FR-N

Abréviations

CEPD	Contrôleur européen de la protection des données
Charte	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
Equinet	Réseau européen des organismes nationaux de promotion de l'égalité
EU-27	27 États membres de l'UE
EU-MIDIS	Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
IA	Intelligence artificielle
LGBTIQ	Personnes lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres, intersexuées et queer
RGPD	Règlement général sur la protection des données
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 6,

rappelant les obligations énoncées dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la «charte»),

conformément au règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), et notamment son article 2, qui énonce l'objectif de l'Agence «de fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions»,

vu l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil, qui dispose que l'Agence «formule et publie des conclusions et des avis sur des sujets thématiques spécifiques, à l'intention des institutions de l'Union et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission»,

vu les rapports de 2014 et 2021 de la Commission européenne sur l'application de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité raciale) et de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi),

considérant que, selon l'article 17, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale, le rapport de la Commission «prend en considération, comme il convient, l'opinion de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes», qui a aujourd'hui été remplacé par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne,

s'appuyant sur les données recueillies et analysées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment dans le cadre de ses enquêtes à grande échelle ainsi que dans ses rapports thématiques et annuels,

faisant suite à des commentaires détaillés précédemment fournis à la Commission européenne dans ce contexte,

SOUJET L'AVIS SUIVANT:

POINTS CLÉS ET AVIS

L'article 17, paragraphe 1, de la directive 2000/43/CE (directive sur l'égalité raciale) et l'article 19 de la directive 2000/78/CE (directive sur l'égalité en matière d'emploi) chargent la Commission européenne d'établir, tous les cinq ans, un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de ces directives. L'article 17, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale dispose en outre que le rapport de la Commission doit prendre en considération, comme il convient, l'opinion de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, aujourd'hui l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA).

Les avis présentés ici complètent, consolident et, parfois, réitèrent des avis formulés antérieurement par la FRA dans son vaste travail accompli à ce jour sur l'égalité, la non-discrimination et le racisme ⁽¹⁾. Les avis portent sur l'état de l'égalité dans l'Union européenne (UE) – fondée sur des motifs différents et dans des domaines différents de la vie – jusqu'à la fin de l'année 2020.

Des données objectives, fiables et comparables documentant les expériences d'inégalité et de discrimination sont un outil essentiel pour l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. L'avis 1/2021 de la FRA s'appuie sur les données issues des enquêtes de la FRA ainsi que sur d'autres éléments recueillis par l'Agence à travers son réseau de recherche multidisciplinaire, Franet, et en coopération avec le Réseau européen des organismes nationaux de promotion de l'égalité (Equinet).

L'avis 1/2021 de la FRA illustre l'étendue et la nature des expériences vécues en matière d'inégalité et de discrimination à travers l'UE. Ce faisant, il se réfère aux motifs de discrimination et aux domaines de la vie couverts par la directive sur l'égalité raciale et par la directive sur l'égalité en matière d'emploi, ainsi qu'aux motifs et domaines de la vie couverts par la proposition de directive sur l'égalité de traitement ⁽²⁾.

Les principales sources de données mentionnées dans l'avis 1/2021 de la FRA comprennent cinq enquêtes de la FRA qui couvrent un éventail de motifs de protection dans le cadre du droit de l'UE et de domaines de la vie dans lesquels la discrimination est susceptible de se manifester. La FRA collecte des données d'enquête directement auprès des personnes touchées par la discrimination. Ces éléments donnent un aperçu unique de l'absence de données équivalentes dans de nombreux États membres de l'UE. L'avis 1/2021 de la FRA s'appuie plus particulièrement sur les données et les preuves issues des sources suivantes (voir annexe pour plus d'informations sur les enquêtes de la FRA):

- ★ ***EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*** (Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Principaux résultats) (2016);
- ★ ***EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being Black in the EU*** (Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Être noir dans l'UE) (2018);
- ★ ***EU-MIDIS II – Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Les Roms – Sélection de résultats*** (2016);
- ★ ***EU-MIDIS II – Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Les musulmans – Sélection de résultats*** (2017);
- ★ ***Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*** (Expériences et perceptions de l'antisémitisme – Deuxième enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives dans l'UE) (2018);
- ★ ***EU-LGBTI Survey II*** (Deuxième enquête sur les personnes LGBTI dans l'UE) (2019);

⁽¹⁾ FRA (2021), «*Equality, non-discrimination and racism*».

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

- ★ **Roma and Travellers Survey 2018-2019** (Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage 2018-2019) (2019);
- ★ **Enquête sur les droits fondamentaux** (2019);
- ★ collecte de données ad hoc sur les expériences de discrimination fondée sur le handicap et l'âge dans le domaine de l'emploi et du travail;
- ★ collecte de données ad hoc sur le statut et le fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité, en coopération avec Equinet.

L'avis 1/2021 de la FRA présente les preuves de la FRA en matière d'expériences de discrimination fondée sur les motifs et dans les domaines de la vie couverts par la directive sur l'égalité raciale et par la directive sur l'égalité en matière d'emploi. Il présente également des preuves d'expériences de discrimination qui vont au-delà des motifs et des domaines de la vie couverts par ces deux directives. Ces informations sont pertinentes pour les négociations prolongées sur la proposition de directive du Conseil de 2008 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle ⁽³⁾.

Le point 4 de l'avis 1/2021 de la FRA examine l'évolution du rôle des organismes de promotion de l'égalité dans les États membres. Cet examen répond à la recommandation de 2018 de la Commission européenne relative aux normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité ⁽⁴⁾ et à la potentielle proposition de législation visant à renforcer lesdits organismes annoncée pour 2022 dans le cadre du plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 ⁽⁵⁾.

À cet égard, l'avis 1/2021 de la FRA complète le rapport de 2021 de la Commission européenne sur l'application de la directive sur l'égalité raciale et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi ⁽⁶⁾, ainsi que le document de travail des services qui l'accompagne relatif aux organismes de promotion de l'égalité et à la mise en œuvre de la recommandation de la Commission relative aux normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité ⁽⁷⁾.

Le rapport de la Commission européenne analyse les difficultés rencontrées par les États membres dans l'interprétation des dispositions des deux directives et inclut des clarifications de la Cour de justice de l'Union européenne à cet égard. En résumé, le document de travail des services compare la situation des organismes de promotion de l'égalité avec les mesures proposées dans la recommandation de la Commission européenne relative aux normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité.

L'avis 1/2021 de la FRA n'analyse pas la jurisprudence en matière de discrimination, afin d'éviter un double emploi avec le rapport de la Commission européenne sur l'application des directives. La FRA couvre certains développements en matière de jurisprudence dans son rapport annuel sur les droits fondamentaux ⁽⁸⁾ et met régulièrement à jour les informations relatives aux cas et décisions dans sa base de données sur la haine envers les musulmans ⁽⁹⁾. La European Equality Law Review propose des mises à jour régulières sur les développements juridiques et politiques dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination ⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ Commission européenne (2008), *Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle*, COM(2008) 426 final, Bruxelles, 27 juillet 2008.

⁽⁴⁾ Commission européenne (2018), *Recommandation (UE) 2018/951 de la Commission du 22 juin 2018 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement*, JO L 167.

⁽⁵⁾ Commission européenne (2020), *Une Union de l'égalité: plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 septembre 2020.

⁽⁶⁾ Commission européenne (2021), *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité raciale) et de la directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi)*, COM(2021) 139 final, Bruxelles, 19 mars 2021.

⁽⁷⁾ Commission européenne (2021), *Commission Staff Working Document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies*, SWD(2021) 63 final, Bruxelles, 19 mars 2021.

⁽⁸⁾ FRA (2020), *Fundamental Rights Report 2020*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications). Voir également FRA (2020), *Fundamental Rights Report 2020 – Country research*.

⁽⁹⁾ FRA (2021), «*Database 2012-2019 on anti-Muslim hatred – Cases and rulings*».

⁽¹⁰⁾ European Equality Law Network (2021), «*Law reviews*».

Enfin, l'avis 1/2021 de la FRA examine la manière dont les données relatives à l'égalité peuvent être utilisées comme outil de suivi de la concrétisation du principe d'égalité de traitement dans l'UE et ses États membres.

Points communs et différences entre la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et la directive sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE)

Points communs

- Ces deux directives donnent effet au principe de l'égalité de traitement.
- Elles définissent des cadres afin de lutter contre la discrimination.
- L'interdiction de discrimination englobe la discrimination directe, la discrimination indirecte, le harcèlement et les instructions de discrimination.
- Elles interdisent toute discrimination en matière d'emploi et de travail.
- Les différences de traitement fondées sur des besoins professionnels réels et déterminants sont justifiées.
- Elles contiennent des dispositions équivalentes en matière d'action positive, de défense des droits, de charge de la preuve, de représailles, de diffusion d'informations, de dialogue social, de dialogue avec les organisations non gouvernementales et de sanctions.

Différences

- La directive sur l'égalité raciale interdit toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique.
- La directive sur l'égalité en matière d'emploi interdit toute discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
- La directive sur l'égalité raciale interdit toute discrimination en ce qui concerne la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'éducation et l'accès aux biens et services ainsi que la fourniture de biens et services, y compris le logement.
- La directive sur l'égalité en matière d'emploi ne couvre que le domaine de l'emploi et du travail.
- La directive sur l'égalité raciale impose aux États membres de désigner des organismes pour la promotion de l'égalité de traitement. La directive sur l'égalité en matière d'emploi ne contient pas une telle obligation.
- La directive sur l'égalité en matière d'emploi prévoit des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées.

CONCRÉTISATION DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT CONFORMÉMENT À LA DIRECTIVE SUR L'ÉGALITÉ RACIALE ET À LA DIRECTIVE SUR L'ÉGALITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Les données et les preuves recueillies par la FRA montrent invariablement qu'à travers l'UE, des personnes sont régulièrement victimes de discrimination pour les motifs et dans les domaines de la vie mentionnés dans la directive sur l'égalité raciale et dans la directive sur l'égalité en matière d'emploi, et ce, bien que les directives soient en vigueur depuis 2000.

L'efficacité des mesures et des dispositions institutionnelles mises en place par les États membres afin d'appliquer la législation en matière de non-discrimination, y compris les règles qu'ils ont établies en ce qui concerne l'efficacité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions en cas de discrimination (article 15 de la directive sur l'égalité raciale; article 17 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi), est dès lors remise en question. D'autres lacunes dans l'application des dispositions légales de l'UE en matière de non-discrimination identifiées par les praticiens du droit concernent les sanctions appliquées dans les États membres qui, actuellement, «ne garantissent pas une réparation effective et n'agissent pas comme un moyen de dissuasion efficace»⁽¹¹⁾.

La directive sur l'égalité raciale interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique. L'article 3 relatif au champ d'application de la directive précise que celle-ci s'applique à l'emploi et au travail, à la formation professionnelle, aux conditions de travail et à l'affiliation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs, à la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, aux avantages sociaux, à l'éducation et à l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public, y compris en matière de logement.

La directive sur l'égalité en matière d'emploi interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. L'article 3 relatif au champ d'application de la directive précise que celle-ci s'applique aux domaines de l'emploi et du travail, à la formation professionnelle, aux conditions de travail et à l'affiliation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs.

En ce qui concerne la directive sur l'égalité raciale, les aspects énoncés ci-après ressortent des données de l'enquête de la FRA.

- La prévalence de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique reste systématiquement élevée, tant au fil du temps que dans différents groupes de la population dans divers États membres. Par exemple, les données de l'enquête EU-MIDIS II montrent qu'au cours des douze mois précédant l'enquête, près d'un répondant sur quatre (24 %) s'est senti discriminé dans un ou plusieurs domaines de la vie quotidienne, en 2016, en raison de son origine ethnique ou parce qu'il est issu de l'immigration. Les données de l'enquête EU-MIDIS I, de 2007, révèlent que près d'un répondant sur trois (30 %) a déclaré s'être senti discriminé en raison de son origine ethnique (dans un ou plusieurs domaines de la vie) au cours des douze mois précédant l'enquête⁽¹²⁾. Les améliorations apportées à la méthodologie d'échantillonnage et l'application de la pondération du plan d'échantillonnage pour l'analyse des données de l'enquête EU-MIDIS II limitent, dans une certaine mesure, la comparabilité directe entre les deux enquêtes. Les résultats indiquent néanmoins peu d'avancées au cours du temps, car les taux restent élevés.
- Les données de l'enquête de la FRA montrent que les personnes appartenant à une minorité ethnique ou issues de l'immigration (y compris les Roms et les Gens du voyage, les musulmans, les personnes juives et les personnes d'ascendance africaine) connaissent régulièrement un taux élevé de discrimination fondée sur leur race ou origine ethnique (ainsi que sur leur religion ou leurs convictions), dans différents domaines de la vie. Par exemple, au cours des cinq années précédant l'enquête concernée, 41 % des Roms, 45 %

⁽¹¹⁾ Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable*, Bruxelles, secrétariat d'Equinet.

⁽¹²⁾ FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications, p. 13; FRA (2010), *European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results report*, Office des publications, p. 36.

des personnes originaires d’Afrique du Nord, 39 % des personnes originaires d’Afrique subsaharienne ⁽¹³⁾, 60 % des Roms et des Gens du voyage ⁽¹⁴⁾ et 25 % des personnes juives ⁽¹⁵⁾ se sont sentis discriminés en raison de leur origine ethnique ou immigrée.

- Les répondants décrivent la discrimination comme une expérience récurrente: bien que certaines personnes soient victimes de discrimination au quotidien, le nombre moyen d’expériences de discrimination s’élève à 4,6 incidents par an ⁽¹⁶⁾.
- La prévalence de la discrimination fondée sur la race ou l’origine ethnique varie de manière considérable non seulement entre les États membres, mais aussi entre les différents groupes interrogés au sein d’un même pays. Les Roms et les Gens du voyage, les personnes d’ascendance africaine ainsi que les immigrés et descendants d’immigrés d’Afrique du Nord, par exemple, sont confrontés à des taux de discrimination plus élevés que les autres groupes interrogés à l’intérieur d’un même pays ⁽¹⁷⁾.
- Les signes visibles de différence, tels que la couleur de la peau, l’apparence physique ou le port de vêtements traditionnels ou religieux (foulard, par exemple) dans les lieux publics, engendrent un taux élevé d’inégalité de traitement pour les personnes d’ascendance africaine, les Roms et les femmes musulmanes à travers l’UE ⁽¹⁸⁾.
- Alors que les Roms et les personnes d’ascendance africaine interrogés ont principalement indiqué être confrontés à une discrimination basée sur leur apparence physique, les immigrés et descendants d’immigrés d’Afrique du Nord et de Turquie ont principalement signalé faire l’objet d’une discrimination fondée sur leur prénom ou leur nom ⁽¹⁹⁾. Le nom du répondant était le principal motif de discrimination dans l’accès au logement et le deuxième motif par ordre d’importance dans tous les autres domaines de la vie couverts par l’enquête.
- Les expériences de discrimination varient selon la catégorie d’âge et la génération. Les descendants d’immigrés d’Afrique du Nord, par exemple, indiquent qu’ils subissent un taux de discrimination fondée sur leur origine ethnique et leur religion plus élevé que les immigrés de première génération ⁽²⁰⁾. Cette observation peut également être l’expression d’un certain nombre de facteurs, notamment une prise de conscience accrue de l’égalité et des droits parmi les générations plus jeunes, et/ou de l’impact de différents statuts juridiques – et des droits qui en découlent – dont jouissent les descendants d’immigrés, et, à l’inverse, d’une attente moindre en matière d’égalité de traitement parmi les immigrés de première génération. Quoi qu’il en soit, ces résultats justifient une étude plus approfondie.
- En moyenne, il n’existe pas de différences notoires entre les expériences de discrimination fondée sur l’origine ethnique ou immigrée vécues par les femmes et les hommes. D’importantes différences sont toutefois observées entre les sexes au sein des groupes cibles et entre ces derniers dans certains États membres ⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications.

⁽¹⁴⁾ FRA (2020), *Roms et Gens du voyage dans six pays – Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications.

⁽¹⁵⁾ FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Office des publications, p. 60. La deuxième enquête sur l’antisémitisme fournit uniquement le taux de discrimination sur douze mois.

⁽¹⁶⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications, p. 14.

⁽¹⁷⁾ Ibid., p. 29-32.

⁽¹⁸⁾ Ibid., p. 32.

⁽¹⁹⁾ Ibid., p. 36.

⁽²⁰⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications, p. 30. FRA (2017), *Deuxième enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination – Les musulmans – Sélection de résultats*, Luxembourg, Office des publications, p. 28.

⁽²¹⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications.

- La plupart des répondants sont victimes de discrimination raciale au travail ou lors de la recherche d'un emploi, en particulier les Roms et les répondants d'origine nord-africaine. Les personnes d'origine nord-africaine ou subsaharienne sont souvent victimes de discrimination au travail ⁽²²⁾.
- L'accès au logement et à d'autres services publics ou privés, tels que les administrations publiques, les transports en commun, les magasins, les restaurants et les bars, sont d'autres domaines de la vie dans lesquels les taux de discrimination sont particulièrement élevés ⁽²³⁾.

En ce qui concerne la directive sur l'égalité en matière d'emploi, les éléments énoncés ci-après peuvent être tirés des données de l'enquête de la FRA et les données ad hoc recueillies par la FRA relatives aux expériences de discrimination en matière d'emploi et de travail fondée sur le handicap et l'âge aux fins de l'avis 1/2021 de la FRA.

- Peu de progrès ont été accomplis sur le terrain depuis que la Commission européenne a publié son rapport sur l'application de la directive en 2014 ⁽²⁴⁾: la prévalence de la discrimination en matière d'emploi fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle est restée élevée dans la plupart des États membres de l'UE.
- En 2019, la part de personnes s'identifiant comme lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) et se sentant discriminées dans le cadre de leur recherche d'emploi (11 %) est à peu près la même qu'en 2012 (13 %). Il en va de même pour la part de personnes LGBT se sentant discriminées au travail (21 % en 2019 contre 19 % en 2012) ⁽²⁵⁾. Les personnes qui s'identifient comme transgenres sont incluses dans ces chiffres à des fins de comparaison entre les deux enquêtes.
- Les personnes issues d'une minorité ethnique, ayant une certaine appartenance religieuse ou issues de l'immigration subissent régulièrement, et à un degré plus élevé que la population générale, des discriminations fondées sur la religion ou les convictions dans le domaine de l'emploi.
- La prévalence de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans le domaine de l'emploi est relativement élevée parmi les personnes appartenant à une minorité ethnique ou issues de l'immigration (taux à cinq ans: 12 %), les membres de minorités religieuses comme les musulmans (taux à cinq ans: 17 %) et les personnes juives (taux à 12 mois: 16 %) ⁽²⁶⁾.
- Seul 1 % des répondants appartenant à la population générale s'est senti discriminé dans le domaine de l'emploi en raison de sa religion ou de ses convictions au cours des cinq années précédant l'enquête, comme en témoignent les données de l'enquête sur les droits fondamentaux. Cependant, 15 % des répondants de la même enquête qui s'identifient eux-mêmes comme musulmans disent s'être sentis discriminés dans le domaine de l'emploi en raison de leur religion ou de leurs convictions au cours des cinq années précédant l'enquête.

⁽²²⁾ Ibid., p. 34 et p. 38.

⁽²³⁾ FRA (2020), *Roms et Gens du voyage dans six pays – Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications.

⁽²⁴⁾ Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité entre les races) et de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi)*, COM(2014) 2 final, Bruxelles, 17 janvier 2014.

⁽²⁵⁾ FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Office des publications, p. 10.

⁽²⁶⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Office des publications.

- Les musulmanes citent «leur manière de s’habiller» (port d’un foulard/turban) comme la principale raison de la discrimination dont elles sont victimes dans le domaine de l’emploi ⁽²⁷⁾.
- En ce qui concerne le handicap, les données de l’enquête sur les droits fondamentaux montrent que la discrimination dans le domaine de l’emploi augmente avec l’ampleur des limitations dans les activités quotidiennes. Les personnes ayant des limitations sévères sont plus susceptibles de faire l’objet de discrimination que celles qui n’en ont pas et celles qui n’ont aucune limitation dans leurs activités quotidiennes. Soulignons que l’enquête sur les droits fondamentaux a abordé des problématiques relatives à la discrimination fondée sur le handicap à travers les questions du module européen minimum sur la santé développé par Eurostat afin de collecter des données sur la perception de l’état de santé. Le module comprend la question suivante: «Ces six derniers mois au moins, dans quelle mesure avez-vous été limité(e) dans les activités que les gens font habituellement en raison de problèmes de santé? Diriez-vous que vous avez été ... [Catégories de réponses: “Sévèrement limité(e)” ; “Limité(e) mais pas sévèrement” ; “Pas du tout limité(e)” ; “Je préfère ne pas répondre” ; “Je ne sais pas”]». Selon Eurostat, cette question peut être utilisée comme mesure des limitations de longue durée liées à des problèmes de santé physique ou mentale, à la maladie ou au handicap ⁽²⁸⁾.
- Les personnes handicapées sont régulièrement victimes de discrimination au travail, et plus encore lors de la recherche d’un emploi, comme le montrent les données collectées aux fins de l’avis 1/2021 de la FRA. La FRA a recueilli ces données par le biais de Franet. Ces données n’étaient disponibles que dans un nombre limité d’États membres de l’UE ⁽²⁹⁾.
- Les femmes handicapées sont plus susceptibles que les hommes handicapés de faire l’objet de discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l’emploi.
- Les résultats de l’enquête sur les droits fondamentaux montrent des taux relativement élevés de discrimination fondée sur l’âge dans le domaine de l’emploi parmi la population générale (taux à cinq ans: 15 %), avec des différences importantes entre les pays.
- Les données de l’enquête sur les droits fondamentaux indiquent que deux fois plus de personnes se disent victimes de discrimination en matière d’emploi parce qu’elles sont «trop âgées», par rapport à celles qui sont «trop jeunes» (10 % contre 6 %).
- La prévalence des expériences de discrimination fondée sur l’âge dans le domaine de l’emploi parmi les personnes plus âgées est élevée, comme le montrent les données collectées aux fins de l’avis 1/2021 de la FRA.
 - ★ La prévalence a tendance à augmenter avec l’âge du répondant et est particulièrement élevée parmi les personnes de 50 ans et plus. Ces données n’étaient disponibles que dans un nombre limité d’États membres de l’UE ⁽³⁰⁾.
 - ★ La prévalence des expériences de discrimination fondée sur l’âge est plus élevée lors de la recherche d’un emploi qu’au travail.
 - ★ Les femmes sont plus souvent victimes que les hommes de discrimination fondée sur l’âge dans le domaine de l’emploi.
- Les données de l’enquête sur les droits fondamentaux révèlent également que la prévalence à cinq ans de la discrimination en matière d’emploi, quel que soit son motif, est presque deux fois plus élevée pour les personnes qui s’identifient comme lesbiennes, gays et bisexuelles (LGB) ou «autres» (41 %) que pour celles qui s’identifient comme hétérosexuelles (22 %) ⁽³¹⁾.

⁽²⁷⁾ FRA (2017), *Deuxième enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination – Les musulmans – Sélection de résultats*, Luxembourg, Office des publications, p. 27.

⁽²⁸⁾ Voir Eurostat (2013), *European Health Interview Survey (EHIS wave 2) – Methodological manual*, Luxembourg, Office des publications, p. 16-17.

⁽²⁹⁾ Pour les références détaillées, se reporter au point 1.2.2 de l’avis 1/2021 de la FRA.

⁽³⁰⁾ Pour les références détaillées, se reporter au point 1.2.3 de l’avis 1/2021 de la FRA.

⁽³¹⁾ FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxembourg, Office des publications.

- Les personnes LGB connaissent des taux de discrimination plus élevés au travail que lorsqu'elles recherchent un emploi, sans différences notoires entre les personnes lesbiennes, gays et bisexuelles ⁽³²⁾.
- La discrimination fondée sur l'âge dans le domaine de l'emploi parmi les personnes LGB augmente avec l'âge et est particulièrement élevée à partir de 55 ans ⁽³³⁾.

↑ AVIS 1 DE LA FRA

Conformément à l'article 5 de la directive sur l'égalité raciale et à l'article 7 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi, traitant de ce que les deux directives qualifient d'action positive, les États membres de l'UE pourraient introduire des mesures «pour prévenir ou compenser des désavantages liés» aux motifs de discrimination et aux domaines de vie énumérés dans ces directives, comme en témoignent les recherches de la FRA et les sources de données nationales.

Les États membres de l'UE pourraient identifier de tels désavantages et tendances en matière de discrimination grâce à la collecte systématique de données ainsi qu'à l'analyse des expériences vécues et des conditions socioéconomiques des membres des groupes de population exposés à un risque de discrimination, comme indiqué dans l'avis n° 6 de la FRA sur les données en matière d'égalité.

Conformément à l'article 15 de la directive sur l'égalité raciale et à l'article 17 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi, les États membres de l'UE devraient intensifier leurs efforts afin d'améliorer l'efficacité des mesures et des dispositions institutionnelles qu'ils ont mises en place pour appliquer la législation antidiscrimination et s'assurer que les «sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application» des directives sont «effectives, proportionnées et dissuasives».

⁽³²⁾ FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Office des publications, p. 31.

⁽³³⁾ FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxembourg, Office des publications.

PRISE EN CONSIDÉRATION DE LA PROTECTION INÉGALE CONTRE LA DISCRIMINATION DANS LES DISPOSITIONS LÉGALES DE L'UE

L'article 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que, «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à 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».

L'article 19 du TFUE précise en outre que «le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation 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».

L'article 21 de la charte interdit «toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle». L'article 21 interdit également toute discrimination fondée sur la nationalité «dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières». La charte est contraignante pour les institutions de l'UE dans toutes leurs actions et pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE. En vertu de l'article 51, paragraphe 1, les dispositions de la charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

En outre, l'UE a signé et ratifié la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, qui inclut la non-discrimination comme un de ses principes (article 3) et dont l'article 5 interdit toute discrimination à l'encontre des personnes handicapées.

Malgré ces dispositions, le cadre légal de l'UE relatif à l'égalité reste caractérisé par des lacunes en matière de promotion de l'égalité de traitement. Le droit secondaire de l'Union applicable – c'est-à-dire les directives sur l'égalité raciale, l'égalité en matière d'emploi et l'égalité des sexes ⁽³⁴⁾ – présente des lacunes en termes de protection et conduit à une hiérarchie artificielle des motifs, qui limite l'étendue et la portée de la protection contre la discrimination au niveau de l'UE. Alors que les motifs fondés sur le sexe, la race ou l'origine ethnique font l'objet d'une grande protection par les dispositions légales de l'UE, les motifs fondés sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ne sont pas protégés au même degré.

En outre, la protection contre la discrimination est inégale selon les États membres, bien que la plupart aient adopté une législation qui va au-delà des normes minimales introduites par les directives sur l'égalité raciale, l'égalité en matière d'emploi et l'égalité des sexes. En couvrant des motifs et domaines de la vie supplémentaires dans la législation nationale, la plupart des États membres reconnaissent la nécessité de protéger les personnes contre la discrimination au-delà du cadre légal existant de l'UE en matière d'égalité.

Cependant, malgré les appels du Parlement européen et les efforts de la Commission européenne, la proposition de 2008 de la Commission en vue d'une directive du Conseil sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle (directive sur l'égalité de traitement) reste bloquée au Conseil, où elle doit être adoptée à l'unanimité. Bien que 14 États membres approuvent pleinement la proposition, un nombre non précisé lui reste opposé ⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil, JO L 180; directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), JO L 204; directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, JO L 373.

⁽³⁵⁾ Conseil de l'Union européenne (2020), *Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation – Information from the Presidency on responses to its questionnaire*, Bruxelles, 4 novembre 2020.

Les données de l'enquête de la FRA montrent, par exemple, que de nombreux Roms, Gens du voyage, musulmans, personnes juives et immigrés et leurs descendants ne peuvent pas dire avec certitude s'ils subissent une discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique ou sur la religion ou les convictions. Les données montrent également de manière systématique que de nombreuses personnes à travers l'UE subissent une discrimination multiple et intersectionnelle, fondée sur des combinaisons diverses de motifs.

La «discrimination intersectionnelle» désigne une situation où plusieurs motifs agissent et interagissent les uns avec les autres en même temps d'une manière telle qu'ils sont inséparables et donnent lieu à des types de discrimination particuliers. Les praticiens du domaine reconnaissent, toutefois, l'impossibilité d'appréhender les différentes manières dont les personnes sont confrontées à la discrimination dans leur vie quotidienne en abordant la discrimination sous l'angle d'un seul et unique motif. Cependant, la discrimination intersectionnelle n'est pas protégée par le droit de l'UE et seuls quelques États membres ont adopté des dispositions légales relatives à la discrimination multiple ou intersectionnelle.

Il est également préoccupant de constater que des phénomènes de discrimination systémique ou structurelle affectent l'égalité de traitement. La recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms définit les discriminations systémiques ou structurelles comme celles qui s'observent «dans les inégalités découlant de la législation, des politiques et des pratiques, non de manière intentionnelle mais en raison de toute une série de facteurs institutionnels dans l'élaboration, la mise en œuvre et le réexamen de la législation, des politiques et des pratiques» ⁽³⁶⁾.

Les données collectées par la FRA mettent en évidence une discrimination structurelle à travers les États membres, comme l'illustrent les observations relatives aux Roms et aux personnes d'ascendance africaine de l'enquête EU-MIDIS II et de l'enquête sur les Roms et les Gens du voyage. Ces résultats indiquent que les personnes qui connaissent certains des taux de discrimination les plus élevés ont également tendance à être confrontées à des taux élevés et supérieurs à la moyenne de privations matérielles.

- Une part considérable de Roms interrogés et leurs enfants (80 %) vivent avec un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté de leur pays respectif, un Rom sur quatre (27 %) et un enfant rom sur trois (30 %) vivent dans un foyer qui a connu la faim au moins une fois au cours du mois précédant l'enquête EU-MIDIS II, un Rom sur trois vit dans un logement sans eau courante et un sur dix vit dans un logement sans électricité. Lorsqu'on leur demande si le revenu total de leur ménage est suffisant pour les faire vivre, 92 % des Roms interrogés déclarent rencontrer des difficultés à cet égard, et 45 % de «grandes difficultés» ⁽³⁷⁾.
- En net contraste avec la population générale, un enfant rom ou appartenant à la communauté des Gens du voyage sur quatre (23 %) dans les six pays couverts par l'enquête de la FRA sur ces groupes de population vit dans un foyer touché par de graves privations matérielles. En d'autres termes, les membres de son ménage n'ont pas les moyens de s'offrir des biens essentiels, comme une alimentation saine ou le chauffage, ou ont des arriérés de loyer et ne peuvent pas se permettre de partir en vacances une semaine dans l'année ⁽³⁸⁾.
- Plus d'un répondant d'ascendance africaine sur deux (55 %) perçoit un revenu de ménage en deçà du seuil de risque de pauvreté après transferts sociaux dans son pays de résidence. Le taux de risque de pauvreté est élevé parmi les répondants de deuxième génération (48 %) et les répondants citoyens (49 %), et est supérieur à celui observé dans la population générale. Un répondant d'ascendance africaine sur deux a déclaré vivre dans un logement surpeuplé (45 %), contre 17 % de la population générale dans les 28 États membres de l'UE au moment de l'enquête. Un de ces répondants sur dix (12 %) souffre de problèmes d'insalubrité des logements, qui comprennent le fait de

⁽³⁶⁾ Conseil de l'Union européenne (2021), *Recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms*, Bruxelles, 2 mars 2021, p. 20.

⁽³⁷⁾ FRA (2016), *Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – Les Roms – Sélection de résultats*, Luxembourg, Office des publications.

⁽³⁸⁾ FRA (2020), *Roms et Gens du voyage dans six pays – Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage*, Luxembourg, Office des publications.

vivre dans une habitation dépourvue de sanitaires et de toilettes ou dans une habitation trop sombre, dont les murs ou les fenêtres présentent des moisissures, ou ayant une fuite dans la toiture ⁽³⁹⁾.

↑ AVIS 2 DE LA FRA

Le législateur de l'UE et les États membres devraient s'efforcer de garantir des niveaux comparables, cohérents et élevés de protection contre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, dans différents domaines de la vie. Ce faisant, les États membres pourraient s'inspirer des stratégies et des plans d'action de la Commission européenne visant à réaliser une Union de l'égalité. Il s'agit notamment du plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025, du cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms 2020-2030, de la stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ [lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées et queer] 2020-2025, de la stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030, du plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion 2021-2027 et de la stratégie de l'UE pour l'égalité des genres 2020-2025.

L'UE et ses États membres devraient continuer à explorer toutes les options possibles pour débloquer les négociations relatives à la proposition de directive sur l'égalité de traitement. L'adoption de la directive sans plus de retard supprimerait la hiérarchie artificielle des motifs qui s'est installée spontanément dans l'Union, garantissant ainsi que l'UE et ses États membres offrent une protection complète et cohérente contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans des domaines essentiels de la vie qui ne sont pas couverts actuellement par le droit dérivé de l'UE.

Le législateur de l'UE devrait envisager d'élargir le concept de discrimination afin d'inclure la discrimination intersectionnelle dans la législation existante et à venir en matière d'égalité et de non-discrimination. L'UE et les États membres pourraient ainsi renforcer la protection juridique contre la discrimination intersectionnelle, en particulier pour les femmes victimes de discrimination fondée sur la combinaison de différents motifs de discrimination.

⁽³⁹⁾ FRA (2018), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being Black in the EU*, Luxembourg, Office des publications.

RECONNAISSANCE DES NOUVEAUX MOYENS POTENTIELS DE DISCRIMINATION

Ces dernières années ont vu une augmentation exponentielle de l'utilisation des algorithmes et de l'intelligence artificielle (IA) en vue de la prise de décision dans divers domaines de la société. La FRA, entre autres acteurs, a montré que le recours aux algorithmes et à l'IA peut avoir un impact majeur sur le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination. Le groupe d'experts de haut niveau sur l'IA de l'UE l'a également souligné.

Cependant, la connaissance de la possibilité de discrimination lors de l'utilisation d'algorithmes et de l'IA varie considérablement entre les utilisateurs, beaucoup ignorant comment de tels systèmes peuvent générer et perpétuer, voire renforcer, la discrimination, en particulier la discrimination indirecte. Une telle discrimination survient lorsqu'une règle apparemment neutre désavantage une personne ou un groupe partageant les mêmes caractéristiques, par rapport à d'autres personnes, comme indiqué dans la directive sur l'égalité en matière d'emploi et la directive sur l'égalité raciale. Les données de la FRA, basées sur les recherches sur l'IA publiées par l'Agence, montrent que, souvent, les développeurs et les utilisateurs de cette technologie dans les secteurs public et privé n'évaluent pas en détail, voire pas du tout, le caractère discriminatoire des systèmes automatisés qu'ils utilisent.

Reconnaissant l'enjeu important de l'utilisation non discriminatoire de l'IA et du renforcement, plutôt que de la réduction, de l'égalité, les organisations internationales, l'UE et les États membres sont différemment engagés dans l'élaboration de politiques et de législations relatives à l'IA, qui devrait également répondre au besoin de non-discrimination. Dans son Livre blanc – Intelligence artificielle – Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance ⁽⁴⁰⁾, qui esquisse les plans d'une possible proposition législative, la Commission européenne a souligné que l'IA comporte plusieurs risques, notamment celui de la discrimination fondée sur différents motifs de protection. Le **plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025** l'a également souligné.

Ces initiatives et préoccupations soulignent le risque de discrimination lors de l'utilisation de l'IA dans divers domaines de la vie ainsi que la nécessité d'une réglementation plus poussée. La potentielle adoption à grande échelle de l'IA peut entraîner une discrimination dans divers domaines de la vie et pour des motifs qui vont au-delà de ceux couverts par le droit dérivé existant de l'UE en matière de lutte contre la discrimination.

↑ AVIS 3 DE LA FRA

L'UE et ses États membres devraient évaluer en détail l'impact du recours accru aux algorithmes et à l'IA dans la prise de décision en matière d'égalité de traitement et de non-discrimination et introduire des garanties pertinentes des droits fondamentaux afin de limiter cet impact. Cela contribuerait à atténuer les risques liés aux potentiels biais discriminatoires intégrés dans les algorithmes et l'IA utilisés dans la prise de décision.

À cet égard, l'UE devrait également envisager de financer des recherches ciblées sur la discrimination à travers l'IA et les algorithmes.

⁽⁴⁰⁾ Commission européenne (2020), *Livre blanc – Intelligence artificielle – Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance*.

ABSENCE DE SIGNALEMENT DE LA DISCRIMINATION ET DE CONNAISSANCE DES DROITS

Les données de l'enquête de la FRA montrent que les victimes de discrimination ont tendance à ne pas signaler les incidents qu'elles subissent à une autorité ou à un organisme, pour diverses raisons, y compris le fait de ne pas savoir vers qui se tourner. Tel est le cas malgré l'existence d'organismes de promotion de l'égalité dans tous les États membres, comme l'exige l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale, qui prévoit également que ces organismes doivent apporter «aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination» ⁽⁴¹⁾.

Les résultats des enquêtes de la FRA révèlent des niveaux significatifs de sous-déclaration de la discrimination en général. En effet, parmi l'ensemble des lieux où il est possible de déposer une plainte, ce sont les organismes de promotion de l'égalité dans l'UE qui reçoivent le moins de signalements de discrimination. Ce fait indique que les processus et systèmes existants de signalement des expériences de discrimination sont souvent inefficaces et n'aident pas toujours les victimes de discrimination à demander réparation et à accéder à la justice.

En particulier:

- les résultats de toutes les enquêtes de la FRA mettent en évidence de faibles taux de signalement des incidents de discrimination parmi tous les groupes de la population interrogés ⁽⁴²⁾;
- les faibles taux de signalement sont constants dans le temps, dans les divers pays et dans les différents groupes de la population couverts par les enquêtes de la FRA — les taux moyens de signalement parmi les différents groupes de la population sont les suivants:
 - ★ 12 % (EU-MIDIS II, 2016),
 - ★ 23 % (deuxième enquête sur l'antisémitisme, 2018),
 - ★ 11 % [deuxième enquête sur les personnes LGBTI (personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées) dans l'UE, 2019],
 - ★ 10 % (enquête sur les droits fondamentaux, 2019),
 - ★ 21 % (enquête sur les Roms et les Gens du voyage, 2019);
- en conséquence, les incidents de discrimination restent largement invisibles pour les institutions qui ont l'obligation légale d'aider les victimes de discrimination, y compris les organismes de promotion de l'égalité;
- les données de l'enquête EU-MIDIS II, réalisée en 2016, montrent que la plupart des plaintes ont été adressées à un employeur (36 %), dont environ 13 % des incidents signalés aux syndicats et aux comités du personnel, et 17 % à la police lorsqu'elles sont liées à l'entrée dans une boîte de nuit ou un bar ⁽⁴³⁾;
- seuls 4 % de tous les signalements de discrimination ont été faits à un organisme de promotion de l'égalité, un chiffre faible qui inquiète;
- bien que les taux généraux de signalement de discrimination soient faibles, des différences se dessinent entre les États membres et les groupes interrogés — les victimes de discrimination appartenant à une minorité ethnique ou issues de l'immigration (y compris les Roms et les Gens du voyage) résidant en Finlande, aux Pays-Bas, en Irlande, en

⁽⁴¹⁾ Pour plus d'informations sur l'historique des organismes de promotion de l'égalité dans les États membres de l'UE, consulter le «[European directory of equality bodies](#)», géré par Equinet.

⁽⁴²⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2020), *Roms et Gens du voyage dans six pays – Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2019), *Fundamental Rights Survey*.

⁽⁴³⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications, p. 22.

Suède et au Danemark (pays listés par ordre numérique) ont tendance à signaler des incidents de discrimination plus souvent que les répondants d'autres pays ⁽⁴⁴⁾.

Un nombre faible ou élevé d'incidents de discrimination signalés dans les États membres ne reflète pas nécessairement la prévalence ou la nature de la discrimination dans ces États membres. En revanche, le nombre d'incidents signalés peut servir d'indicateur de la disposition des personnes à signaler la discrimination, qui est influencée par le niveau de confiance dans les institutions et par le niveau de connaissance de la législation relative à l'égalité, des droits en matière d'égalité et des organismes de promotion de l'égalité.

Un nombre élevé de cas de discrimination signalés peut parfois indiquer que les systèmes de signalement fonctionnent, tandis qu'un nombre faible indique potentiellement le contraire. En outre, les variations d'une année à l'autre des taux de signalement n'indiquent pas nécessairement des fluctuations de la prévalence de la discrimination. En revanche, ils pourraient refléter des modifications des systèmes de signalement, une augmentation de la disposition et de la capacité des victimes et des témoins à signaler les incidents ou une amélioration de la capacité des organismes compétents à traiter ces incidents en conséquence.

Les données de l'enquête de la FRA montrent que les principales raisons de l'absence de signalement sont notamment celles énoncées ci-après.

— Dans toutes les enquêtes de la FRA, la principale raison invoquée pour ne pas signaler un incident de discrimination est la conviction que rien ne se passera ou ne changera à la suite du signalement. Cette raison en particulier a été mentionnée par:

- ★ 52 % des répondants lors de la deuxième enquête sur l'antisémitisme qui n'ont pas signalé le dernier incident de discrimination ⁽⁴⁵⁾;
- ★ 41 % des victimes de discrimination dans la deuxième enquête sur les personnes LGBTI dans l'UE ⁽⁴⁶⁾;
- ★ 35 % des victimes de discrimination appartenant à une minorité ethnique ou issues de l'immigration dans l'enquête EU-MIDIS II ⁽⁴⁷⁾;
- ★ plus de 36 % des répondants de la population générale dans l'enquête sur les droits fondamentaux n'ayant pas signalé le dernier incident de discrimination dont ils ont été victimes ⁽⁴⁸⁾.

— Les autres raisons fréquemment mentionnées de l'absence de signalement comprennent la conviction que la discrimination n'est pas facile à prouver et que l'incident est peut-être trop anodin ou ne vaut pas la peine d'être signalé.

Selon les conclusions de la deuxième enquête sur les personnes LGBTI dans l'UE de la FRA, d'autres raisons invoquées pour ne pas signaler d'incidents sont notamment les suivantes:

- ★ la discrimination ne vaut pas la peine d'être signalée, car cela arrive tout le temps (33 %);
- ★ ne pas vouloir révéler que ces personnes s'identifient comme LGBTI (21 %);
- ★ ne pas faire confiance aux autorités (21 %);
- ★ craindre que l'incident ne soit pas pris au sérieux (23 %);
- ★ ne pas savoir comment ni où signaler l'incident (15 %);
- ★ se sentir blessé, traumatisé et trop stressé pour s'occuper activement du signalement (13 %) ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁴⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications, p. 43; FRA (2020), *Roms et Gens du voyage dans six pays – Enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage*, Luxembourg, Office des publications, p. 35.

⁽⁴⁵⁾ FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Office des publications, p. 59.

⁽⁴⁶⁾ FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Office des publications, p. 37.

⁽⁴⁷⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications, p. 49.

⁽⁴⁸⁾ FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019*, Luxembourg, Office des publications.

⁽⁴⁹⁾ FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Office des publications, p. 37.

Ces conclusions mettent en évidence divers degrés d'efficacité des lois, politiques et organismes existants qui visent à lutter contre la discrimination et à garantir l'égalité pour tous dans les États membres. Elles laissent également supposer que le niveau de connaissance des droits varie parmi les différents groupes interrogés dans les différents pays. En effet, les données de l'enquête de la FRA montrent que, contrairement aux résultats relatifs à la population générale, les organismes de promotion de l'égalité restent largement inconnus parmi les groupes de population à risque de discrimination, tels que les minorités ethniques et les immigrés. En outre, la connaissance de la législation antidiscrimination et des mécanismes de recours possibles, y compris les organismes de promotion de l'égalité, varie fortement d'un pays et d'un groupe interrogé à l'autre.

- En moyenne, le niveau de connaissance des répondants de l'enquête EU-MIDIS II en ce qui concerne l'illégalité de la discrimination est relativement élevé (67 %) ⁽⁵⁰⁾.
- En revanche, le niveau de connaissance des répondants de l'enquête EU-MIDIS II d'une organisation quelconque offrant un soutien ou des conseils aux victimes de discrimination, y compris les organismes de promotion de l'égalité, est très faible: 71 % n'ont pas connaissance d'une telle organisation, tandis que 62 % ne reconnaissent le nom d'aucun organisme de promotion de l'égalité dans leur pays ⁽⁵¹⁾.
- La connaissance d'organismes de promotion de l'égalité parmi la population générale est relativement élevée, par rapport aux minorités ethniques ou aux immigrés et à leurs descendants. En moyenne, dans les 27 États membres de l'UE (EU-27), trois répondants sur cinq (61 %) prenant part à l'enquête sur les droits fondamentaux connaissent au moins un organisme de promotion de l'égalité dans leur pays – ce qui inclut la connaissance d'organismes de promotion de l'égalité qui couvrent la race ou l'origine ethnique et le sexe comme motifs de discrimination. Plus de la moitié (52 %) des répondants ont connaissance d'un organisme de promotion de l'égalité dont le mandat inclut la race ou l'origine ethnique comme motif de discrimination ⁽⁵²⁾.
- Cependant, cette part est plus faible parmi les répondants qui ne sont pas citoyens du pays de l'enquête (34 %), par rapport à ceux qui en ont la nationalité (53 %). De même, 45 % des répondants de l'enquête sur les droits fondamentaux qui se considèrent comme appartenant à une minorité ethnique ont connaissance d'un organisme de promotion de l'égalité qui couvre la race ou l'origine ethnique comme motif de discrimination, contre 53 % de ceux qui ne se considèrent pas comme appartenant à une minorité ethnique ⁽⁵³⁾.
- Les données de l'enquête sur les droits fondamentaux montrent en outre que, dans l'EU-27, la connaissance par la population générale d'un organisme de promotion de l'égalité diffère légèrement selon le handicap. Plus de la moitié (55 %) des répondants qui sont sévèrement limités dans leurs activités quotidiennes indiquent qu'ils ont connaissance d'un organisme de promotion de l'égalité, suivis par 57 % des répondants qui sont limités mais de manière non sévère et 63 % des répondants qui ne sont pas limités.
- Dans l'ensemble et dans les différentes enquêtes de la FRA, la connaissance d'un organisme de promotion de l'égalité par les répondants varie selon leur niveau d'éducation – les répondants ayant un niveau d'éducation plus faible ont tendance à être moins conscients de l'existence de ces institutions.
- Même si la connaissance d'organismes de promotion de l'égalité spécifiques est plus élevée (par exemple dans le cas de la population générale et des personnes LGBTI) ⁽⁵⁴⁾, ce fait n'est pas lié à un taux de signalement nettement plus élevé.

⁽⁵⁰⁾ FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Office des publications, p. 55.

⁽⁵¹⁾ Ibid., p. 51-53.

⁽⁵²⁾ FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxembourg, Office des publications.

⁽⁵³⁾ Ibid.

⁽⁵⁴⁾ FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2020), *EU LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Office des publications, p. 35-37.

- Les données de la FRA relatives aux organismes de promotion de l'égalité indiquent que les organismes au Danemark, en Irlande, en Lettonie, en Pologne, en Suède et en Tchéquie se trouvent en haut de l'échelle en matière de personnel et de budget par rapport à la population du pays. En outre, 50 % ou plus des répondants de l'enquête EU-MIDIS II de la FRA déclarent avoir connaissance d'organismes de promotion de l'égalité dans ces pays (avec un niveau de connaissance légèrement plus faible en Irlande et en Suède, soit environ 40 %).
- En comparaison, les données de la FRA montrent que les organismes de promotion de l'égalité en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, en Espagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Slovaquie se situent au bas de l'échelle en matière de personnel et de budget par rapport aux populations de ces pays, 30 % ou moins des répondants de l'enquête EU-MIDIS II de la FRA ayant connaissance d'organismes de promotion de l'égalité dans ces pays.

Les faibles niveaux de connaissance d'organismes de promotion de l'égalité sapent le rôle important que ces derniers devraient jouer dans l'aide aux victimes de discrimination. Les éléments disponibles confirment un lien entre les ressources allouées aux organismes de promotion de l'égalité (personnel et budget) et la connaissance de ces organismes parmi la population. Cela indique que les organismes de promotion de l'égalité qui sont juridiquement et financièrement plus forts sont susceptibles de jouer un rôle plus efficace dans l'amélioration du niveau de connaissance des droits des victimes potentielles de discrimination et des témoins de tels incidents. Ils pourraient ainsi mettre en œuvre des mesures ciblées pour atteindre les personnes ou les groupes les plus à risque de discrimination.

Il est à noter, cependant, que des niveaux plus élevés de connaissance d'organismes de promotion de l'égalité ne sont pas nécessairement liés à des niveaux plus élevés de signalement à ces organismes. Cela se vérifie même pour certains organismes qui se trouvent en haut de l'échelle en ce qui concerne le ratio de leurs ressources humaines et financières par rapport à la taille de la population du pays où ils sont établis.

L'UE et ses États membres ont entrepris des efforts concrets pour encourager le signalement aux organismes et autorités pertinents dans le domaine des crimes de haine, qui sont l'une des formes de discrimination les plus graves⁽⁵⁵⁾. En mars 2021, le groupe de haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance a approuvé un ensemble de principes directeurs clés pour encourager les victimes à signaler les crimes de haine aux autorités chargées de l'application de la loi⁽⁵⁶⁾. Le groupe de travail sur l'enregistrement des crimes de haine, la collecte de données et l'encouragement au signalement a élaboré ces principes à travers des activités organisées par la FRA.

Certains aspects des principes directeurs clés relatifs à l'encouragement au signalement des crimes de haine sont pertinents dans le contexte de l'encouragement au signalement de la discrimination aux organismes de promotion de l'égalité. Tel est le cas malgré le fait que les mandats de quelques organismes de promotion de l'égalité couvrent explicitement les crimes de haine, qui sont ordinairement abordés en vertu des dispositions du droit pénal.

Les principes 5, 6, 8 et 9 présentent un intérêt particulier à l'égard de l'encouragement au signalement aux organismes de promotion de l'égalité. Ces principes concernent de manière générale:

- l'établissement d'une coopération structurelle et formalisée entre les organismes de promotion de l'égalité, la police et les organisations de la société civile, y compris des systèmes efficaces de renvoi;
- la mise en place de canaux accessibles de signalement pour les victimes et les témoins, tels que le signalement par des tiers;

⁽⁵⁵⁾ FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne: reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications.

⁽⁵⁶⁾ Commission européenne, groupe de haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance, groupe de travail sur l'enregistrement des crimes de haine, la collecte de données et l'encouragement au signalement (2021), *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities*, Luxembourg, Office des publications.

- l'approche personnalisée adaptée aux personnes exposées à un risque de victimisation fondée sur des préjugés.

Les victimes de crimes et de harcèlement motivés par des préjugés peuvent s'adresser aux organismes de promotion de l'égalité et signaler les incidents, tandis que les victimes de discrimination peuvent contacter les autorités chargées de l'application de la loi s'il s'agit d'incidents qui n'atteignent pas le seuil de qualification en infraction pénale. Des protocoles de renvoi formalisés et efficaces entre les autorités pertinentes, en fonction de leur compétence pour un cas particulier, constituent une étape importante pour les victimes de discrimination dans la recherche de soutien, de protection et de réparation. Une telle coopération interinstitutionnelle englobe la sensibilisation aux droits et l'optimisation de la connaissance des organismes de promotion de l'égalité parmi la population générale et les personnes les plus à risque de discrimination.

↑ AVIS 4 DE LA FRA

La Commission européenne et les États membres de l'UE devraient envisager de développer des principes directeurs spécifiques pour encourager le signalement de la discrimination aux organismes de promotion de l'égalité dans le cadre des activités du groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité, en étroite collaboration avec Equinet, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations pertinentes de la société civile.

En ce qui concerne l'encouragement des signalements, l'UE et les États membres devraient envisager de transposer les leçons tirées des activités organisées par la FRA sur l'encouragement du signalement des crimes de haine dans le cadre du groupe de haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance au contexte de l'encouragement du signalement de la discrimination aux organismes de promotion de l'égalité. Les principes directeurs clés de l'encouragement du signalement des crimes de haine, tels qu'approuvés par le groupe de haut niveau, pourraient être adaptés au contexte du signalement de la discrimination aux organismes de promotion de l'égalité, notamment en ce qui concerne ce qui suit:

- la mise en place de systèmes efficaces de renvoi entre les organismes de promotion de l'égalité, la police et les organisations de la société civile;
- la mise à disposition de canaux de signalement accessibles, y compris de signalement par des tiers;
- l'approche personnalisée adaptée aux personnes à risque de discrimination.

Les États membres devraient intensifier leurs efforts afin de garantir que les organismes de promotion de l'égalité disposent des moyens nécessaires pour faire connaître leur existence et leurs attributions, en particulier parmi les groupes de population à risque de discrimination ainsi que parmi la population générale.

La Commission européenne et les États membres devraient encourager la recherche indépendante auprès des groupes de population les plus touchés par la discrimination, afin d'étudier les différents facteurs susceptibles d'influencer la décision des personnes de faire ou de ne pas faire un signalement aux organismes de promotion de l'égalité.

Les États membres de l'UE devraient intensifier leurs efforts de sensibilisation à la législation antidiscrimination et aux mécanismes de réparation pertinents, en particulier parmi tous les groupes de population à risque de discrimination, conformément à l'article 10 de la directive sur l'égalité raciale et à l'article 12 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

Les États membres de l'UE devraient intensifier leurs efforts pour utiliser des outils, tels que les obligations du secteur public en matière d'égalité et les évaluations de l'impact sur l'égalité, afin de garantir la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement.

ÉVOLUTION DU RÔLE DES ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

La mise en œuvre efficace de la législation existante exige des structures et des mécanismes appropriés afin d'améliorer le respect de la loi, ainsi que la confiance dans les organismes de promotion de l'égalité. À cet égard, il est essentiel d'assurer l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité.

L'article 13 de la directive sur l'égalité raciale stipule que «les États membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes».

Aux termes de la directive, les compétences de ces organismes de promotion de l'égalité doivent inclure la proposition aux personnes victimes de discrimination d'une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination, la conduite d'études indépendantes concernant les discriminations ainsi que la publication de rapports indépendants et la formulation de recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations. La directive laisse aux États membres une large marge pour instaurer des organismes de promotion de l'égalité selon leurs propres traditions et dispositions institutionnelles.

En 2018, la Commission européenne a publié une recommandation relative aux normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité, qui identifie trois domaines dans lesquels les États membres pourraient mettre en œuvre des mesures permettant auxdits organismes d'encourager pleinement l'égalité de traitement et d'accomplir efficacement les tâches qui leur sont attribuées en vertu du droit de l'UE. Celles-ci concernent leur mandat, leur indépendance et leur efficacité, ainsi que la manière dont ils coopèrent et se coordonnent entre eux, avec les autorités publiques et avec d'autres organisations.

Comme le souligne la Commission européenne ⁽⁵⁷⁾, le rôle et le statut des organismes de promotion de l'égalité diffèrent encore considérablement d'un État membre à l'autre, une grande diversité étant observée dans leur structure, les motifs de discrimination et les domaines de la vie couverts par leurs mandats, leurs fonctions, leur indépendance et les ressources humaines, financières et techniques dont ils disposent. Ce manque d'uniformité entre les organismes de promotion de l'égalité à travers les États membres donne lieu à des lacunes dans la protection contre la discrimination au sein de l'UE. Cette preuve de la diversité constante des organismes de promotion de l'égalité, malgré l'adoption, en 2018, de la recommandation de la Commission européenne relative aux normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité, qui visait à combler certaines de ces lacunes, confirme que des améliorations en matière d'harmonisation du rôle et de la qualité des organismes de promotion de l'égalité dans l'UE et de consolidation de leurs mandats sont possibles.

La Commission européenne a par ailleurs annoncé dans le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 qu'elle étudiera la possibilité de proposer une nouvelle législation visant à renforcer les organismes de promotion de l'égalité d'ici à 2022.

Equinet a développé deux ensembles d'indicateurs qui peuvent aider l'UE et ses États membres dans leurs efforts pour renforcer les organismes de promotion de l'égalité.

L'ensemble d'indicateurs relatifs aux mandats se concentre sur les motifs de discrimination et les domaines de la vie couverts par les organismes de promotion de l'égalité, leur nature et l'étendue de leurs compétences en matière d'aide indépendante aux victimes de discrimination, leurs pouvoirs de décision, leur capacité à mener des enquêtes et des recherches et leur fonction de conseil.

L'ensemble d'indicateurs relatifs à l'indépendance insiste sur les cadres juridiques qui mettent en place les organismes de promotion de l'égalité, leur capacité à exercer leurs fonctions

⁽⁵⁷⁾ Commission européenne (2021), *Commission Staff Working Document – Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies*, SWD(2021) 63 final, Bruxelles, 19 mars 2021.

sans interférence, le budget et les ressources qui leur sont alloués, ainsi que la désignation et la responsabilité de leur direction.

L'importance des organismes de promotion de l'égalité dans l'application du principe d'égalité de traitement est également mise en évidence dans les rôles qui leur sont attribués dans diverses initiatives de l'UE: le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 ⁽⁵⁸⁾, la stratégie de l'UE relative au droit des victimes ⁽⁵⁹⁾, la recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms ⁽⁶⁰⁾, la proposition de règlement portant dispositions communes relatives aux fonds de l'UE pour la période 2021-2027 (règlement sur les dispositions communes) ⁽⁶¹⁾ et la proposition de mesures contraignantes en matière de transparence des rémunérations ⁽⁶²⁾. Chacune de ces initiatives attribue aux organismes de promotion de l'égalité des rôles actifs qui exigent de ces organismes qu'ils affectent des ressources afin de pouvoir accomplir ces tâches de manière efficace et indépendante.

Plus précisément, le règlement portant dispositions communes prévoit la participation des organismes de promotion de l'égalité aux comités de suivi des programmes financés par l'UE. Ces comités seront chargés d'examiner si les programmes financés par l'UE respectent les conditions nécessaires en vue de l'accès aux fonds européens et de leur utilisation pendant toute la période du programme.

↑ AVIS 5 DE LA FRA

Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que les organismes de promotion de l'égalité puissent accomplir efficacement leurs tâches, conformément à la directive sur l'égalité raciale et aux rôles qui leur sont attribués dans le plan d'action de l'UE contre le racisme, la stratégie de l'UE relative aux droits des victimes, la recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms, la proposition de règlement portant dispositions communes relatives aux fonds de l'UE pour la période 2021-2027 et la proposition de mesures contraignantes en matière de transparence des rémunérations.

Cela implique de veiller à ce que les organismes de promotion de l'égalité disposent de mandats suffisamment étendus et de ressources humaines, financières et techniques suffisantes pour accomplir toutes leurs tâches statutaires de manière efficace et indépendante. Le rapport 2021 de la Commission européenne relative à l'application des directives sur l'égalité raciale et l'égalité en matière d'emploi souligne également cette nécessité.

⁽⁵⁸⁾ Commission européenne (2020), *Une Union de l'égalité: plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 septembre 2020.

⁽⁵⁹⁾ Commission européenne (2020), *Stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025)*, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24 juin 2020.

⁽⁶⁰⁾ Conseil de l'Union européenne (2021), *Recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms*, Bruxelles, 2 mars 2021.

⁽⁶¹⁾ Commission européenne (2018), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas*, COM(2018) 375 final, Bruxelles, 29 mai 2018.

⁽⁶²⁾ Commission européenne (2021), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'exécution*, COM(2021) 93 final, Bruxelles, 4 mars 2021.

Ce faisant, les États membres devraient tenir dûment compte de la recommandation (UE) 2018/951 de la Commission du 22 juin 2018 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement. Il s'agit notamment de permettre aux organismes de promotion de l'égalité de recevoir et de traiter les plaintes (y compris celles déposées par des tiers) et de prêter assistance aux victimes de discrimination, de publier des rapports et recommandations indépendants sur toute question liée à la discrimination, de collecter des données par le biais d'enquêtes indépendantes et contribuer ainsi au corpus de données disponibles afin de suivre les niveaux de discrimination et de promouvoir la connaissance de l'existence d'organismes de promotion de l'égalité parmi les populations pour lesquelles ils ont été créés.

Les États membres sont encouragés à mettre pleinement en œuvre les mesures incluses dans la recommandation de la Commission européenne relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement, afin de s'assurer que ces organismes puissent concrétiser leur immense potentiel et promouvoir l'égalité de traitement dans la pratique.

En outre, la Commission européenne est encouragée à proposer une nouvelle législation d'ici à 2022 afin de renforcer les organismes de promotion de l'égalité, comme indiqué dans le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025. La protection inégale contre la discrimination à travers l'UE, qui résulte de la diversité dans la mise en place des organismes de promotion de l'égalité, plaide en faveur de cette législation, en particulier lorsqu'on tient compte du fait que l'égalité est l'une des valeurs fondatrices de l'Union.

Compte tenu de la diversité des traditions et systèmes juridiques dans les États membres, la poursuite d'un échange de pratiques est encouragée afin d'identifier la manière dont les mesures mises en œuvre dans un pays pour renforcer les organismes de promotion de l'égalité pourraient être transposées dans un autre. Les États membres pourraient demander l'aide de la Commission européenne, de la FRA et d'Equinet afin de faciliter ces échanges de pratiques.

Les États membres sont encouragés à utiliser les indicateurs développés par Equinet afin de mesurer la conformité aux normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité et à adopter des mesures visant à renforcer ces organismes en conséquence.

L'UE devrait veiller à ce qu'Equinet dispose des ressources humaines, techniques et financières adéquates pour lui permettre de continuer à développer et à garantir la mise en œuvre de ses ensembles d'indicateurs, afin d'aider la Commission européenne, les États membres et les organismes de promotion de l'égalité à suivre la mise en œuvre pratique de la recommandation sur les normes relatives aux organismes de promotion de l'égalité. Cela contribuerait à renforcer les organismes de promotion de l'égalité.

PROMOTION DE LA COLLECTE ET DE L'UTILISATION DE DONNÉES RELATIVES À L'ÉGALITÉ, Y COMPRIS L'APPLICATION CORRECTE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

Selon le manuel européen sur les données relatives à l'égalité ⁽⁶³⁾, les «données d'égalité» désignent toute information permettant d'analyser la situation en matière d'égalité. Ces données sont indispensables pour fournir une évaluation fondée sur des preuves de l'application des politiques de non-discrimination aux niveaux de l'UE et des États membres, ainsi que pour donner plus de moyens d'action aux groupes de population à risque de discrimination.

Lorsqu'elles sont collectées régulièrement et systématiquement, ces informations sont essentielles pour aider les États membres à évaluer leur respect des obligations en matière de droits de l'homme. Elles permettent également aux décideurs politiques de suivre les tendances des résultats de l'application de la législation, des politiques et des mesures adoptées par l'UE et ses États membres afin de promouvoir l'égalité de traitement. Dans ce contexte, la Cour des comptes européenne, dans son rapport spécial de 2016 *Initiatives et soutien financier de l'UE en faveur de l'intégration des Roms*, invite la Commission européenne à collaborer avec les États membres pour concevoir une méthodologie commune et encourager les États membres à collecter des données statistiques sur l'appartenance ethnique ⁽⁶⁴⁾. En réponse, la Commission européenne et la FRA ont coopéré avec les points de contact nationaux des Roms au sein d'un groupe de travail qui a élaboré un cadre d'indicateurs sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et l'a alimenté en données. Ce travail est en cours.

À ce jour, peu d'États membres utilisent des systèmes complets ou une approche coordonnée pour la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité, comme indiqué dans les orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité que le groupe de haut niveau de la Commission européenne sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité a approuvées en 2018 ⁽⁶⁵⁾. Un sous-groupe consacré aux données sur l'égalité, animé par la FRA, a élaboré ces lignes directrices afin d'offrir des conseils concrets sur la manière d'améliorer la collecte et l'utilisation des données sur l'égalité au niveau national.

Certains États membres ont commencé à mettre en œuvre ces lignes directrices, qui concernent les dimensions institutionnelles, structurelles et opérationnelles de la collecte et de l'utilisation des données relatives à l'égalité. Un **compendium de pratiques prometteuses** ⁽⁶⁶⁾ et un outil de cartographie diagnostique complètent les lignes directrices.

Le sous-groupe sur les données relatives à l'égalité a identifié un certain nombre d'enjeux communs à de nombreux États membres en ce qui concerne l'utilisation et la collecte de données relatives à l'égalité, notamment un déséquilibre dans les motifs de discrimination et les domaines de la vie pour lesquels des données sont collectées, un manque de concordance et de cohérence des définitions, classifications et catégorisations, qui affecte la comparabilité des statistiques sur l'égalité entre les États membres et au sein de ceux-ci, des consultations insuffisantes des parties prenantes concernées et des groupes touchés lors de la conception et de la mise en œuvre de la collecte de données, une collecte intermittente des données qui ne permet pas une analyse des tendances au fil du temps, une interprétation incorrecte des cadres de protection des données, car ils concernent les données sur l'égalité.

Ce manque de données signifie que l'UE et les États membres ne disposent pas d'un tableau complet lorsqu'ils souhaitent aborder les expériences vécues par des millions de personnes

⁽⁶³⁾ Commission européenne (2016), *European handbook on equality data*, Luxembourg, Office des publications, p. 15.

⁽⁶⁴⁾ Cour des comptes européenne (2016), *Initiatives et soutien financier de l'UE en faveur de l'intégration des Roms: malgré des progrès notables ces dix dernières années, des efforts supplémentaires restent nécessaires sur le terrain*, Luxembourg, Office des publications.

⁽⁶⁵⁾ Commission européenne, groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité, sous-groupe sur les données sur l'égalité (2018), *Orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité*, Bruxelles, Commission européenne.

⁽⁶⁶⁾ FRA (2020), «*Compendium of practices for equality data collection*».

à travers l'UE, caractérisées par une discrimination fondée sur différents motifs et dans différents domaines de la vie. En outre, le manque de données pertinentes qui en résulte empêche l'UE et les États membres de suivre efficacement la situation en matière d'égalité. Les données relatives à l'égalité peuvent également contribuer à améliorer l'évaluation des discriminations et préjugés potentiels lorsque les algorithmes et l'IA sont de plus en plus utilisés dans la prise de décision.

L'absence de données solides relatives à l'égalité et collectées de manière systématique, combinée au très faible nombre de cas de discrimination portés à l'attention des autorités pertinentes, des organes compétents et des tribunaux, donne une image incomplète de la réalité de la discrimination dans l'UE. Comme indiqué dans la ligne directrice numéro 1 sur les données relatives à l'égalité, un office national de la statistique, un organisme de promotion de l'égalité ou un institut de recherche pourrait recenser «les sources existantes de données sur l'égalité dans les États membres, [...] et [...] établir une base de référence en vue d'une approche plus systématique de la collecte de données sur l'égalité»⁽⁶⁷⁾.

Pour remédier aux lacunes identifiées par un tel recensement, la ligne directrice numéro 2 sur les données relatives à l'égalité suggère que les autorités compétentes pourraient mettre en place un groupe de travail interinstitutionnel composé, par exemple, «de ministères, d'offices statistiques nationaux, d'organismes de promotion de l'égalité, d'institutions nationales de défense des droits de l'homme, d'instituts de recherche et de la communauté scientifique, ainsi que d'autres acteurs et fournisseurs de données pertinents, tels que des représentants des autorités locales concernées, du pouvoir judiciaire, de la police, etc.»⁽⁶⁸⁾.

Dans sa **note d'orientation sur la collecte et la désagrégation des données en vue du suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du programme de développement durable à l'horizon 2030**, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme insiste sur le principe des droits de l'homme de «ne pas nuire»⁽⁶⁹⁾. Comme le soulignent les *orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité*, «ne pas nuire» signifie qu'aucune activité de collecte de données ne doit créer ou accentuer des discriminations, préjugés ou stéréotypes existants; les données relatives aux caractéristiques personnelles doivent être conservées en lieu sûr et n'être utilisées que pour le bien des groupes qu'elles décrivent ou de la société dans son ensemble⁽⁷⁰⁾.

↑ AVIS 6 DE LA FRA

Les États membres de l'UE devraient garantir la collecte systématique de données fiables, valides et comparables relatives à l'égalité, ventilées par sexe, race, origine ethnique, religion ou convictions, handicap, âge et orientation sexuelle. Les États membres devraient collecter ces données par les moyens décrits ci-dessous, sur la base de l'auto-identification des personnes à risque de discrimination. Les organisations de la société civile représentant ces groupes de population devraient contribuer à l'élaboration de définitions et d'indicateurs pertinents.

⁽⁶⁷⁾ Commission européenne, groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité, sous-groupe sur les données relatives à l'égalité (2018), *Orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité*, Bruxelles, Commission européenne, p. 12-13.

⁽⁶⁸⁾ Ibid., p. 15.

⁽⁶⁹⁾ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (2018), *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development*, New York, Nations unies.

⁽⁷⁰⁾ Commission européenne, groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité, sous-groupe sur les données relatives à l'égalité (2018), *Orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité*, Bruxelles, Commission européenne, p. 7.

Les États membres devraient s'appuyer sur l'éventail le plus complet possible de sources de données relatives à l'égalité, y compris, au niveau national, outre les données de la FRA, les recensements de population, les registres administratifs, les enquêtes auprès des ménages et des personnes, les enquêtes sur la victimisation, les enquêtes sur les comportements, les données relatives aux plaintes et les recherches menées par les organismes de promotion de l'égalité, les tests de situation, le suivi de la diversité par les employeurs et les prestataires de services, les données générées par le biais de stratégies de recherche qualitatives, telles que des études de cas, des entretiens approfondis et des entretiens avec des experts.

Les États membres devraient renforcer la collecte régulière et exhaustive de données relatives à l'égalité par l'intermédiaire de leurs instituts nationaux de statistique et d'autres agences gouvernementales pertinentes. Cela comprend la compilation systématique de statistiques sur l'égalité basées sur les recensements de la population et des ménages, les registres administratifs et les enquêtes officielles à l'échelle de l'UE, telles que les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie, l'enquête sur les forces de travail et d'autres enquêtes représentatives. Afin de permettre le suivi des résultats en matière d'égalité, ces sources de données devraient i) couvrir les groupes à risque de discrimination sous-représentés; et ii) inclure des informations sur les expériences de discrimination fondée sur le sexe, la race et l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Afin d'élaborer des stratégies permettant d'appréhender de manière adéquate les situations dans lesquelles différents motifs de discrimination se recoupent ou interagissent les uns avec les autres, c'est-à-dire la discrimination multiple et intersectionnelle, les États membres de l'UE devraient utiliser un ensemble complet d'outils de collecte de données relatives à l'égalité, y compris des enquêtes quantitatives à grande échelle couvrant différents groupes de population et motifs de discrimination, ainsi que des tests de discrimination, qui sont une méthode établie pour générer des preuves objectives de discrimination.

Les États membres de l'UE devraient intensifier leurs efforts en faveur d'une approche coordonnée en matière de collecte des données relatives à l'égalité et utiliser ces données comme base pour l'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels afin de favoriser l'égalité et la non-discrimination. À cet égard, les États membres devraient tenir dûment compte des orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité approuvées par le groupe de haut niveau de l'UE sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité. Les États membres sont encouragés à utiliser l'outil de cartographie et le compendium de pratiques qui complètent ces orientations. Les institutions et organes de l'UE devraient envisager d'appliquer ces recommandations au sein de leurs propres structures.

Conformément à la ligne directrice numéro 2 des orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité, les États membres devraient envisager de permettre aux organismes de promotion de l'égalité de favoriser la coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la collecte et de l'utilisation des données relatives à l'égalité. Pour ce faire, des structures (par exemple un groupe de travail interinstitutionnel) qui permettent une coopération systématique et à long terme entre les entités pertinentes dans un pays donné pourraient être mises en place. Les États membres qui confèrent aux organismes de promotion de l'égalité une telle fonction de coordination devraient s'assurer que ces organismes disposent de la capacité, de l'expertise et des ressources nécessaires.

COLLECTE DE DONNÉES RELATIVES À L'ÉGALITÉ EN VERTU DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données, RGPD) est entré en vigueur le 25 mai 2018. Il a donné lieu à des réflexions sur la manière de collecter et de traiter légalement des catégories particulières de données à caractère personnel (article 9 du RGPD), telles que les données liées à la race ou l'origine ethnique, à la santé, à la religion ou aux convictions ou à l'orientation sexuelle d'une personne. Par exemple, les orientations pour améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité approuvées par le groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité soulignent que «parfois, les exigences en matière de protection des données sont comprises comme si elles interdisaient la collecte de données à caractère personnel telles que l'origine ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle d'une personne» ⁽⁷¹⁾. Toutefois, conformément à l'article 9, paragraphe 2, point j), du RGPD, le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel est interdit **sauf** s'il «est nécessaire à des fins [...] statistiques, conformément à l'article 89, paragraphe 1, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée».

Les États membres peuvent donc collecter et traiter des données relatives à l'égalité appartenant à des catégories particulières de données à caractère personnel pour des motifs d'intérêt public important, à des fins statistiques et à des fins de recherche scientifique ou historique s'ils s'assurent que la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ces données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques [article 9, paragraphe 2, point a)].

En outre, le considérant 26 du RGPD précise que les principes de protection des données s'appliquent à des catégories particulières de données à caractère personnel concernant une personne physique identifiée ou identifiable et qu'il n'y a pas lieu de les appliquer aux informations anonymes ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable, par exemple les données agrégées utilisées à des fins statistiques afin d'identifier et d'enregistrer des tendances en matière d'égalité.

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a publié un **avis préliminaire sur la protection des données et la recherche scientifique** afin d'apporter une certitude juridique sur les conditions dans lesquelles le traitement de ces données est autorisé et sur les garanties qui doivent être mises en place lors de leur collecte. Cet avis du CEPD est pertinent pour les collecteurs et les sous-traitants de données, tels que les institutions de recherche, les universités, les organes gouvernementaux aux niveaux national et local, les organismes de promotion de l'égalité, les institutions de défense des droits de l'homme, les agences et organismes de l'UE (y compris la FRA) et les organisations de la société civile.

⁽⁷¹⁾ Ibid., p. 11.

↑ AVIS 7 DE LA FRA

Le RGPD autorise la collecte et le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel à certaines conditions, notamment à des fins statistiques ou de recherche [article 9, paragraphe 2, points a), g) et j)].

Les collecteurs et les sous-traitants de données dans les États membres de l'UE devraient solliciter l'avis de leurs autorités nationales de protection des données et de plus amples conseils du Comité européen de la protection des données et du CEPD en ce qui concerne les mesures de protection à appliquer lors de la collecte et du traitement de catégories particulières de données à caractère personnel, notamment à des fins de recherche scientifique [article 9, paragraphe 2, point j), du RGPD]. Ce faisant, ils devraient tenir dûment compte de l'**avis préliminaire du CEPD sur la protection des données et la recherche scientifique du 6 janvier 2020** et des orientations à venir du CEPD sur la protection des données et la recherche scientifique.

Toute collecte et tout traitement de données relatives à l'égalité devraient être réalisés en parfaite conformité avec les principes et les garanties énoncés dans le RGPD.



PROMOUVOIR ET PROTÉGER VOS DROITS FONDAMENTAUX DANS TOUTE L'UE —

Pour l'avis 1/2021 complet du 30 avril 2021 de la FRA, voir:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES



FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche

Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Office des publications
de l'Union européenne