ILGA-Europe

L'après Amsterdam:

l'Union européenne et l'orientation sexuelle

Guide

Avec l'appui de la **Commission européenne**

et du **gouvernement fédéral autrichien**

Menschen rechts jahr

ilga europe

Le présent guide est publié par

l'ILGA-EUROPE,

la régionale européenne de
l'**International Lesbian and Gay Association**

rue du Marché-au-Charbon 81
B-1000 Bruxelles

téléphone/télécopie: +32-2-502.24.71
adresse électronique: ieboard@egroups.com
http://www.steff.suite.dk/ilgaeur.htm

L'ILGA-Europe est dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe
et est membre de la Plate-forme des ONG européennes du secteur social.

Coordonnateur du projet: Kurt Krickler

Maquette: Friedl Nussbaumer

Traduction française: Pierre Noël

Il est possible d' obtenir sur demande le guide sur disquette.

Le texte est aussi disponible en allemand, anglais et espagnol; on le
trouvera dans les quatre langues sur le site web de l'ILGA-Europe.

© Auteurs/ILGA-Europe, Bruxelles 1999

Chacun est encouragé à reproduire le présent guide et à le diffuser
largement pour autant qu'il soit fait mention de la source.

Imprimé en Autriche par
Melzer Druck Ges.m.b.H. (Vienne)

ILGA-Europe

L'après Amsterdam:

l'Union européenne et l'orientation sexuelle

Guide

Septembre 1999

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 6

Chapitre 1: LE CHEMIN D'AMSTERDAM 9
1. Avant Amsterdam 9
A. Politique sociale 9
B. Droits fondamentaux, discrimination et citoyenneté 11
C. La conférence intergouvernementale 12
2. Le Traité – vers une Europe sociale? 13
A. Discrimination et droits fondamentaux 13
B. La chapitre social 14
C. Emploi 15
D. Subsidiarité 15

Chapitre 2: LE TRAITÉ D'AMSTERDAM 17
Indroduction 17
1. L'article 13 18
A. Une nouvelle possibilité d'obtenir l'égalité de droits 18
B. Les limites de l'article 19
C. Quel est le genre d'action qu'il est possible d'enterprendre en vertu du nouvel article? 21
2. Autres innovations pertinentes en matière de droits de l'homme 23
A. Article 6 du TUE 24
B. Article 7 du TUE 24
C. Article 49 du TUE 25
3. Protection future des droits fondamentaux dans l'Union: une chartre des droits fondamentaux? 26

Chapitre 3: L'ÉGALITÉ JURIDIQUE DANS LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE 29
Introduction 29
Textes communs ou distincts contre la discrimination? 30
1. Discrimination en matière d'emploi 32
A. Vexations sur le lieu de travail 33
B. Reconnaissance du couple homosexuel 34
C. Dérogations au principe de non-discrimination 35

2. Discrimination autre qu'en matière d'emploi ... 37
A. Accès aux marchandises et aux services ... 37
B. Enseignement ... 39
C. Soins de santé ... 40
D. Logement ... 41
L'orientation sexuelle dans la réglementation antidiscriminatoire communautaire – résumé ... 41

Chapitre 4: VERS L'ÉGALITÉ EN MATIÈRE DE LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ... 45
Introduction ... 45
1. Les citoyens de l'Union: les travailleurs ... 47
A. La situation juridique des couples homosexuels ... 47
B. Modifications qu'il est proposé d'apporter à la réglementation ... 50
2. Ressortissants des pays tiers ... 52

Chapitre 5: LES GROUPES D'INTÉRÊT ET L'UNION EUROPÉENNE: COMMENT ACCÉDER À LA DOCUMENTATION ... 56
Quelques adresses utiles ... 60

Chapitre 6: L'APRÈS AMSTERDAM ... 63
1. Ce qui s'est passé jusqu'ici ... 64
A. Article 13 ... 64
B. Droits fondamentaux ... 66
C. Autres éléments nouveaux ... 67
2. Les campagnes de l'ILGA-Europe ... 68
A. Activités menées à ce jour ... 68
B. Acitivités futures ... 69

RECOMMANDATIONS ... 70

Appendice: CE QU'IL FAUT SAVOIR SUR L'UNION EUROPÉENNE ... 74

PRÉFACE

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, a marqué un jalon important pour les homosexuel/les de l'Union européenne.

En effet, le traité a amené une nouveauté: l'article 13 qui, outre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap et l'âge, mentionne celle fondée sur l'orientation sexuelle. C'est la première fois qu'une mention explicite d'une forme de discrimination autre que celles fondées sur le sexe ou la nationalité apparaît dans les traités fondateurs de l'Union européenne. Les organisations non gouvernementales, dont l'ILGA, ont pour cela mené une longue campagne.

À ceux qui douteraient que la Communauté est juridiquement compétente en la matière et peut adopter des réglementations et politiques visant à combattre toute discrimination aux motifs énumérés à l'article 13, celui-ci apporte une réponse définitive. Le débat porte maintenant sur la question de savoir ce qu'on peut et doit faire. Mais que signifie l'article 13? Quelles sont les répercussions du traité révisé? Quelles sont les possibilités de combattre concrètement la discrimination?

L'ILGA-Europe a produit le présent guide en guise de contribution au débat, dans l'espoir de susciter une participation aussi large que possible. Le guide est axé sur les implications du Traité d'Amsterdam en rapport avec la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Il était impossible dans le cadre restreint qui est le sien d'examiner en détail toutes les incidences du traité pour ce qui est des autres motifs de discrimination énumérés à l'article 13, bien qu'ils concernent tout autant les hommes et les femmes homosexuels.

REMERCIEMENTS

Le Conseil d'administration de l'ILGA-Europe remercie ceux qui ont rendu possible la parution du présent guide:

Le guide est publié dans le cadre d'un projet appuyé par la Commission européenne (DG X) dans le cadre du programme Prince (programme d'information du citoyen européen) – «Construire l'Europe ensemble», la Chancellerie fédérale autrichienne, le Ministère fédéral autrichien du travail, de la santé et des affaires sociales et la Ministre fédérale autrichienne de la femme et de la protection des consommateurs. Outre cette publication (en allemand, anglais, espagnol et fran-

çais), le projet comporte un séminaire intitulé «Le Traité d'Amsterdam – Possibilités nouvelles de combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans le cadre de l'article 13», qui doit se tenir à Vienne les 2 et 3 octobre 1999 et auquel des représentants des 15 États membres et des 11 pays candidats à l'adhésion ont été invités.

L'ILGA-Europe a aussi bénéficié, notamment pour l'organisation du séminaire, de l'appui financier des partenaires du projet:

- *Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD),* l'Association lesbienne et gay d'Allemagne
- *Homosexuelle Initiative (HOSI) Wien*, Vienne (Autriche)
- *Pan-Fonden* (Danemark)
- *Landsforeningen for bøsser og lesbiske (LBL),* l'Association nationale danoise pour les gay et les lesbiennes
- *Fundación Triángulo*, Fondation Triangle pour l'égalité sociale des gays et des lesbiennes (Espagne)
- *ÉGALITÉ*, Égalité pour les gays et les lesbiennes dans les institutions européennes
- *Seksuaalinen Tasavertaisuus (SETA),* l'Association finlandaise pour l'égalité sexuelle
- *Stonewall* (Royaume-Uni)
- *UNISON*, syndicat britannique du secteur public
- *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL),* la Fédération suédoise pour les droits des lesbiennes et des gays.

Nous tenons à remercier Sejal Parmar, Mark Bell, Kees Waaldijk et Madeleine de Leeuw pour avoir rédigé les chapitres du guide consacrés à certains points particuliers, ainsi que Jackie Lewis, Alberto Volpato et Kurt Krickler pour avoir écrit les autres chapitres et édité le texte original anglais. Nos remerciements vont aussi à Pierre Noël, César Lestón et Kurt Krickler, qui ont traduit le guide en français, espagnol et allemand, ainsi qu'à Friedl Nussbaumer, qui s'est chargé de la mise en page, et, enfin, encore une fois à Kurt Krickler, qui a supervisé toute la production de la brochure et relu les épreuves des quatre versions.

COMMENT UTILISER LE GUIDE

Le guide comporte plusieurs chapitres. Le chapitre 1 traite de la genèse du Traité d'Amsterdam et présente quelques changements essentiels nés du traité. Le chapitre 2 porte sur la portée et les limites de la nouvelle clause antidiscriminatoire, l'article13, et des autres dispositions introduites dans le traité et ayant trait de manière plus générale aux droits de l'homme; enfin, les chapitres 3 et 4 concernent les mesures qu'il est maintenant possible de prendre dans divers domaines de la politique européenne pour combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Les autres chapitres se veulent informatifs: comment obtenir des documents nécessaires pour mener campagne, quels sont les éléments nouveaux survenus depuis Amsterdam, quelles sont les recommandations de l'ILGA-Europe pour ce qui est de l'action à mener dans le cadre des dispositions en vigueur des traités. Les préparatifs des négociations relatives à la prochaine révision des traités étant déjà en cours, le guide comprend aussi des propositions en vue d'obtenir de nouvelles modifications en faveur de l'égalité et des droits de la personne.

Le Traité d'Amsterdam a modifié la numérotation des articles du Traité instituant la Communauté européenne et du Traité sur l'Union européenne. Aux fins du présent guide, on a utilisé la nouvelle numérotation, telle qu'elle figure dans la version consolidée des traités.

Le guide renferme encore un appendice, où le lecteur trouvera des renseignements de base sur l'Union européenne et ses institutions, ainsi que des adresses dont il pourra tirer parti pour approfondir ses recherches.

Le Conseil d'administration de l'ILGA-Europe

Bruxelles, septembre 1999

Chapitre 1:

Le chemin d'Amsterdam

Jackie Lewis

L'Europe sera l'Europe de tous, ou ne sera rien.[1]

Ce premier chapitre se veut une introduction générale au Traité d'Amsterdam, tandis que ceux qui suivent porteront de manière plus détaillée sur ses dispositions et analyseront les possibilités d'une action antidiscriminatoire dans divers domaines d'activité communautaire. Afin de situer les modifications convenues à Amsterdam et l'analyse qui suit dans leur contexte, on a voulu ici retracer l'histoire de la prise en compte de la dimension sociale dans l'activité de la Communauté et des débats de plus en plus intenses sur les questions liées à la discrimination et aux droits fondamentaux.

1. AVANT AMSTERDAM

A. POLITIQUE SOCIALE

En matière de politique sociale, le Traité de Rome contenait quelques clauses dispersées dans le texte, notamment sur le Fonds social européen, mais la Communauté n'a vraiment commencé à avoir de politique sociale qu'avec l'adoption en 1974 d'un programme d'action sociale, qui portait essentiellement sur des mesures en matière de droit du travail. Même alors, le programme n'a été exécuté que très lentement, de nombreuses propositions se trouvant bloquées par la nécessité d'un accord unanime du Conseil.

Au milieu des années 80, la politique sociale communautaire a reçu une nouvelle impulsion avec les mesures prises en vue du marché intérieur unique, lequel supposait la libre circulation des travailleurs, des services, des marchandises et des capitaux. À l'époque, la Communauté comptait déjà 12 membres et la pression était considérable pour qu'elle s'inquiète de l'impact social

de la mise en place du marché unique. L'Acte unique européen de 1986 mentionnait explicitement la dimension sociale et stipulait que l'un des objectifs de la Communauté était d'améliorer la situation économique et sociale par l'approfondissement des politiques communes et par la poursuite d'objectifs nouveaux.

Cette volonté inscrite dans l'Acte unique d'élaborer des principes directeurs en matière sociale s'est finalement traduite par la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, officiellement approuvée en 1989 par tous les États membre, à l'exception du Royaume-Uni. Au préambule, on peut lire ce qui suit: «considérant que, pour assurer l'égalité de traitement, il convient de lutter contre les discriminations sous toutes leurs formes, notamment celles fondées sur le sexe, la couleur, la race, les opinions et les croyances, et que, dans un esprit de solidarité, il importe de lutter contre l'exclusion sociale». Même si la charte n'avait pas d'assise juridique, elle représentait un important pas en avant dans la reconnaissance des questions sociales liées au travail et évoquait la problématique de la protection sociale due aux jeunes, aux personnes âgées, aux handicapés et aux chômeurs. C'est sur cette base que la Commission a rédigé son deuxième programme d'action sociale.

Les demandes en vue d'un rôle plus grand de la Communauté dans le domaine social ont continué de se faire entendre lors des négociations qui ont précédé la signature du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, lequel prévoyait une procédure et des échéances précises pour la mise en place de l'union économique et monétaire et d'une monnaie unique. On a donné comme raison d'être à l'Union européenne la promotion d'un progrès économique et social qui soit équilibré et durable. Le traité renforçait les dispositions existantes en matière de cohésion économique et sociale et conférait à la Communauté un rôle nouveau, quoique limité, en matière d'éducation et de santé publique.

Toutefois, le Royaume-Uni s'est opposé aux propositions visant au renforcement des compétences communautaires en matière de politique sociale. Les autres États membres (11 à l'époque, 14 par la suite) ont adopté le Protocole sur la politique sociale et l'accord y annexé qui accompagnaient le Traité de Maastricht. Cela a permis aux 14 de prendre de nouvelles mesures en faveur d'une politique sociale communautaire et d'adopter des actes législatifs communautaires allant beaucoup plus loin et ayant force contraignante pour les États membres, à l'exception du Royaume-Uni. Les partenaires sociaux se sont aussi vu conférer un rôle législatif et consultatif officiel dans le domaine de la politique sociale, avec la possibilité de conclure entre eux, au niveau communautaire, des accords que le Conseil pouvait ensuite adopter, les intégrant ainsi à la réglementation européenne.

Le processus d'intégration économique se poursuivant, on a de plus en plus eu conscience de la nécessité d'étendre encore les politiques communes en matière économique et sociale. On a aussi de plus en plus admis que les différences dans les approches et dans les normes natio-

nales, dans le domaine social au sens large, posaient des obstacles aux échanges dans le marché unique. Les taux de chômage élevés et l'expansion de la pauvreté et de l'exclusion sociale ont contribué à faire mieux comprendre que l'Union européenne devait s'intéresser aux problèmes socio-économiques dans le cadre de programmes qui lui soient propres. De plus, les organisations non gouvernementales actives dans le secteur social et dans le domaine des droits de l'homme ont demandé avec toujours plus d'insistance que des mesures soient prises au niveau européen. En septembre 1995, quelques-unes de ces associations ont créé la Plateforme des ONG européennes du secteur social, avec pour but principal de nouer un dialogue «civil» systématique entre les ONG et les institutions européennes concernant les questions de politique sociale.

Le programme d'action sociale pour 1995-1997 annonçait la constitution d'un comité d'experts, le *Comité des sages*, pour examiner l'avenir de la charte communautaire de 1989 eu égard à la révision à venir des traités. Le comité a présenté son rapport, intitulé «Pour une Europe des droits civiques et sociaux», en mars 1996. Il s'y faisait le défenseur résolu de la construction d'une «Europe sociale», assortie d'un programme social et économique intégré, et soulignait la nécessité de renforcer le sens de la démocratie et de la citoyenneté dans l'Union en traitant les droits civils et sociaux comme un tout indivisible. Il proposait dans son rapport que l'on commence par inclure dans les traités fondateurs une liste minimale de droits, dont l'interdiction de toute forme de discrimination, et que l'on entame ensuite un large processus de consultation pour parvenir à une liste exhaustive des droits civils, sociaux et politiques. Les recommandations contenues dans le rapport ont bénéficié d'un large appui au premier Forum européen de la politique sociale, organisé par la Commission en juin 1996, et lors des conférences de suivi tenues dans les États membres.

B. DROITS FONDAMENTAUX, DISCRIMINATION ET CITOYENNETÉ

L'Acte unique européen, adopté en 1986, a été le premier traité communautaire à mentionner explicitement les droits fondamentaux. Les États membres fondateurs n'avaient pas songé aux droits fondamentaux dans le cadre des objectifs et activités essentiellement économiques de la Communauté. Avec d'autres, ils avaient institué un cadre différent pour cela: le Conseil de l'Europe; pour eux, la défense des droits de l'homme était garantie par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée en 1950, et la Cour européenne des droits de l'homme.

Au fil des ans, les principes inhérents aux droits fondamentaux de la personne sont de plus en plus apparus comme formant partie intégrante du droit communautaire. Au départ, ces droits ont été reconnus du fait des arrêts de la Cour européenne de justice, qui a conclu à plusieurs reprises qu'ils comptaient parmi les grands principes de droit que la Cour se devait d'appliquer.

Le Parlement européen a joué un rôle important en inscrivant la discrimination et les droits de l'homme en bonne place à l'ordre du jour. Il a adopté des résolutions exhaustives mettant en lumière l'effet et la portée de diverses formes de discrimination, dont celle fondée sur l'orientation sexuelle, et a exigé que des mesures soient prises pour la combattre. Cela étant, malgré les initiatives marquantes déjà lancées, l'absence de fondement juridique précis dans les traités constituait un sérieux obstacle à l'adoption de mesures substantielles.

Plus récemment, on s'est de plus en plus accordé à dire que les mesures visant à la mise en place du marché intérieur, telle la liberté de circulation, ne pouvaient avoir l'effet voulu si l'on ne s'attaquait pas aux disparités existantes dans la protection offerte contre toute forme de discrimination. La Commission l'a notamment dit dans son livre blanc sur la politique sociale de 1994; on pouvait en effet y lire que l'Union devait agir pour ôter aux gens toute crainte de la discrimination si l'on voulait que la libre circulation devienne une réalité.

Ces questions sont dorénavant liées avec le débat sur la citoyenneté. Le Traité de Maastricht a inauguré la citoyenneté européenne, tout ressortissant des États membres devenant citoyen de l'Union. L'événement avait une portée plus symbolique que réelle dans la mesure où les citoyens de l'Union ne jouiraient que des quelques droits civils et politiques définis dans le traité, notamment le droit de vivre et de travailler partout dans l'Union et le droit de voter et de présenter sa candidature au Parlement européen et aux élections locales (avec certaines restrictions). De plus en plus nombreux sont ceux qui souhaitent que le concept de citoyenneté soit élargi et pour que ces droits soient garantis à tous ceux qui résident dans l'Union, et non pas seulement à ceux qui sont ressortissants de l'un de ses États membres.

C. LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE

La convocation de la conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 s'explique par plusieurs facteurs. Outre que le Traité de Maastricht stipulait qu'il fallait revenir sur certaines questions précises avant la fin de 1996, il y avait des raisons pratiques et pressantes à réviser le fonctionnement de l'Union et de ses institutions, notamment au vu de l'élargissement à venir de l'Union.

Il ne faut pas oublier non plus les fortes pressions politiques en faveur d'une révision des traités. Le Traité de Maastricht avait échoué à susciter l'enthousiasme de ces mêmes citoyens de l'Union née du traité. Les gouvernements des États membres ont pris conscience du fait qu'il importait de réagir au désintérêt du public pour l'intégration européenne et aux préoccupations constamment exprimées dans les sondages d'opinion quant à l'orientation prise par l'Union et à son impact.

Cela explique les pressions politiques considérables en faveur du renforcement de la dimension sociale et du rapprochement de l'Europe de ses citoyens. En mai 1995, le Parlement européen a approuvé une résolution demandant à la conférence intergouvernementale à venir d'adopter «un traité pour les citoyens de l'Union», qui garantisse à ces derniers des droits plus nombreux et renforce la protection des droits fondamentaux de la personne pour tous les résidents de l'Union. De divers côtés, des voix se sont fait entendre pour exiger l'édification d'une «Europe sociale» par la révision des traités, l'extension de leurs dispositions à caractère social, le renforcement des politiques communautaires dans des domaines tels que l'emploi et l'environnement, l'interdiction de la discrimination et la réaffirmation des droits civils et sociaux fondamentaux.

Avant l'ouverture de la CIG, un «groupe de réflexion» composé de représentants de tous les États membres, de la Commission et du Parlement européen a été constitué pour définir les questions clés et préparer le terrain. Dans son rapport, il notait que la CIG devait avoir pour résultat de faire avancer trois grands objectifs: rapprocher l'Union européenne du citoyen; lui donner les moyens de mieux fonctionner et la préparer à l'élargissement; lui conférer une plus grande capacité d'action vers l'extérieur. On trouvait aussi dans le rapport une recommandation concernant une nouvelle clause, générale, sur la discrimination.

2. LE TRAITÉ – VERS UNE EUROPE SOCIALE?

La CIG s'est ouverte en mars 1996 et s'est terminée à Amsterdam en juin 1997, avec l'adoption par le Conseil européen du Traité d'Amsterdam.

A. DISCRIMINATION ET DROITS FONDAMENTAUX

L'introduction de la nouvelle clause relative à la discrimination, l'article 13, qui englobe l'orientation sexuelle, revêt de toute évidence une grande importance. Même si l'on était généralement d'accord à la CIG sur la nécessité de pareille clause, cela n'a pas été sans de longues polémiques sur la forme à lui donner et les motifs de discrimination qu'il fallait explicitement mentionner. L'inclusion de l'orientation sexuelle dans le texte final de l'article 13 est le résultat, au moins en partie, des campagnes de plus en plus efficaces menées par les associations lesbiennes et gay et des alliances plus étroites entre les associations qui luttent pour l'égalité et les droits de l'homme. La portée et les limites de l'article 13, ainsi que ses incidences possibles dans des domaines précis de la politique communautaire, sont examinées dans les chapitres qui suivent.

La promotion de l'égalité et l'élimination de la discrimination entre hommes et femmes sont devenus l'un des objectifs du traité et ne sont plus perçus uniquement en termes d'emploi; elles doivent dorénavant être intégrées à toutes les politiques communautaires.

Dans l'article révisé sur la discrimination fondée sur la nationalité (l'article 12 du TCE), on répète qu'il est interdit d'exercer une discrimination sur la base de la nationalité; cet article donne au Conseil le pouvoir de prendre, à la majorité qualifiée, toute réglementation nécessaire à cette fin.

Le Traité d'Amsterdam a apporté un certain nombre de changements raffermissant l'engagement de l'Union en faveur des droits fondamentaux, mais n'a pas introduit de droits précis nouveaux comme l'avait souhaité le Comité des sages dans son rapport. Le préambule du Traité sur l'Union européenne a été modifié de façon à dire l'attachement de l'Union aux droits définis dans la Charte sociale européenne, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. On trouvera au chapitre deux une analyse des modifications apportées à l'article 6 du TUE, qui énonce dorénavant plus clairement les principes sur lesquels l'Union européenne se fonde, ainsi que des changements concernant les violations des droits de l'homme que les États membres pourraient commettre et les exigences imposées aux pays candidats à l'adhésion.

B. LE CHAPITRE SOCIAL

On a réétabli un cadre unique pour la politique sociale en incorporant l'accord de Masstricht sur la politique sociale au Traité instituant la Communauté européenne. Les objectifs assignés à la politique sociale sont définis à l'article 136 comme suit:

> **la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.**

En vertu de l'article 137.2, le Conseil peut aussi prendre des mesures visant à combattre l'exclusion sociale. Il importera à l'avenir que les associations lesbiennes et gay fassent pression aux niveaux national et européen pour que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle soit prise en compte dans les programmes de lutte contre l'exclusion sociale.

On notera aussi que le Traité d'Amsterdam renforce le rôle des partenaires sociaux au niveau européen – la Confédération européenne des syndicats (CES) du côté des syndicats et l'UNICE et le CEEP du côté des employeurs – dans l'élaboration de la réglementation sociale. La Com-

mission doit dorénavant consulter les partenaires sociaux avant de faire des propositions en matière de politique sociale. La clause prévoyant que les accords conclus entre les partenaires sociaux soient traduits en réglementation communautaire fait maintenant partie intégrante du traité. Il est par conséquent crucial que le principe d'égalité et la lutte contre toute forme de discrimination soient pleinement pris en compte dans le dialogue social. La coopération étroite en train de s'instaurer entre la CES et la Plate-forme des ONG européennes du secteur social aura à cet égard une importance toute particulière. L'ILGA-Europe est membre de la Plate-forme.

C. EMPLOI

Avec 18 millions de chômeurs dans l'Union européenne, tant les gouvernements que les syndicats ont voulu que l'emploi soit à l'ordre du jour de la CIG. Le Traité d'Amsterdam a introduit dans les traités un titre tout neuf sur la question. La politique en matière d'emploi reste essentiellement du ressort des États membres, mais ceux-ci sont dorénavant requis de considérer la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et de coordonner leur politique en la matière.

Chaque année, le Conseil adoptera des lignes directrices pour l'emploi, que les États membres devront incorporer dans leurs plans d'action nationaux correspondants. Les gouvernements devraient consulter les partenaires sociaux et les ONG au niveau national concernant ces plans. De leur côté, les associations homosexuelles devront faire en sorte que les plans nationaux traitent des questions propres aux lesbiennes et aux gays en matière d'emploi.

D. SUBSIDIARITÉ

Rares sont les domaines où la Communauté est seule compétente; l'union monétaire en est un. Plus souvent, la compétence est partagée entre la Communauté et les États membres.

Le principe de subsidiarité est fondé sur l'idée que, là où la compétence est partagée, c'est l'État membre qui doit agir autant que possible. La Communauté ne doit intervenir que si elle peut mieux réaliser l'objectif fixé «en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée» et si les États membres seuls ne peuvent y suffire.

Bien que l'article relatif à la subsidiarité (article 5 du TCE) n'ait pas été modifié, les États membres ont adopté un protocole – obligatoire – à annexer au traité précisant les modalités d'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité. Le principe de proportionnalité veut que la Communauté n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs énoncés dans le traité.

Le protocole impose à la Commission de «procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations». Il semble raisonnable de croire que «de larges consultations» quant aux propositions faites en matière de non-discrimination signifient qu'il faut, par exemple, consulter les ONG représentatives des gens directement concernés par ces propositions.

Jackie Lewis

est coprésidente du conseil d'administration de l'ILGA-Europe.

1 Commission européenne: «Pour une Europe des droits civiques et sociaux. Rapport du Comité des sages». Office des publications officielles des Communautés européennes (Eur-Op), Luxembourg 1996.

Chapitre 2:

Le Traité d'Amsterdam

Sejal Parmar

INTRODUCTION

Le Traité d'Amsterdam, qui modifie les textes fondateurs de l'Union européenne, est issu de la conférence intergouvernementale (CIG) tenue de mars 1996 à juin 1997. Il est entré en vigueur le 1er mai 1999, après que les 15 États membres l'ont ratifié et introduit de ce fait dans leur législation nationale. L'un des plus grands mérites du Traité est d'avoir suscité un intérêt renouvelé pour les droits fondamentaux.

Il ne fait pas de doute que le cours des négociations a été très influencé par les fortes pressions venant de plusieurs directions, et tendant à ce que l'Union européenne se dote de compétences plus grandes et plus nettes en matière de droits fondamentaux. Le principe de la non-discrimination n'a jamais disparu de l'ordre du jour des travaux, et ce essentiellement parce que diverses institutions communautaires, notamment le Parlement européen, avaient pris l'initiative d'une série de rapports et de recommandations sur la question. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'énorme pression exercée sur les institutions par les organisations non gouvernementales, qui ont mené une campagne vigoureuse pour le renforcement des clauses antidiscriminatoires.

L'auteur du présent chapitre a cherché à expliquer les principales dispositions législatives introduites avec le Traité d'Amsterdam qui améliorent la condition juridique des homosexuel/les. Ces nouvelles dispositions ont certes leurs limites, mais une avancée tangible a été faite dans la reconnaissance du principe d'égalité de traitement. L'auteur s'est attaché aux avantages potentiels et aux lacunes du nouvel article 13 du Traité instituant la Communauté européenne – sur la non-discrimination – pour tenter de voir dans quelle mesure cette clause renforçait la protection des droits des homosexuel/les. On examinera aussi les progrès accomplis de façon plus générale en matière de droits de l'homme.

1. L'ARTICLE 13

En février 1998, dans l'affaire *Grant c/ South West Train*,[1] la Cour européenne de Justice statuait que le droit communautaire n'interdisait pas la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans la vie professionnelle. Le jugement, qui a fait grand bruit dans les médias, représentait un sérieux coup aux droits des homosexuel/les dans le cadre de la réglementation communautaire. Tout espoir n'était cependant pas perdu dans la mesure où la Cour concluait son arrêt en notant qu'à l'avenir, une affaire similaire pourrait avoir une issue différente si des mesures étaient prises comme suite au nouvel article 13. Ce nouvel article prévoit la possibilité d'affirmer le principe de l'égalité de traitement dans une série de cas de figure et reprend – pour la première fois explicitement, s'agissant d'un traité international – l'orientation sexuelle dans les motifs auxquels la discrimination est interdite.

A. UNE NOUVELLE POSSIBILITÉ D'OBTENIR L'ÉGALITÉ DE DROITS

L'article 13 du TCE se lit comme suit:

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

L'article 13 est très important car c'est la première fois que le Traité énumère des motifs de discrimination autres que le sexe et la nationalité.

Il se trouve dans la partie du Traité intitulée «Les principes», ce qui en fait une **pierre angulaire** de tout le droit communautaire. Par ailleurs, il introduit la notion d'égalité de traitement dans un large éventail de matières.

On peut dire que l'utilisation du mot «combattre» à l'article 13 traduit sans doute une vision plus **proactive** de la défense du droit fondamental à ne pas être victime de discrimination, une vision qui va au-delà de la simple garantie de l'égalité aux niveaux formel et juridique. Il est aussi reconnu ainsi que certaines pratiques discriminatoires ne sont pas faciles à déceler et à mettre en regard avec une définition correspondant rigoureusement à un type d'acte discriminatoire.

Il est à tout le moins reconnu que **la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle existe, avec pour corollaire qu'elle pourrait être un terrain d'action pour l'Union européenne**. Une

autre certitude est que l'article 13 permet d'agir en-dehors du domaine de l'emploi et d'aborder des secteurs tels que l'enseignement et la santé publique, dont il sera question au chapitre trois.

B. LES LIMITES DE L'ARTICLE 13

i) L'article 13 ne suffit pas à lui seul à imposer l'égalité

L'article 13 n'est pas une clause qui suffirait par elle-même à consacrer le principe d'égalité, obligeant le législateur à y donner suite, mais bien un **principe général de droit qui veut que l'Union légifère le cas échéant**.

Il n'a donc **pas d'effet direct**, ce qui veut dire qu'on ne peut l'invoquer devant les tribunaux des États membres comme on peut invoquer l'article 12[2] qui le précède et interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité, ou l'article 141[3], qui interdit les différences discriminatoires dans les rémunérations entre hommes et femmes. Les espoirs des avocats d'une clause générale sur la non-discrimination ont été déçus; lors de la rédaction du Traité, les États membres ne sont pas allés dans le sens d'une applicabilité directe. Il s'ensuit qu'un particulier ne peut s'en prévaloir pour contester des pratiques discriminatoires, qu'elles soient le fait de gouvernements nationaux ou d'employeurs, de fournisseurs de services, etc. Les mesures juridiquement contraignantes prises *en vertu* de l'article 13 *peuvent* cependant garantir des droits que les particuliers s'estimant victime de discrimination pourront alors faire valoir contre d'autres particuliers ou des institutions.

ii) Élaboration de mesures concrètes

- **Unanimité du Conseil des Ministres**

Pour que soient adoptées des mesures en application de l'article 13, il faut d'abord surmonter le problème procédural posé par l'unanimité obligatoire du Conseil, après consultation du Parlement européen. La volonté politique est essentielle, premièrement, pour que des actions soient entreprises et, deuxièmement, pour qu'elles aient une vraie portée. Quand le Conseil sera amené à examiner des mesures contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'obligation d'unanimité risque d'être particulièrement problématique, puisque la question reste controversée dans plusieurs États membres. Sept États membres n'ont pas encore de loi antidiscriminatoire concernant l'orientation sexuelle: Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Italie, Portugal et Royaume-Uni.[4]

L'avenir paraît plus «rose» au vu des conclusions du Conseil européen de Cologne en juin 1999. Il y a en effet été décidé que «les questions institutionnelles qui [n'avaient] pas été réglées à Amsterdam et qui [devaient] l'être avant l'élargissement» seraient en bonne place à l'ordre du jour de la prochaine CIG, en l'an 2000.[5] Parmi ces questions se trouve celle de l'éventuelle extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil, ce qui permettrait de légiférer plus facilement si cette extension englobait l'article 13.

- **Rôle du Parlement européen**

Dans ses termes actuels, l'article 13 ne confère au Parlement européen, l'institution la plus progressiste en matière de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, qu'un rôle consultatif, et donc limité, dans les décisions qui seront prises pour appliquer la politique définie dans le Traité.[6] Cela tranche avec le ton général du Traité, qui prévoit dorénavant un rôle accru dans le processus décisionnel pour l'institution la plus représentative. Qui plus est, la Cour de justice a soutenu que ce rôle consultatif était crucial pour «l'équilibre institutionnel» de l'Union européenne et que «la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné».[7] Consultation veut dire plus qu'une formalité procédurale obligeant le Conseil à demander son avis au Parlement européen. Si, au terme de la consultation, le texte finalement adopté «s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel [il] a déjà été consulté»,[8] le Parlement doit être à nouveau saisi.

Pour ce qui est de l'avenir, on notera que la CIG de 2000 pourrait aussi avoir pour résultat un renforcement du rôle du Parlement européen dans le cadre de l'article 13, le Parlement devenant partenaire égal dans la prise de décision et acquérant de ce fait un pouvoir de veto.[9]

iii) Les rapports de l'article 13 avec le reste du Traité

L'article 13 s'ouvre sur les mots «**sans préjudice des autres dispositions du présent traité**». Cela semblerait vouloir dire que les autres parties du Traité ne sont pas concernées par le nouvel article et que le caractère fondamental de l'article 13 en est d'autant diminué.

Les termes utilisés tranchent aussi avec l'article 12 relatif à la discrimination fondée sur la nationalité, laquelle est interdite «dans le domaine d'application du (…) traité», tandis que l'article 13 s'applique «**dans les limites des compétences que [le traité] confère à la Communauté»**. Il en ressort que l'on a voulu que le domaine d'application des deux articles soit différent. Le mot *powers* (pour «compétences») que l'on trouve dans la version anglaise de l'article 13 ne rend possible un large éventail d'actions que s'il est interprété souplement. Il semble cependant plus vrai-

semblable qu'on entendra par là plutôt «compétences», puisque c'est ce dernier mot qu'on trouve dans les autres langues.[10] Par ailleurs, la Cour de justice a estimé que le «domaine d'application» du Traité était à interpréter plus largement que les «compétences» de la Communauté.[11]

L'article 13 ne constitue donc une base juridique **que pour des mesures antidiscriminatoires dans les matières où la Communauté européenne est déjà compétente**.

C. QUEL EST LE GENRE D'ACTION QU'IL EST POSSIBLE D'ENTREPRENDRE EN VERTU DU NOUVEL ARTICLE?

La clause affirmant le principe général d'égalité ne prendra tout son sens que si elle donne lieu à d'autres mesures. Or, on ne sait trop ce que peuvent être les «**mesures nécessaires»** à prendre en vue de combattre la discrimination. Cela englobe sans doute implicitement une vaste gamme de mesures possibles, dont les instruments obligatoires que sont les règlements (directement applicables dans tout État membre) et les directives (qui supposent un alignement de la législation nationale de chaque État membre). Il est aussi possible de concevoir des instruments non contraignants, tels des programmes d'action (qui constituent autant de cadres de financement communautaire pour des projets et des initiatives) et des codes de conduite (recommandations sur les pratiques et procédures à suivre, par exemple pour combattre les brimades sur le lieu de travail). On peut supposer que l'article 13 permet l'adoption de n'importe quel type d'instrument juridique explicitement prévu par le TCE (règlements, directives, décisions, recommandations, avis),[12] ainsi que d'instruments plus généraux non mentionnés dans le Traité, mais fréquemment utilisés par les institutions communautaires: conclusions et résolutions notamment. Ces derniers ne participent naturellement pas du droit communautaire obligatoire, mais peuvent être indicatifs des vues des États membres.[13]

i) Une directive

Dans l'immédiat, et s'agissant du législatif, l'article 13 débouchera le plus vraisemblablement sur une *directive* contre la discrimination.

On peut lire à l'article 249 du TCE que «la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens».

En d'autres termes, les États membres ne peuvent se dérober à l'obligation d'introduire les directives dans leur législation nationale, mais celles-ci sont normalement rédigées de sorte que

les États puissent en partie décider des moyens précis par lesquels ils atteindront les objectifs fixés dans la directive. C'est ainsi qu'une directive contre la discrimination pourrait exiger de tous les États membres qu'ils créent des mécanismes pour aider les particuliers à faire respecter leurs droits en matière de non-discrimination. Il resterait néanmoins loisible à chaque État de décider du type d'institution à mettre en place, par exemple un organisme spécial ou un médiateur.

On y reviendra au chapitre trois, la Commission a déjà annoncé son intention de présenter deux nouveaux projets de directives basés sur l'article 13. L'une serait une directive interdisant la discrimination en matière d'emploi pour tous les motifs énumérés à l'article 13 et l'autre une directive interdisant la discrimination dans des domaines plus divers, mais uniquement s'agissant de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique.

Cette initiative de la Commission prouve qu'à ses yeux, les instruments obligatoires participent des «mesures nécessaires» prévues à l'article 13.[14] Par ailleurs, dans sa politique de lutte contre la discrimination raciale, l'Union européenne a aussi eu recours à des instruments n'ayant pas caractère obligatoire, notamment avec le plan d'action contre le racisme[15] de 1998, lequel faisait suite à l'année européenne contre le racisme et la xénophobie (1997). Dans ce plan, la Commission annonçait son intention de prendre des mesures dans le cadre de l'article 13 pour combattre la discrimination raciale et non autre chose, mais on peut s'en servir comme source d'inspiration pour faire avancer la lutte contre d'autres formes de discrimination. Il était notamment suggéré dans ce plan d'introduire l'aspect antidiscrimination dans toutes les politiques définies par l'Union européenne en mettant au point de nouveaux modèles d'échanges et en renforçant les campagnes d'information et de communication.

ii) Effet indirect sur le droit communautaire

On notera que le principe de non-discrimination constituant l'essence de l'article 13 devrait selon toute vraisemblance se retrouver dans d'autres projets de réglementation communautaire. La Commission a déjà dit qu'elle voulait inclure une clause sur la non-discrimination selon que de besoin dans d'autres projets de textes.[16] Cet effet indirect s'est déjà fait sentir concernant la libre circulation des travailleurs. Il est en effet proposé de modifier le règlement du Conseil 1612/68 sur la base de l'article 13 et de mentionner explicitement l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination dorénavant interdits par ce règlement.[17] Même si cette proposition est rejetée, le mouvement en faveur de l'inclusion de clauses antidiscriminatoires dans d'autres textes communautaires à caractère législatif aura été lancé.

iii) Réorientation des politiques communautaires («mainstreaming»)

Cette réorientation suppose que l'on intègre le principe de l'égalité de traitement dans toutes les décisions et politiques adoptées par l'Union. S'agissant de l'égalité des chances pour les deux sexes, la Commission l'a définie comme suit:

> «la prise en compte systématique des différences entre les conditions, les situations et les besoins des femmes et des hommes dans l'ensemble des politiques de la Communauté, au niveau de leur planification, de leur mise en œuvre et de leur évaluation».[18]

De toute évidence, ce principe peut être élargi aux autres motifs énumérés à l'article 13. S'agissant de l'orientation sexuelle, cela peut signifier que l'on reverra les références aux «conjoints» dans le droit communautaire, puisque les couples non mariés homosexuels (et hétérosexuels) sont actuellement exclus. L'un des avantages de cette politique d'intégration est que cette stratégie ne se limite pas aux organisations gouvernementales et qu'elle favorise une démarche plus proactive.

Dans l'ensemble, on peut dire que, même si l'article 13 ne s'applique qu'aux matières où l'Union est compétente, il se cache là tout un potentiel de mesures concrètes, ainsi que la possibilité d'agir indirectement en jouant sur le reste du droit communautaire. On examinera plus en détail au chapitre trois en quoi pourraient consister les actions à entreprendre par l'Union dans la lutte contre l'homophobie et l'inégalité de traitement.

2. AUTRES INNOVATIONS PERTINENTES EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

On examinera ci-après les autres dispositions du Traité d'Amsterdam renforçant le rôle de l'Union européenne dans la défense des droits fondamentaux de la personne. Il ressort de l'article 1er de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 que l'égalité de traitement est le plus fondamental des droits de l'homme:

> **Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.**

Si l'on considère que les droits fondamentaux de la personne ont été mis en relief plus que jamais auparavant dans les nouveaux Traités sur l'Union européenne et instituant la Communauté européenne, il semble logique que les décideurs communautaires doivent accorder une plus grande priorité au respect des droits de l'homme, y compris le principe de l'égalité de traitement, dans la formulation des politiques futures.

A. ARTICLE 6 DU TUE

L'article 6 du TUE se lit comme suit:

1. **L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.**

2. **L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.**

3. **L'Union respecte l'identité nationale de ses États membres.**

4. **L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.**

Cet article est important car, depuis le Traité d'Amsterdam, la Cour de justice peut expressément prendre ces principes en compte pour juger de la validité de la réglementation communautaire. Cela devrait contribuer à renforcer la position déjà exprimée par la Cour, pour laquelle une condition de la légalité du droit communautaire est qu'il respecte les libertés fondamentales. De plus, l'article 6 du TUE et l'article 13 du TCE lus conjointement étayent solidement l'argument selon lequel ces droits fondamentaux incluent le principe de la non-discrimination.

B. ARTICLE 7 DU TUE

1. **Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière.**

2. **Lorsqu'une telle constatation a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient**

> **compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et les obligations des personnes physiques et morales.**
> **Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État. (…)**

Ce nouvel article permet de suspendre les droits d'un État membre en cas de «violation grave et persistante» des principes inscrits à l'article 6. Il s'agit là bien entendu d'une sanction extrême, d'une espèce d'arme de dernier recours qui ne sera utilisée que dans les circonstances les plus exceptionnelles. On y verra toutefois une preuve symbolique du fait que le respect des droits de l'homme est une condition préalable à l'appartenance à l'Union; l'article 7 autorise aussi le Parlement européen (entre autres) à jauger la performance des États membres en matière de droits de l'homme, de façon à prévenir ou déceler la commission par un État membre de «violations graves et persistantes» des droits de l'homme.

C. ARTICLE 49 DU TUE

Concernant l'élargissement de l'Union par l'entrée de nouveaux États, le premier paragraphe de l'article 49 stipule que:

> **Tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.**

En renvoyant ici au paragraphe 1 de l'article 6, l'Union européenne affirme que l'une des conditions d'adhésion est le respect des droits fondamentaux de la personne. On peut ainsi arguer qu'un État candidat qui violerait de manière manifeste et systématique les droits de l'homme ne devrait pas être admis dans les rangs de l'Union. Cela complète les dispositions de l'article 7, qui exige que ce respect des droits de l'homme continue après l'adhésion. Encore une fois, seules de graves violations des droits de l'homme sont susceptibles de bloquer l'adhésion, mais il n'en demeure pas moins que le bilan des États candidats en matière de libertés fondamentales sera examiné et que se trouve inclus dans cet examen le traitement réservé aux homosexuel/les.[19]

3. PROTECTION FUTURE DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION: UNE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX?

Depuis la fin des années 60, la Cour de justice soutient avoir pour devoir d'assurer le respect des «droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire (…)».[20] Très rapidement, la Cour a commencé à invoquer les droits fondamentaux pour motiver l'annulation de réglementations communautaires, ainsi qu'il est arrivé dans l'affaire *Internationale Handelsgesellschaft.*[21] Elle a aussi conclu dans l'affaire *Hauer,* [22] renvoyant à l'affaire *Nold,*[23] que:

> «les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect; qu'en assurant la sauvegarde de ces droits elle est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres (…); que les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme, auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré (…)».[24]

La Convention européenne des droits de l'homme, considérée comme faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire,[25] constitue l'une des principales sources «d'inspiration» de la Cour. La portée exacte des compétences de l'Union en matière de droits fondamentaux reste toutefois incertaine; il a été dit pour cette raison que l'Union devrait établir son propre catalogue de droits fondamentaux de la personne pour clarifier la situation.[26] Un groupe d'experts en matière de droits fondamentaux l'a encore répété très récemment dans un rapport adressé à la Commission.[27]

La situation pourrait devenir plus claire au vu de la décision prise lors du Conseil européen de Cologne de formuler une charte des droits et libertés fondamentaux. Cette charte sera un ensemble distinct de règles en matière de droits de l'homme reprenant les droits civils et politiques énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme, certains droits économiques et sociaux et des droits fondamentaux propres aux ressortissants de l'Union européenne (tel le droit de circuler librement sur le territoire de l'Union). Bien que l'on se soit mis d'accord sur l'opportunité de la charte, sa teneur n'est pas encore acquise. Un projet de texte devrait être prêt pour le Conseil européen de décembre 2000, date à laquelle «il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités».[28] La charte contiendra forcément une clause sur l'égalité de traitement, qui doit aller plus loin que l'actuel article 13 et qualifier la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle de violation des droits de l'homme. Il importe donc de suivre de près la rédaction de la charte dans le cadre des campagnes de pression futures pour la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Sejal Parmar

est doctorante à la faculté de droit de l'Institut universitaire européen de Florence. Son principal domaine d'intérêt est le droit communautaire et le principe de l'égalité de traitement.

1 Affaire C-249/96, [1998] Rec. I-621, arrêt rendu le 17 février 1998, par. 48. Cette affaire concerne une lesbienne qui s'est vu refuser par son employeur le bénéfice de réductions sur le prix du transport pour sa compagne, alors qu'elles avaient été offertes à la concubine de l'employé de sexe masculin qui l'avait précédée au même poste.

2 L'article 12 se lit comme suit:
«Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.
Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, peut prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations.»

3 Le paragraphe 1 de l'article 141 se lit comme suit:
«Chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.»

4 Appendice à Waaldijk, K.: *What Legal Recognition of Same-Sex Partnerships Can Be Expected in EC Law and When? Lessons from Comparative Law* pour la conférence *Legal Recognition of Same-Sex Partnerships* tenue au King's College (Université de Londres), du 1er au 3 juillet 1999.

5 Voir les conclusions de la présidence, Conseil européen de Cologne, 3-4 juin 1999, par. 52.

6 Voir aussi Bell, M.: *Sexual orientation and anti-discrimination policy: the European Community,* dans Carver, T. et Mottier, V. (éd.): *The politics of sexuality – identity, gender, citizenship.* Routledge/ECPR Studies in European political science, Londres 1998.

7 Affaire C-392/95, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne,* Rec. I-3213, arrêt du 10. 6. 1997, par. 14.

8 Ibid., par. 15.

9 Voir les conclusions de la présidence, supra note 5.

10 Voir aussi Bell, M.: *The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?,* Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 6, n° 1/1999, pp. 5-28.

11 Affaire C-152/82, *Forcheri c/ Belgique,* [1983] Rec. 2323.

12 Article 249 du TCE.

13 Voir aussi Waddington, L.: *Testing the limits of the EC Treaty article on non-discrimination,* Industrial Law Journal, Vol. 28 (1999), pp. 133-151.

14 Flynn, P: «Vienne – un nouveau départ dans la lutte contre les discriminations», dans Europaforum Wien: «Article 13 – combattre les discriminations: orientations futures». Vienne 1999, pp. 192-195.

15 COM(98) 183 final du 25 mars 1998.

16 Ibid.

17 Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, *JO* [1998] C 344, p. 9.

18 Rapport annuel de la Commission: L'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne 1996, COM(96) 650, 12. 2. 97, p. 2.

19 Voir par exemple: Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, COM(97) 2003, 15. 7. 97.

20 Affaire 29/69, *Stauder c/ ville d'Ulm,* [1969] Rec. 419, par. 7.

21 Affaire 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel,* [1970] Rec. 1125.

22 Affaire 44/79, *Hauer c/ Land Rheinland-Pfalz,* [1979] Rec. 3727.

23 Affaire 4/73, *Nold c/ Commission,* [1974] Rec. 491.

24 Par. 15 de l'arrêt, voir supra note 22.

25 Affaire 155/79, *A.M. & S. Europe Ltd c/ Commission,* [1982] Rec. 1575.

26 Voir notamment Andrew Clapham: *A Human Rights Policy for the European Community,* (1990) YBEL 309;
J. Coppel et A. O'Neill: *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously,* (1992) 12 Legal Studies 227;
J. H. H. Weiler et N. Lockhart: *"Taking Rights Seriously": The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence,* (1995) 32 Common Market Law Review 51, 579;
Gráinne de Búrca: *Fundamental Human Rights and the Reach of EC law,* (1993) 13 Oxford Journal of Legal Studies 28.

27 Commission européenne/Direction générale Emploi, relations industrielles et affaires sociales: «Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne – Il est temps d'agir. Rapport du groupe d'experts en matière de droits fondamentaux». Eur-Op, Luxembourg 1999.

28 Voir les conclusions de la présidence, supra note 9, ici: Annexe IV: Décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Chapitre 3:

L'égalité juridique dans les politiques de l'Union européenne

Mark Bell

INTRODUCTION

L'article 13 du TCE n'est en vigueur que depuis le 1er mai 1999, mais les deux ans qui se sont écoulés entre la négociation du Traité d'Amsterdam et sa ratification ont été l'occasion d'un débat animé et constructif sur la manière dont l'Union européenne devrait commencer à s'acquitter de ses nouvelles prérogatives. L'article 13 ne contient aucune échéance pour ce qui est de son application. Aussi bien les institutions de l'Union européenne que la société civile n'en sont pas pour autant moins désireuses de le voir mis en œuvre. On notera en effet que la volonté de progresser rapidement au niveau communautaire en matière de réglementation antidiscriminatoire a été telle que la Commission et le Parlement européen ont tous deux fait connaître leurs vues sur les premières mesures à prendre dans le cadre de l'article 13.

L'ex-Commissaire aux affaires sociales, M. Pádraig Flynn, avait déjà défini la position de la Commission européenne en décembre 1998 – position qui a été réaffirmée dans un document diffusé par la Direction générale des affaires sociales en mai 1999 aux fins de discussion.[1] En l'état actuel des choses, la Commission a l'intention de proposer un ensemble de mesures en trois volets:

- une **directive sur la discrimination en matière d'emploi**, qui interdirait de traiter un salarié différemment à raison de son origine raciale ou ethnique, de sa religion ou de ses convictions, de son âge, de son handicap ou de son orientation sexuelle;

- une **directive interdisant la discrimination en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité sociale, de sport et d'accès aux marchandises et aux services.** Cela ne vaudra que pour la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique de la personne;

➢ un **programme d'action** visant à renforcer la coopération avec les États membres et la société civile. Ce volet serait conçu pour encourager les échanges d'expériences et la constitution de réseaux entre les institutions et les associations qui œuvrent contre la discrimination dans toute l'Union européenne.[2]

Depuis longtemps, le **Parlement européen** appuie l'idée de renforcer la réglementation antidiscriminatoire au niveau de l'Union. Ce n'est toutefois que récemment qu'il est allé au-delà des grandes déclarations de principe et a entamé une vraie discussion sur l'organisation de cette réglementation. La manifestation la plus claire de l'approche adoptée par le Parlement ressort de sa résolution de décembre 1998 sur le plan d'action de la Commission contre le racisme.

On peut y lire qu'au vu des «différences fondamentales dans les motifs de la discrimination [et des] particularités de la discrimination dans les divers domaines de la vie», la Commission devrait «favoriser (…) les réglementations spécifiques, qui cernent précisément une discrimination spécifique, par rapport à des dispositions d'ordre général».[3] Dans son rapport, le rapporteur est peut-être plus explicite. En effet, il demande «des directives spéciales en matière de lutte contre la discrimination dédiées aux différents secteurs», dans la mesure où cela accélère «l'émergence d'un consensus au sein du Conseil sur des mesures concrètes».[4]

À un niveau plus général, la Commission de l'emploi et des affaires sociales a suggéré dans un document de travail[5] d'établir un mécanisme de suivi qui obligerait tous les États membres à rendre régulièrement compte des mesures prises par eux pour combattre la discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 13. On garantirait ainsi que l'égalité de traitement ne soit pas perdue de vue au niveau national et on faciliterait les échanges de données d'expérience, ainsi que la recherche de bonnes pratiques. Outre cette obligation de rendre des comptes, il était souligné dans le document de travail qu'il fallait adopter des textes supplémentaires au niveau communautaire. Il était notamment question de «mesures horizontales ainsi que de (…) mesures axées sur des groupes spécifiques en vue d'intégrer les principes de la non-discrimination dans l'ensemble des politiques et programmes de l'UE»; «ces mesures devraient comprendre une directive-cadre générale et horizontale et des plans d'action portant sur les problèmes particuliers rencontrés par les groupes spécifiquement visés à l'article 13».

TEXTES COMMUNS OU DISTINCTS CONTRE LA DISCRIMINATION?

L'un des éléments les plus frappants des avis rendus par tant le Parlement que la Commission est qu'ils appuient une approche diversifiée de la réglementation antidiscriminatoire. Pour être plus précis, cela suppose un panaché de directives traitant de **motifs** spécifiques de discrimination, telle l'origine raciale ou ethnique, en parallèle avec des directives traitant de **domaines**

spécifiques, tel l'emploi. On parle parfois des premières comme de directives «verticales» et des dernières comme de directives «horizontales».

Étant donné que l'article 13 incarne le principe fondamental de l'égalité, l'on pourrait imaginer que la Commission opte pour une approche combinée ou coordonnée s'inspirant de la nécessité de combattre la discrimination pour tous les motifs énumérés dans cet article: pas uniquement en matière d'emploi, mais dans tous les domaines. Pareille démarche permettrait d'éviter que l'on n'affaiblisse le principe d'égalité lui-même en organisant des niveaux différents de protection pour des aspects différents mais tout aussi essentiels de la personne et que l'on n'encourage ainsi une hiérarchisation dans la lutte contre la discrimination.

La logique sous-jacente au projet de directive verticale – un motif unique retenu dans les domaines autres que l'emploi – semble se fonder sur l'hypothèse qu'il sera plus facile de parvenir à un consensus au Conseil des Ministres autour d'une directive contre le racisme. Il serait alors préférable de faire passer d'abord cette directive et de chercher ensuite graduellement à obtenir des dispositions semblables pour d'autres motifs, tels que l'orientation sexuelle. Ce raisonnement pèche par le fait que la réglementation visant au respect d'un principe fondamental en deviendrait tributaire des aléas politiques au lieu de s'imposer par la force du principe même. Il se peut aussi que le Conseil ne se sente guère obligé de légiférer plus avant en matière de discrimination, d'autant que l'ensemble de mesures proposé par la Commission ne contient rien en termes d'actions futures visant à l'application de l'article 13.

Il est un moyen plus efficace de s'attaquer à la vraie complexité de la discrimination, qui est de se concentrer sur l'adoption de mesures «horizontales» – celles qui traitent de domaines précis, tels l'emploi, l'enseignement, etc. –, couvrant tous les motifs énumérés à l'article 13. On en trouvera un modèle possible dans le projet de loi actuellement à l'examen au Parlement irlandais. Ce texte *(Equal Status Bill 1999)* interdit la discrimination en matière, notamment, d'accès aux marchandises et aux services, au logement et à l'instruction. Les motifs au titre desquels il sera interdit d'exercer une quelconque discrimination seront au nombre de neuf: sexe, situation matrimoniale, situation de famille, orientation sexuelle, convictions religieuses, âge, handicap, race et discrimination à l'égard des gens du voyage.[6] Qu'on pense aussi à l'expérience des Pays-Bas, où la loi de 1994 sur l'égalité de traitement interdit la discrimination en matière d'emploi et d'accès aux marchandises et aux services pour huit motifs: religion, convictions, opinions politiques, race, sexe, nationalité, orientation hétérosexuelle ou homosexuelle et état civil.

La suite du présent chapitre est consacrée à une série de domaines relevant de la compétence de l'Union européenne et au genre de mesures que l'Union peut prendre pour aider à combattre un large éventail de discriminations. L'analyse comporte deux sections :

1. *discrimination en matière d'emploi;* 2. *discrimination autre qu'en matière d'emploi.*

1. DISCRIMINATION EN MATIÈRE D'EMPLOI

L'Union européenne a une longue expérience de la lutte contre la discrimination sur le lieu de travail. La réglementation communautaire en vigueur interdit la discrimination en matière d'emploi pour deux motifs: le sexe et, pour les citoyens de l'Union, la nationalité.

S'agissant de la **discrimination fondée sur le sexe**, l'article 141 du TCE contient le principe d'«égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur». En outre, la directive de 1976 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes prévoit, en matière d'emploi, «l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe».[7] Comme suite à une décision rendue par la Cour européenne de justice en 1996, ces règles s'appliquent à la discrimination exercée à l'encontre des transsexuels.[8]

La réglementation communautaire interdit également la discrimination contre d'autres **ressortissants de l'Union**. L'article 39 du TCE prévoit «l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail».

L'avantage pratique de ces instruments est qu'ils permettent aux particuliers qui s'estiment victime d'une discrimination illégale d'ester en justice et d'éventuellement obtenir réparation si la plainte est jugée fondée. De plus, la Cour de justice ayant considéré que les dispositions concernant la discrimination tant fondée sur le sexe que sur la nationalité avaient un **effet direct**,[9] les particuliers peuvent demander l'application des dispositions antidiscriminatoires à l'encontre d'un gouvernement qui ne les aurait pas introduites dans la législation nationale ou ne l'aurait fait qu'imparfaitement. La réglementation antidiscriminatoire communautaire est donc une arme puissante donnant aux particuliers les moyens de contester des actes de discrimination et les lacunes existant dans les dispositions juridiques nationales en vigueur. L'article 13 représente une grande avancée en ce sens qu'il élargit cette réglementation à un éventail beaucoup plus large de traitements discriminatoires, dont ceux fondés sur l'orientation sexuelle.

Pour les groupes qui ne sont pas actuellement protégés contre la discrimination en droit communautaire, l'objectif en matière d'emploi doit essentiellement être double:

- obtenir le même niveau de protection juridique que celui qui existe déjà s'agissant de la discrimination fondée sur le sexe ou la nationalité;

- tirer les enseignements de l'expérience acquise avec les dispositions relatives à la discrimination fondée sur le sexe et veiller à ce que le cadre juridique soit opérationnel et accessible aux particuliers victimes de la discrimination.

Comme il est dit plus haut, la Commission songe actuellement à une directive horizontale sur la discrimination en matière d'emploi. Se trouverait ainsi interdite toute discrimination aux motifs énumérés à l'article 13, à l'exception de celle fondée sur le sexe, déjà mise hors-la-loi par le droit communautaire existant. L'interdiction vaudrait pour l'accès à l'emploi, la formation professionnelle, les conditions de travail, les licenciements, les rémunérations et l'appartenance à des associations professionnelles ou syndicales.[10]

La «victimisation» – cas d'un particulier qui porte plainte ou se trouve impliqué dans une procédure relative à une plainte pour discrimination et se trouve du coup en butte à des brimades – doit être interdite. La Commission s'est aussi dite soucieuse de faire en sorte que les règles existantes concernant la charge de la preuve dans les affaires de discrimination fondée sur le sexe soient élargies aux autres formes de discrimination. Ces règles font l'objet de la directive 97/80/CE[11] et font peser la charge de la preuve sur l'employeur, une fois les faits fondant la présomption de discrimination directe ou indirecte établis.

Eu égard à cette proposition, il est essentiel que les dispositions prévues soient à la fois précises et exhaustives de façon à éviter des problèmes au stade de l'application. Il importe notamment d'étudier de très près trois problèmes si l'on veut que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle soit efficacement combattue:

- vexations sur le lieu de travail;
- reconnaissance du couple homosexuel;
- dérogations au principe de non-discrimination.

A. VEXATIONS SUR LE LIEU DE TRAVAIL

On ne dispose que de maigres statistiques sur l'expérience particulière des homosexuels, hommes et femmes, en matière d'emploi. Cela étant, les quelques études existantes tendent à confirmer que les vexations répétées sont l'une des formes les plus communes de discrimination sur le lieu de travail.

En Suède, il est ressorti d'un questionnaire distribué en 1997 et auquel 650 lesbiennes, gays et bisexuels ont répondu que 27% avaient été victimes de brimades au travail, surtout de la part de collègues.[12]

Au Royaume-Uni, une enquête de 1993 à laquelle 1873 personnes ont répondu a fait apparaître que 48% avaient été en butte à des vexations dans leur vie professionnelle à cause de leur orientation sexuelle.[13]

Dans ce contexte, il est réconfortant de constater que l'emploi est un domaine dans lequel l'Union européenne a déjà pris acte des problèmes rencontrés par les hommes et les femmes homosexuels. On lira dans le code de pratique de la Commission visant à combattre le harcèlement sexuel (1991) que:

> «(...) les lesbiennes et les femmes issues de minorités raciales courent un risque nettement plus grand. Les homosexuels et les hommes jeunes présentent également une certaine vulnérabilité face au harcèlement. Il est indéniable que le harcèlement lié aux tendances sexuelles des victimes porte atteinte à la dignité au travail de ceux qui en sont victimes et qu'il ne peut être considéré comme une conduite normale sur le lieu de travail.»[14]

Toutefois, ce code n'a pas de force juridique contraignante. On peut certes le considérer comme un argument convaincant établissant que les tracasseries à l'égard des femmes sont incompatibles avec la directive sur l'égalité de traitement, mais ce texte s'est avéré moins utile quand il a fallu trouver des voies de recours dans des cas de vexations fondées sur l'orientation sexuelle.[15]

Il n'en reste pas moins que, dans l'éventualité d'une nouvelle directive contre la discrimination, le code constitue un bon point de départ pour revendiquer une interdiction explicite de toutes les formes de brimades. Celles-ci ont bien des motifs. Ainsi qu'il ressort de la citation qui précède, on reconnaît dans le code le lien entre d'éventuelles brimades et le fait d'appartenir à une minorité raciale. En effet, si l'on considère, par exemple, le cas d'une femme à la fois lesbienne et handicapée, il peut être difficile de savoir si les vexations auxquelles elle est en butte s'expliquent par son sexe, son orientation sexuelle ou son handicap. De même, on note dans le code la vulnérabilité particulière des hommes jeunes ou homosexuels, mettant ainsi en lumière les recoupements possibles entre discrimination fondée sur l'âge et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. En affirmant clairement dans une nouvelle directive que toute discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs énumérés à l'article 13 est illégale, on contribuerait grandement à rendre cette directive plus efficace et plus adaptée aux différents cas de figure que les gens rencontrent dans leur vie professionnelle concrète.

B. RECONNAISSANCE DU COUPLE HOMOSEXUEL

C'est notamment dans le fait que leurs couples ne sont pas reconnus que lesbiennes et gays sont quotidiennement confrontés à la discrimination. En matière d'emploi, cette non-reconnaissance peut avoir de grandes conséquences sur le plan des prestations sociales, par exemple pour les droits à la retraite ou les assurances maladie-invalidité. Dans l'affaire *Grant c/ South West Trains,*[16] la discrimination consistait à refuser à une lesbienne le bénéfice de réductions sur le prix de billets de chemin de fer normalement accordées aux cohabitants des employés de la

société. En effet, les couples mariés et non mariés étaient tous reconnus, pour autant que les partenaires soient de sexe opposé. Au-delà de l'injure ainsi faite aux couples gay et lesbiens, il s'ensuivait un manque à gagner estimé pour les deux femmes concernées à environ 1 000 livres par an.

Cette question est d'autant plus d'actualité que la réforme apportée en 1998 au statut des fonctionnaires de l'Union européenne constitue un précédent en la matière. Dorénavant:

> Les fonctionnaires ont droit dans l'application du statut à l'égalité de traitement sans référence, directe ou indirecte, à la race, à la conviction politique, philosophique ou religieuse, au sexe ou à l'orientation sexuelle, *sans préjudice des dispositions statutaires pertinentes requérant un état civil déterminé*.[17]

Le dernier membre de phrase vide l'article de presque tout sens pratique pour les homosexuel/les, auxquels s'étend pourtant le principe de non-discrimination. Il s'ensuit que le licenciement d'un fonctionnaire européen au motif de son orientation sexuelle serait contraire au statut du personnel, mais qu'il reste loisible aux institutions de refuser aux lesbiennes et aux gays l'égalité de traitement en matière de reconnaissance du couple. Qui plus est, en janvier 1999, le Tribunal de Première Instance de l'Union européenne a confirmé que les institutions pouvaient légalement ne pas reconnaître les couples non mariés, alors même que l'affaire jugée concernait un couple gay jouissant d'un statut juridique équivalent au mariage en vertu de la législation de l'État membre dont ce couple était ressortissant.[18] L'affaire est maintenant en appel devant la Cour de justice.

La rédaction d'une nouvelle directive contre la discrimination n'ira sans doute pas sans controverses dans la mesure où seuls quelques États membres de l'Union accordent une reconnaissance juridique entière aux couples homosexuels (Danemark, Suède et Pays-Bas). Par ailleurs, un nombre assez important d'États envisagent actuellement de renforcer cette reconnaissance juridique dans leur législation nationale. Il faut donc concentrer ses efforts sur un réel traitement de la question dans de nouveaux textes en mettant l'accent sur *l'évolution* du droit et de la pratique nationaux.

C. DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

Enfin, il reste à examiner la question des dérogations au principe de non-discrimination. Ces dérogations se retrouvent dans toutes les réglementations antidiscriminatoires. Elles sont souvent à l'avantage des victimes potentielles. C'est ainsi que dans la directive sur l'égalité de traitement, il est prévu une dérogation permettant certaines formes de discrimination positive.[19]

Dans d'autres cas, les dérogations ont à voir avec des domaines précis où le législateur a jugé qu'il n'était ni justifié ni nécessaire d'imposer une obligation juridique de non-discrimination. En matière d'orientation sexuelle, les prérogatives des employeurs «confessionnels» ont toujours suscité des polémiques au moment d'élaborer des lois antidiscriminatoires, d'où les dérogations que l'on trouve dans les lois irlandaise, néerlandaise, danoise et suédoise.

Ainsi, en Irlande, l'article 37 de la loi de 1998 sur l'égalité en matière d'emploi *(1998 Employment Equality Act)* autorise:

> la discrimination dans les institutions confessionnelles et établissements scolaires ou médicaux mis en place à des fins religieuses, dans la mesure où ils accordent un traitement raisonnablement plus favorable à un salarié ou futur salarié de manière à préserver l'éthique religieuse de l'institution ou de l'établissement, ou prennent des mesures nécessaires pour empêcher un salarié de porter atteinte à cette éthique.[20]

Au Danemark, l'article 6.1 de la loi de 1996 contre la discrimination sur le marché du travail stipule que les dispositions antidiscriminatoires:

> ne s'appliquent pas à un employeur dont l'entreprise a pour objet explicite de défendre des convictions politiques ou religieuses particulières, pour autant que cela ne soit pas incompatible avec la réglementation de la Union européenne.[21]

Dans la perspective des associations de défense des droits des homosexuel/les (surtout), ces dérogations sont souvent critiquables. On peut notamment s'alarmer du fait qu'elles permettent de maintenir la discrimination à l'encontre des enseignants homosexuels dans les domaines où une protection est précisément la plus nécessaire.

Par ailleurs, les États membres mentionnés plus haut ne sont guère susceptibles de souhaiter voir leurs lois nationales infirmées par le droit communautaire. Certes, on peut se donner comme priorité d'éviter ce genre de dérogation au principe de non-discrimination, mais une position pragmatique de repli peut être que, si exception à la règle il y a, elle doit être strictement délimitée. Alors qu'au Danemark, les employeurs confessionnels échappent entièrement à la loi, il n'en va pas de même en Irlande et aux Pays-Bas, où ils demeurent tenus de la respecter, même s'il leur est loisible de justifier la discrimination en invoquant des raisons d'éthique. La charge de la preuve repose dans ce cas sur l'institution religieuse, ce qui permet de croire qu'à tout le moins les cas les plus extrêmes de discrimination susciteront la réprobation des tribunaux.

Les chances de voir l'Union européenne adopter une directive interdisant la discrimination dans le domaine de l'emploi semblent bonnes. Tant la Commission précédente que le Parlement européen sortant se sont publiquement engagés à appuyer un nouveau texte. S'il est prématuré de

tracer le portrait de leurs successeurs, il ne semble pas déraisonnable de penser que ce large soutien à une directive horizontale touchant la discrimination sur le lieu de travail se poursuivra, auquel cas les ONG gay et lesbiennes doivent davantage réfléchir à ce qu'elles attendent d'un nouveau texte, et comment ces attentes peuvent correspondre aux objectifs d'autres ONG. On a ici souligné trois questions clés, mais il y en a bien entendu beaucoup d'autres, telle la création d'organismes comme un médiateur ou une agence pour l'égalité, qui aident les victimes d'actes discriminatoires à défendre leurs droits. En-dehors de la problématique de l'emploi, l'Union européenne n'a pris aucun engagement sérieux en matière de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Et pourtant, l'article 13 ouvre une série de possibilités nouvelles, auxquelles la suite de ce chapitre est consacrée.

2. DISCRIMINATION AUTRE QU'EN MATIÈRE D'EMPLOI

S'agissant de la discrimination en matière d'emploi, l'Union européenne jouit manifestement des prérogatives juridiques nécessaires à l'adoption d'instruments contraignants; la question qui se pose est plutôt de savoir si elle choisit ou non d'exercer ces prérogatives et, dans l'affirmative, dans quelle direction. En revanche, dès qu'on quitte le domaine de l'emploi, l'Union n'a plus un pouvoir que beaucoup plus fragmentaire, qui porte essentiellement sur trois niveaux:

1. domaines où l'Union peut adopter des instruments contraignants interdisant la discrimination dans tous les États membres;
2. domaines où elle doit se contenter de prendre des mesures non contraignantes – elle peut défendre l'égalité de traitement, mais elle ne peut obliger les États membres à l'inscrire dans leur législation nationale;
3. domaines qui échappent à son autorité.

Il peut y avoir discrimination dans bien des domaines mais aux fins du présent chapitre, on se concentrera sur quatre secteurs: accès aux marchandises et aux services, enseignement, soins de santé et logement.

A. ACCÈS AUX MARCHANDISES ET AUX SERVICES

L'égalité d'accès aux marchandises et aux services est une question qui revient fréquemment dans le droit relatif à la discrimination. Il peut s'agir de la location de salles de réunion appartenant à la municipalité ou de l'accès à un café ou à un hôtel. On peut trouver des arguments

convaincants comme quoi cette question relève de la compétence de l'Union européenne en vertu de l'article 13.

Tout d'abord, l'accès aux marchandises et aux services relève très clairement du mandat de l'Union quand il suppose la réception de marchandises ou l'utilisation de services dans un contexte transfrontalier. L'un des principes fondamentaux de la construction de l'Union européenne est le démantèlement des barrières entravant la circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Les articles 49 à 55 du TCE prévoient la libre circulation des services, qu'ils soient fournis ou reçus. Les «services» sont qualifiés de «prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes» (article 50). On précisera à cet égard que le critère de prestation rémunérée inscrit dans le Traité exclut de son champ d'action les services de nature non économique,[22] notamment les services publics, dont le secteur des soins de santé et l'enseignement public.[23] On notera par ailleurs que, dans les lois antidiscriminatoires nationales, soins de santé et logement sont très souvent repris sous la notion d'accès aux services. Il paraît logique que la Commission fasse de même dans le cadre de la réglementation antidiscriminatoire communautaire.

Dans la mesure où elle entrave l'exercice du droit à fournir ou recevoir des services, la discrimination tombe donc sous le coup du Traité instituant la Communauté européenne. Pour illustrer l'incidence des dispositions du Traité, on pensera à l'arrêt rendu dans une affaire opposant la Commission et la Grèce,[24] dans lequel la Cour de justice a conclu à l'illicéité des restrictions, fondées sur la nationalité, imposées par la Grèce au droit à l'immatriculation dans le registre naval hellénique. L'arrêt valait également pour les activités maritimes non marchandes, la Cour arrêtant que les travailleurs immigrés de l'Union européenne devaient avoir le même «accès aux activités de loisirs offertes dans cet État».

Même dans un contexte autre que transfrontalier, l'Union européenne a compétence en la matière. Plus précisément, l'article 153.1 du TCE stipule qu'il faut «assurer un niveau élevé de protection des consommateurs». L'article 153.2 se lit comme suit: «Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté». Le souci de protéger les consommateurs contre la discrimination dans l'accès aux marchandises et aux services s'inscrit bien dans la ligne de ces différents objectifs.

On en conclura que, de plusieurs manières, l'accès aux marchandises et aux services est déjà couvert par le Traité instituant la Communauté européenne. Cela étant établi, il ne paraît pas difficile d'imaginer que l'article 13 puisse constituer une base juridique adéquate en vue d'une directive interdisant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans ce domaine.

Notre argument est encore renforcé par l'intention avouée de la Commission d'inclure les marchandises et les services dans le cadre de sa directive contre la discrimination raciale. Si cette directive est effectivement adoptée, la question se posera naturellement de savoir pourquoi les autres motifs énumérés à l'article 13 n'auront pas bénéficié de la même protection juridique.

B. ENSEIGNEMENT

La compétence juridique de l'Union européenne apparaît par contraste bien moins marquée dans le domaine de l'enseignement.

L'article 149.2 du TCE vise notamment «à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants» et «à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres».

Cependant, pour ce qui est des moyens dont l'Union dispose pour réaliser ces objectifs, «on a pris grand soin de délimiter la compétence ainsi conférée et de bien faire comprendre que le rôle de la Communauté [dans ce domaine] est purement secondaire».[25] L'article 149.4 dit en effet que des actions peuvent être engagées, «à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres». Il est difficile de déterminer avec exactitude l'incidence de cette restriction sur la portée des mesures antidiscriminatoires. Si on l'interprète de façon étroite, on peut y voir une limitation qui n'interdit l'harmonisation communautaire que de la structure de base du système éducatif. On se souviendra qu'en matière d'enseignement, la réglementation communautaire interdit déjà en partie la discrimination fondée sur la nationalité,[26] même si cette jurisprudence ne peut directement s'appliquer à la situation de la réglementation visée à l'article 13. Le facteur le plus encourageant à cet égard est sans doute la décision de la Commission d'inclure l'enseignement dans le champ d'application de son projet de directive sur la discrimination raciale, ce qui montre qu'à ses yeux du moins, l'article 149.4 n'est pas un obstacle à des mesures antidiscriminatoires.

Il est certainement possible d'engager des actions de sensibilisation à la discrimination. On pourrait par exemple concevoir un projet consistant à élaborer du matériel didactique non discriminatoire ou organiser des échanges d'expériences pour voir comment combattre la persécution homophobe dans les écoles. Dans des domaines comme l'enseignement, il est particulièrement important que la Commission s'engage à favoriser des programmes d'actions dans le cadre de l'article 13. Un programme d'action sur l'orientation sexuelle ou, à défaut, sur la discrimination dans l'enseignement pourrait jeter les bases d'un cadre de financement pour le genre de projets évoqué plus haut. Cela permettrait d'avancer vers une directive communautaire interdisant toute forme de discrimination dans l'enseignement, y compris celle fondée sur l'orientation sexuelle.

C. SOINS DE SANTÉ

La situation en matière de soins de santé est assez comparable à ce qui se passe dans l'enseignement. L'article 152 du TCE précise les compétences de l'Union européenne dans le domaine de la «santé publique»:

1. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté.
   L'action de la Communauté, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé humaine. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leurs transmissions et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé.

À ces fins, l'article 152.4 prévoit que le Conseil et le Parlement européen adoptent «des actions d'encouragement visant à protéger et à améliorer la santé humaine, *à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres*» (non souligné dans le texte). Ainsi, comme dans le domaine de l'enseignement, des projets visant à combattre la discrimination dans les services de santé semblent tout à fait réalisables, même si, en adoptant des instruments contraignants interdisant la discrimination, on ne peut perdre de vue que les États conservent un certain pouvoir discrétionnaire en la matière. On notera qu'au contraire de l'enseignement, les soins de santé ne figurent pas explicitement dans la directive sur le racisme proposée par la Commission.

Par ailleurs, on trouvera de solides raisons de se réjouir dans la politique appliquée jusqu'ici par l'Union européenne en matière de santé. Dans les programmes de lutte contre le sida, le principe de non-discrimination a été maintes fois réitéré. C'est ainsi que par la décision 647/96/CE, le Parlement européen et le Conseil ont établi un programme d'action communautaire concernant la prévention du sida et de certaines autres maladies transmissibles (1996-2000).[27] À l'annexe D se trouve défini l'objectif poursuivi, à savoir «assurer aux personnes atteintes par le VIH/sida une assistance adaptée à leurs besoins et l'élimination de toute discrimination à leur encontre». Certes, ces programmes ne comportent pas de recours juridique contre la discrimination, mais ils contribuent grandement à faire prendre conscience du problème au niveau national. L'effet le plus immédiat de l'article 13 pourrait être que ces programmes soient davantage adaptés aux besoins des homosexuel/les en matière de santé et, plus généralement, que l'on comprenne mieux la nécessité d'intégrer le principe de l'égalité de traitement dans les initiatives prises en matière de la santé.

D. LOGEMENT[28]

Si l'on peut considérer l'enseignement et la santé publique comme des domaines dans lesquels l'Union européenne a une certaine compétence, le logement compte parmi les matières dans lesquelles cette compétence communautaire est très restreinte. De fait, l'accès au logement n'est mentionné explicitement nulle part dans le TCE. On ne trouvera rien de plus proche que la référence faite à l'article 136 à «l'amélioration des conditions *de vie* et de travail» (non souligné dans le texte). Il est encore dit à l'article 137.2 qu'il faut lutter contre «l'exclusion sociale»; or, les mauvaises conditions de logement ou le problème des sans abri sont liés à la lutte contre l'exclusion. L'article 137.2 ne prévoit toutefois d'actions que du type échanges d'expériences et de bonnes pratiques, et non l'adoption d'instruments législatifs contraignants.

La carence de l'Union dans ce domaine se traduit par l'absence de référence au logement dans les propositions de la Commission concernant des directives antidiscriminatoires. Pour sa part, le Parlement européen a invité la Commission à présenter un «code de conduite en ce qui concerne la non-discrimination sur le marché du logement»[29] mais il n'est pas clair que pareille initiative trouverait une justification dans les termes actuels du TCE. Cela étant, cette proposition nous rappelle l'utilité éventuelle d'instruments législatifs non contraignants, tels un code de conduite. Ce pourrait notamment être une bonne stratégie pour expérimenter dans les secteurs de la santé publique et de l'enseignement.

L'ORIENTATION SEXUELLE DANS LA RÉGLEMENTATION ANTIDISCRIMINATOIRE COMMUNAUTAIRE – RÉSUMÉ

Dans le présent chapitre, on s'est penché sur la capacité de l'Union européenne à prendre de nouvelles mesures pour mettre la discrimination hors-la-loi dans une série de domaines. On a démontré que l'Union avait des compétences différentes selon les matières. S'agissant de l'emploi, la compétence communautaire est bien établie et le débat ne porte pas sur la question de savoir si l'Union interdira la discrimination sur le lieu de travail, mais comment.

Dans d'autres matières, l'Union partage la responsabilité avec les gouvernements nationaux et peut donc choisir ou bien d'adopter une réglementation contraignante ou bien de s'en remettre davantage aux États membres. Il faudra sans nul doute du temps pour que l'Union se dote d'un corpus législatif complet en matière de non-discrimination; des instruments non contraignants, tels des codes de conduite ou des recommandations, pourraient être autant de premiers pas vers la mise en place de règles contraignantes. En-dehors des initiatives que l'Union peut

prendre sur le plan législatif, il importe de ne pas minimiser la contribution qu'elle peut apporter grâce à des plans d'action. Les programmes d'échanges d'expériences et autres peuvent jouer un rôle crucial en favorisant l'enrichissement mutuel des législations nationales, avec pour conséquence, espérons-le, un renforcement général de la protection contre la discrimination. L'article 13 marque un grand progrès dans la mesure où il explicite le devoir inhérent de l'Union d'œuvrer à l'élimination de la discrimination et fournit une base souple susceptible de soutenir un large éventail de mesures convergeant vers cet objectif.

On retiendra surtout que, même dans des domaines où les États membres sont les premiers compétents, il faut sensibiliser à la question de l'orientation sexuelle et de l'égalité des chances en général, et ce à travers l'ensemble du processus décisionnel. En intégrant le principe de traitement égal en amont de la conception des politiques, l'on pourrait prévenir la discrimination inintentionnelle et susciter un plus grand souci des besoins des diverses communautés. L'article 13 est naturellement propice au renforcement de la priorité accordée aux questions d'égalité et, chose importante, mentionne l'orientation sexuelle comme l'un des éléments à prendre en compte à cet égard.

Mark Bell

est chargé de conférence au département de droit de l'Université de Leicester, en Angleterre. Il a déjà publié des ouvrages de recherche sur la réglementation communautaire en matière de discrimination et sur le droit communautaire relatif à l'immigration

1 Commission, DG V (1999): «Document de discussion relatif au contenu possible des deux propositions législatives visant la mise en œuvre de l'article 13».

2 Flynn, P: «Vienne – un nouveau départ dans la lutte contre les discriminations», dans Europaforum Wien: «Article 13 – combattre les discriminations: orientations futures». Vienne 1999, pp. 192-195.

3 Résolution sur la communication de la Commission intitulée «Plan d'action contre le racisme» (COM (1998) 183), *JO* [1999] C 98, p. 491, adoptée le 18. 12. 98, par. 17.

4 Parlement européen: Rapport à la commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la communication de la Commission «Plan d'action contre le racisme» [Oostlander], Doc. PE A4-0478/98, 3. 12. 98, par. 4.2 de l'exposé des motifs.

5 Parlement européen, Commission de l'emploi et des affaires sociales: «Document de travail sur un cadre d'action pour la non-discrimination au niveau de l'Union européenne sur la base de l'article 13 du Traité d'Amsterdam", 25 mars 1999, PE 229.570/fin.

6 On trouvera des informations à jour sur l'état d'avancement du texte à l'adresse: <http://www.irlgov.ie>.

7 Article 2.1, Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9. 2. 76, relative à la mise en œuvre du principe de légalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, *JO* [1976] L 39.

8 Affaire C-13/94, *P. c/ S. et Cornwall County Council,* [1996] Rec. I-2143.

9 Par exemple, affaire C-167/73, *Commission c/ France,* [1974] Rec. 359; affaire C-43/75, *Defrenne c/ SABENA,* [1976] Rec. 455; affaire C-152/84, *Marshall c/ Southampton et South West Hampshire Health Authority,* [1986] Rec. 723.

10 Voir le document diffusé par la DG V aux fins de discussion, supra note 1.

11 Directive 97/80/CE du Conseil relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe, *JO* [1998] L 14, p. 6.

12 Skolander, B.: «Suède», dans ILGA-Europe: «Égaux en droits – Les homosexuel/les dans le dialogue civil et social». Bruxelles 1998, p. 107.

13 Palmer, A.: *Less equal than others – a survey of lesbians and gay men at work.* Stonewall, Londres 1993, p. 10.

14 Annexe, 6ème alinéa de l'introduction, Recommandation de la Commission sur la protection de la dignité des femmes et des hommes au travail, adoptée le 27 novembre 1991, *JO* [1992] L 49, p. 1.

15 Une affaire a été portée devant les tribunaux britanniques: *Smith c/ Gardner Merchant Ltd.* [1996] IRLR 342 HC, [1998] 3 All ER 852 CA.

16 Affaire C-249/96, [1998] Rec. I-621.

17 Article 1a, Règlement (CE, CECA, Euratom) nº 781/98 du Conseil, du 7 avril 1998, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés en matière d'égalité de traitement, *JO* L 113 du 15. 4. 98, p. 4. Non souligné dans le texte.

18 T-264/97, *D. c/ Conseil*, jugement du Tribunal de Première Instance, 28 janvier 1999. Référence en appel: affaire C-122/99P.

19 L'article 2.4 se lit comme suit: «La présente directive ne fait pas obstacle aux mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes (...).»

20 Rose, K.: «Irlande», dans ILGA-Europe, supra note 12, p. 69.

21 *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m. v.*; loi nº 459 du 12 juni 1996, *Lovtidende,* pp. 2526-2527.

22 Par exemple, les services d'une association estudiantine qui indiquerait gratuitement les hôpitaux pratiquant l'avortement; affaire C-159/90, *Society for the protection of the unborn child c/ Grogan,* [1991] Rec. I-4685.

23 Voir aussi, Craig, P. et de Búrca, G.: *The evolution of EU law*. OUP, Oxford 1999, pp. 769-770.

24 Affaire C-62/96, [1997] Rec. I-6725.

25 Dashwood, A.: *The limits of European Community powers,* European Law Review, Vol. 21 (1996), p. 113-128, 122. Merci à Gisella Gori pour son aide sur ce point.

26 Affaire C-293/83, *Gravier c/ ville de Liège,* [1985] Rec. 593; affaire C-152/82, *Forcheri c/ État belge et l'asbl Institut Supérieur de Sciences Humaines Appliquées – École Ouvrière Supérieure,* [1983] Rec. 2323.

27 *JO* [1996] L 95, p. 16, adopté le 29 mars 1996.

28 Pour un exposé plus détaillé sur la compétence de l'Union dans ce domaine, voir M. Bell.: *The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 6, nº 1/1999, pp. 5-28.

29 par. 25, voir supra note 3.

Chapitre 4:

Vers l'égalité en matière de libre circulation des personnes

Kees Waaldijk

INTRODUCTION

Il ne fait aucun doute qu'en matière d'immigration (ou de liberté de circulation des personnes), l'Union européenne a le pouvoir de promulguer des réglementations obligatoires (articles 3 et 14 du TCE). C'est non seulement vrai pour les «travailleurs des États membres» (articles 39 et 40 du TCE), mais aussi pour tout autre «citoyen de l'Union» (articles 17, 18 et 43 du TCE) et les «ressortissants des pays tiers» (articles 61, 62 et 63 du TCE). L'immigration est donc une matière dans laquelle toute mesure de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle tombe manifestement dans le champ de l'article 13.

Tout comme il est clair que la libre circulation des personnes touche au cœur de l'action de l'Union européenne, les restrictions à cette liberté de circulation occupent non moins évidemment une place centrale dans la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Presque tous les États membres se sont dotés d'une réglementation en matière d'immigration qui défavorise les couples homosexuels par rapport aux couples hétérosexuels (mariés). Souvent, ces réglementations nationales ne reconnaissent pas du tout les couples homosexuels.[1] Par ailleurs, bon nombre de ces réglementations sont entachées de diverses formes de discrimination fondée sur le sexe, la nationalité d'origine, l'état de santé ou l'âge. Voilà qui ajoute encore au fait que les mesures antidiscriminatoires visées à l'article 13 soient très nécessaires en matière d'immigration.

Cela étant, un acte législatif obligatoire qui serait fondé sur l'article 13, mais se contenterait d'interdire aux États membres d'exercer une discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et autres motifs dans le domaine de l'immigration, ne résoudrait que partiellement le problème. En effet, les États membres ne sont pas les seuls à réserver un traitement discriminatoire aux gays

et aux lesbiennes dans leur législation relative à l'immigration; l'Union le fait aussi. Dans l'un des règlements communautaires les plus importants (le Règlement CEE n° 1612/68 du Conseil relatif à la liberté de circulation des travailleurs dans la Communauté), certains droits en matière d'immigration sont réservés aux seuls conjoints hétérosexuels; cette exclusion des couples homosexuels (et autres couples non mariés) a été reproduite après 1968 dans d'autres règlements communautaires sur la liberté de circulation.[2]

Il s'ensuit qu'il ne faut pas simplement voir dans l'article 13 un fondement juridique de plus pour interdire la discrimination exercée par les États membres dans ce domaine; le nouvel article doit aussi être une incitation à abroger ou modifier les règles discriminatoires inscrites dans le droit communautaire lui-même. Cela se fait normalement par le biais de la réglementation communautaire, mais il est un autre moyen, qui est l'interprétation judiciaire des réglementations et directives pertinentes. Il faut enfin, au moment de rédiger les mesures requises par le nouvel article 63 du TCE (voir ci-après) en matière d'immigration, voir dans l'article 13 un principe directeur.

En matière d'immigration, la discrimination à l'égard des homosexuel/les prend plusieurs formes. Dans le cas de couples où l'un des partenaires est étranger, il y a au moins quatre catégories possibles; des droits plus grands peuvent être accordés (ou sinon plus grands, sont accordés plus facilement):

1. **aux couples (hétérosexuels) *mariés* par rapport aux couples *non mariés*:** cela est vrai de la réglementation communautaire et de la plupart des réglementations nationales; il s'ensuit une discrimination indirecte fondée sur l'orientation sexuelle, puisque les couples homosexuels n'ont pas actuellement accès au mariage;

2. **aux couples hétérosexuels *mariés* par rapport aux couples homosexuels *enregistrés*:** ce sera le cas des juridictions qui ne reconnaissent pas les couples enregistrés à l'étranger; on peut appeler cela de la discrimination directe fondée sur l'orientation sexuelle, la principale différence entre le mariage et le partenariat civil étant que le dernier est accessible aux couples homosexuels;

3. **aux couples *hétérosexuels mariés* par rapport aux couples *homosexuels mariés*:** cette forme de discrimination directe fondée sur l'orientation sexuelle n'existera que lorsqu'au moins une juridiction dans le monde aura élargi l'institution du mariage aux couples homosexuels;

4. **aux couples *hétérosexuels non mariés* par rapport aux couples *homosexuels non mariés*:** cette forme de discrimination directe fondée sur l'orientation sexuelle, commune en matière d'emploi et de logement, semble rare en matière d'immigration.[3]

Interdire les discriminations de la première catégorie, par la voie judiciaire ou législative, sera sans doute plus difficile, car plus révolutionnaire, que de proscrire celles des trois autres catégories. Mais n'éliminer que les trois dernières catégories ne profitera qu'à peu de gens et n'amènera que peu de changement dans les réglementations nationales et européenne en matière d'immigration. Il n'en reste pas moins que ces changements limités pourraient ouvrir la voie à une égalité entière entre les couple hétérosexuels mariés et les couples homosexuels non mariés.

Outre ces formes officielles de discrimination touchant lesbiennes et gays, ceux-ci rencontrent bien entendu nombre d'autres obstacles à la libre circulation dans l'Union européenne: des lois pénales plus répressives pour les actes homosexuels, une reconnaissance juridique moindre des couples homosexuels dans les questions touchant la famille ou la sécurité sociale, la non-existence de plans de retraite ou d'assurances maladie-invalidité pour les couples homosexuels – autant de facteurs susceptibles de limiter fortement la possibilité ou l'intérêt pour un gay ou une lesbienne de s'installer dans un pays étranger. Il est possible de contester directement certains de ces obstacles au titre des dispositions mentionnées plus haut du TCE sur la liberté de circulation. Nous ne nous attarderons pas ici sur cette question complexe, pas plus que sur l'étendue du recours possible à l'article 13 pour étayer d'éventuelles actions qui seraient entreprises contre ces obstacles.

Les développements qui suivent portent sur les deux grandes catégories couvertes par le droit européen en matière d'immigration: les citoyens de l'Union et les ressortissants des pays tiers. S'agissant des citoyens de l'Union, on s'est surtout intéressé à une grande sous-catégorie: les travailleurs d'un État membre qui trouvent un emploi dans un autre État membre. Vu que des règles similaires s'appliquent à d'autres catégories de citoyens de l'Union se déplaçant sur le territoire communautaire (comme les étudiants et les retraités), on ne leur consacrera pas d'exposé séparé.

1. LES CITOYENS DE L'UNION: LES TRAVAILLEURS

A. LA SITUATION JURIDIQUE DES COUPLES HOMOSEXUELS

En matière d'immigration, les droits des couples mariés constitués de citoyens de l'Union qui exercent leur liberté de circulation sont entièrement régis par la réglementation communautaire. Les citoyens communautaires mariés ont le droit d'être accompagnés de leur conjoint. Dans les cas des travailleurs, ce droit découle de l'article 10 du Règlement n° 1612/68 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté:[4]

Article 10

1. **Ont le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un Ètat membre employé sur le territoire d'un autre État membre, quelle que soit leur nationalité:**

   (a) son conjoint et leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge;
   (b) les ascendants de ce travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge.

2. **Les États membres favorisent l'admission de tout membre de la famille qui ne bénéficie pas des dispositions du paragraphe 1 s'il se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le toit du travailleur visé ci-dessus.**

3. **Pour l'application des paragraphes 1 et 2, le travailleur doit disposer d'un logement pour sa famille, considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé, sans que cette disposition puisse entraîner de discrimination entre travailleurs nationaux et les travailleurs en provenance d'autres États membres.**

Dans l'affaire *Reed,* la Cour de justice a soutenu que le terme «conjoint» visait «*seulement* un rapport fondé sur le mariage».[5] Il semblerait donc que ce règlement soit sans effet pour un travailleur dont le partenaire est du même sexe et que, le plus souvent, la solution la plus simple pour ce genre de couple serait d'invoquer *individuellement* la liberté de circulation. Chacun des partenaires aurait alors un droit indépendant de résidence (par exemple, en tant que travailleur, qu'indépendant, qu'étudiant ou que retraité). Ce n'est cependant pas toujours possible pour les deux, l'un ou l'autre pouvant ne pas avoir de travail, manquer de qualifications, manquer de moyens, rencontrer un problème lié à l'âge ou ne pas être ressortissant d'un État membre. La question reste donc posée: un compagnon ou une compagne du même sexe peut-il être considéré comme un «conjoint» aux fins du règlement n° 1612/68?

Si le jugement rendu dans l'affaire *Reed* tient toujours, la seule solution pour les couples homosexuels consiste à se marier. Ce pourrait bientôt être possible, si par exemple la Cour suprême d'Hawaï ou du Vermont décrétaient que le mariage entre deux personnes du même sexe est possible. Il est aussi probable que le Parlement néerlandais promulguera avant la fin de l'an 2000 une loi ouvrant le mariage aux couples homosexuels.[6] La Cour de justice pourrait certes ignorer ce qui se fait en Amérique du Nord et restreindre le sens du mot «conjoint» à son acceptation hétérosexuelle traditionnelle, mais il lui serait extrêmement difficile de méconnaître un mariage contracté légalement par deux personnes du même sexe aux Pays-Bas, car le droit de la famille participe encore clairement de la compétence des États membres. Nous devons donc partir de l'hypothèse que la Cour reconnaîtra la légalité de ce genre de mariage. Le compagnon ou la compagne du même sexe deviendrait alors un «conjoint» au sens du règlement n° 1612/68 et il

n'y aurait plus de discrimination du type trois décrit plus haut. Cette évolution pourrait être encouragée par l'inclusion dans le règlement d'une clause de non-discrimination.

Il ne serait toutefois pas suffisant d'élargir ainsi la notion de «conjoint». Il faudrait à tout le moins que les couples enregistrés soient aussi couverts – pour mettre un terme à la discrimination de type deux décrit plus haut. Le *partenariat civil* (avec pour corollaire la plupart des attributs du mariage) existe maintenant au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas et, en-dehors de l'Union européenne, en Norvège, en Islande et au Groenland; des projets de loi similaires sont en cours de préparation en France, en Belgique, en Finlande, en Espagne, en Allemagne, au Luxembourg et au Portugal et, en-dehors de l'Union, en République tchèque, en Suisse et en Slovénie. L'Union européenne ne peut ignorer une évolution présente dans autant de pays. La grande similitude juridique entre le mariage et le partenariat civil fait qu'il serait très aisé à la Cour de justice d'inclure les couples enregistrés sous l'appellation «conjoint».[7] On verra, avec l'arrêt que doit rendre la Cour dans l'affaire *D. et Suède c/ Conseil,*[8] si elle est prête à franchir ce pas. Par ailleurs, il n'est pas besoin d'attendre un précédent en matière d'immigration: l'article 13 fournit un puissant argument en faveur d'une modification du règlement n° 1612/68 qui mette les couples enregistrés sur exactement le même pied que les couples hétérosexuels mariés.

Actuellement, les couples non mariés (et non enregistrés) ne sont pas couverts par la notion de «conjoint». Tel a été le principal résultat de l'affaire *Reed*. On notera toutefois que cette affaire concernait des cohabitants hétérosexuels, et non des cohabitants homosexuels qui n'ont pas la possibilité de se marier. Qui plus est, cet arrêt remonte à 1986 et bien des choses ont changé depuis, tant sur le plan juridique que social.[9] Dans l'arrêt *Reed*, la Cour de justice a indiqué elle-même que «le règlement n°1612/68 a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Il s'ensuit que l'interprétation donnée par la Cour à une disposition de ce règlement a des conséquences dans tous les États membres et qu'une interprétation de notions juridiques fondées sur l'évolution de la société doit se faire par un examen de la situation dans l'ensemble de la Communauté, et non pas de celle d'un seul État membre». La Cour en conclut à «l'absence de toute indication d'une évolution sociale d'ordre général qui justifierait une interprétation extensive».[10] Étant donné l'évolution juridique bel et bien avérée aujourd'hui dans la plupart des États membres, on peut relire ces mots avec un certain espoir même si, au vu de l'arrêt *Grant* (voir au chapitre 2), il est loin d'être sûr que l'on saura convaincre la Cour de justice de renverser la décision prise en 1986. Le moyen le plus fiable de mettre un terme à toute discrimination de type 1 ou 4 semble bien être de modifier le règlement n° 1612/68.

Comme point de départ pour l'inclusion des cohabitants dans le règlement n° 1612/68, on prendra le paragraphe 2 de l'article 10 de ce règlement, qui stipule que les États membres doivent au minimum «favoriser l'admission de tout membre de la famille qui ne bénéficie pas des dispositions du paragraphe 1 s'il se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le

toit du travailleur». La difficulté vient de deux mots fatidiques: «favoriser» donne à penser que les membres de la famille n'ont pas le droit par eux-mêmes d'immigrer – l'État membre n'a qu'un vague devoir de faciliter le regroupement familial – et «famille» laisse entendre que les cohabitants ont peu de chances de bénéficier de cette disposition, surtout s'ils sont du même sexe. Il a été plaidé que des partenaires de même sexe devaient de fait être considérés comme des «membres de la famille».[11] Ce serait en tout cas conforme avec l'interprétation de plus en plus large que la Cour européenne des droits de l'homme donne de la notion de «vie familiale» inscrite à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.[12] Il ressort aussi à l'évidence du paragraphe 1 de ce même article 10 que le paragraphe 2 sur la «famille» va au-delà du cercle déjà large des conjoints, parents, enfants, grands-parents et petits-enfants. Il serait donc conforme au principe de l'article 13 du TCE d'interpréter ces dispositions comme couvrant au moins les cohabitants, quel que soit leur sexe. Ici aussi, une modification de la réglementation serait la voie la plus sûre vers l'égalité. Parallèlement, le devoir de faciliter le regroupement familial qui incombe à l'État membre devrait devenir un réel droit de l'immigrant. Les conditions assorties au regroupement – être «à charge» du travailleur, ou vivre sous le même toit – semblent plus que suffisantes pour empêcher les abus.

B. MODIFICATIONS QU'IL EST PROPOSÉ D'APPORTER À LA RÉGLEMENTATION

La Commission a reconnu que le règlement n° 1612/68, y compris ses dispositions sur les membres de la famille, devait être modifié. Elle a présenté une proposition en ce sens au Conseil le 14 octobre 1998.[13] Cette proposition, qui se fonde sur les articles 40 et 251 du TCE, ne requerrait qu'une majorité qualifiée au Conseil.

Voici le texte proposé en remplacement du paragraphe premier de l'article 10:

1. **Ont le droit de résider avec le travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre, quelle que soit leur nationalité:**

   (a) son conjoint ainsi que toute personne assimilée au conjoint par la législation de l'État membre d'accueil et leurs descendants;

   (b) ses ascendants ou les ascendants de son conjoint;

   (c) tout autre membre de sa famille ou de la famille de son conjoint, s'il se trouve à la charge du travailleur ou vit dans l'État membre de provenance sous le toit de ce travailleur.

La Commission propose aussi d'introduire un nouvel article 1a:

> **Article 1a**
>
> **Dans le champ d'application du présent règlement, 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 est interdite.**

Avec ces modifications, on avancerait en effet quelque peu, dans la matière ici traitée, vers une plus grande égalité pour les couples homosexuels. Bien que ce projet de texte ne soit pas directement fondé sur l'article 13, la Commission y voit aussi apparemment une contribution à sa mise en œuvre. La proposition reste cependant trop vague pour garantir à elle seule la fin de *toute* discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Pour ce qui est de la discrimination de type 4, la clause antidiscriminatoire contenue dans le projet d'article 1a devrait suffire à empêcher dorénavant les États membres de donner plus facilement ou en plus grand nombre des droits aux couples hétérosexuels non mariés qu'aux couples homosexuels non mariés. Il découle de l'arrêt *Grant* que la Cour de justice voit dans pareille différenciation une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. L'article 1a stipulera clairement qu'il est interdit aux États membres de faire ce genre de distinction dans le contexte de la libre circulation des travailleurs et de leurs compagnons ou compagnes.

S'agissant de la discrimination de type 3, qui oppose couples mariés homosexuels et hétérosexuels, l'article 1a suffirait sans doute aussi.

Toutefois, s'agissant de la discrimination de type 2 (entre couples enregistrés et couples mariés), la proposition n'est pas assez précise. Les mots «toute personne assimilée au conjoint par la législation de l'État membre d'accueil» laisseraient croire que les couples enregistrés dans un État membre doivent simplement bénéficier des mêmes droits en matière d'immigration que les couples mariés dans un autre État membre s'étant doté d'une législation sur le partenariat civil. Cela limiterait de toute évidence la libre circulation des couples enregistrés à un nombre encore réduit d'États membres. On pourrait régler le problème en ajoutant les mots «ou de l'État de provenance» ou en supprimant les mots «au conjoint par la législation de l'État membre d'accueil». Une première tentative en ce sens a échoué de peu au Parlement européen le 4 mai 1999.[14]

Pour ce qui concerne la discrimination de type 1, la proposition pèche aussi par imprécision. On continue d'employer le mot «famille», susceptible d'être interprété par les gouvernements nationaux comme excluant les concubins (du même sexe). Il n'est pas sûr non plus que la Cour de justice soit prête à interpréter ce mot dans la ligne de la clause antidiscriminatoire contenue dans le projet d'article 1a. Il importe en conséquence d'ajouter une clause spécifiant que l'ex-

pression «membre de la famille» présente au paragraphe 1 (c) de l'article 10 couvre aussi les concubins, de quelque sexe qu'ils soient.

Certes, le texte proposé est bon en ceci qu'il confère de véritables droits aux autres membres de la famille, et non juste l'obligation à l'État de «favoriser» quelque chose. Cela étant, le Parlement européen l'a considérablement affaibli en approuvant le 4 mai 1999 un amendement consistant à supprimer les mots «ou vit dans l'État membre de provenance sous le toit de ce travailleur».[15]

2. RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS

Il n'existe encore aucune réglementation communautaire obligatoire en ce qui concerne l'immigration des partenaires étrangers de non-citoyens de l'Union. Toutefois, le nouvel article 63.3 exige que des actes législatifs soient adoptés au niveau de l'Union dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, et ce concernant plusieurs aspects de la politique d'immigration, dont le regroupement familial. Il s'ensuit que la politique d'immigration a été transférée de ce qu'on appelle le troisième pilier de l'Union européenne au premier pilier, la Communauté européenne. Dorénavant, tant le Parlement européen que la Cour de justice interviendront dans ce domaine.

Pour élaborer ces nouvelles règles, on s'inspirera sans doute de la résolution non contraignante relative à «l'harmonisation des politiques nationales en matière de regroupement familial», adoptée par les ministres compétents en matière d'immigration des États membres le 1er juin 1993,[16] et de la proposition de la Commission en vue d'une «convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'Union européenne», présentée au Conseil le 30 juillet 1997.[17]

La résolution de 1993 contient 17 principes régissant la politique des États membres en matière de regroupement familial. Ces principes ne sont pas juridiquement contraignants, mais les ministres étaient convenus de «faire en sorte que leur législation nationale y soit conforme d'ici le 1er janvier 1995» (cinquième alinéa du préambule). Ils ne s'appliquent qu'aux «membres de la famille de ressortissants de pays tiers qui résident régulièrement sur le territoire d'un État membre sur une base qui leur offre une perspective de résidence permanente ou à long terme» (principe 1). Le principe 2 veut que les États membres «accordent normalement l'admission» au «conjoint du résident (c'est-à-dire une personne unie à celui-ci par un mariage reconnu par l'État membre d'accueil)» et à leurs enfants. Pour ce qui est des «autres membres de la famille», les États membres se contentent de «se réserver la possibilité»

d'autoriser leur entrée et leur séjour «pour des raisons impérieuses qui justifient la présence de la personne concernée» (principe 10).

Le projet de convention présenté par la Commission en 1997 est encore plus explicite dans l'exclusion des couples non mariés. D'après le premier paragraphe de l'article 26, le «conjoint» d'un ressortissant d'un pays tiers résidant régulièrement dans un État membre ne sera admis que si le mariage est «compatible avec les principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'État où la demande est introduite». Des autres membres de la famille, seuls les ascendants et descendants à charge seront pris en compte pour le regroupement familial (Article 26.3).

Il va sans dire que le principe de non-discrimination inscrit à l'article 13 n'a encore jamais figuré dans les textes communautaires sur le regroupement familial. L'article 13 pourrait maintenant jouer un grand rôle en ayant pour effet que la réglementation communautaire en matière d'immigration à adopter sur la base de l'article 63 du TCE reconnaisse la pleine égalité des couples comptant un ressortissant d'un pays tiers, qu'ils soient homosexuels ou hétérosexuels, mariés, non mariés ou «enregistrés». Par ailleurs, l'article 12 du TCE (qui interdit la discrimination sur la base de la nationalité) peut aider à faire en sorte qu'il n'y ait plus de discrimination entre les citoyens de l'Union et les ressortissants des pays tiers pour ce qui concerne les droits au regroupement familial.[18]

La question des réfugiés est différente, mais connexe. L'article 63.1 du TCE exige aussi que soient arrêtées dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (à compter donc du 1er mai 1999) des «normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugiés». Le 10 février 1999, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'harmonisation des formes de protection complétant le statut de réfugiés dans l'Union européenne (A4-0450/98). Au paragraphe 14, le Parlement «propose que la protection complémentaire s'adresse notamment (…) aux personnes qui ont fui leur pays, et/ou ne peuvent y retourner parce qu'elles ont des craintes fondées d'être soumises à (…) des violences (...) liées à l'orientation sexuelle (…)». Il peut être difficile de qualifier la non-admission de quelqu'un ayant une crainte fondée d'être persécuté pour son homosexualité de discrimination *directe* s'expliquant par l'orientation sexuelle, mais il est très possible d'invoquer l'article 13 pour arguer avec force que cette personne doit effectivement se voir reconnaître le statut de réfugié.[19]

Nous avancerons en conclusion que l'article 13 devrait servir à la fois de base juridique et de moteur politique pour élargir et renforcer l'un des éléments fondamentaux du droit communautaire: la libre circulation des personnes. Il devrait garantir ce droit de la même manière aux citoyens de l'Union et aux ressortissants des pays tiers, quels que soient leur état civil ou orientation sexuelle, et à leurs compagnons et compagnes, quels que soient leur nationalité ou leur sexe.

Kees Waaldijk

est maître de conférence et chercheur à la faculté de droit de l'Université de Leiden, aux Pays-Bas. Il est spécialisé dans les questions de droit en rapport avec l'homosexualité. Il est membre du Conseil néerlandais de la famille et a participé à la commission gouvernementale d'experts juridiques chargée d'étudier la question de l'ouverture du mariage aux couples homosexuels.

1 Voir K. Waaldijk: *The Legal Situation in the Member States,* dans K. Waaldijk et A. Clapham (éd.): *Homosexuality: A European Community Issue.* Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres 1993, p. 71 à 130; voir aussi le dossier juridique par pays que l'ILGA met régulièrement à jour: www.ilga.org.

2 Voir les directives 73/148, 75/34, 90/364, 90/365, 90/366, 93/96.

3 Elle a toutefois existé au Royaume-Uni de 1985 à 1994.

4 *JO* [1968] L 257, p. 2.

5 Affaire C-59/85, *État néerlandais c/ Ann Florence Reed,* [1986] Rec. 1283, par. 15. Non souligné dans le texte.

6 Projet de loi n° 26672, présenté au Parlement le 8 juillet 1999; voir la traduction (en anglais) et le résumé dans *Euro-Letter* d'août 1999, et les mises à jour sur l'état d'avancement du projet sur www.coc.nl/index.html?file=marriage.

7 Voir K. Waaldijk: *Free Movement of Same-Sex Partners,* Maastricht Journal of European and Comparative Law, n° 3/1996, p. 271 à 285; et K. Waaldijk: «La libre circulation des partenaires de même sexe», dans D. Borrillo (éd.): «Homosexualités et droit». Presses Universitaires de France, Paris 1999, p. 210 à 230.

8 D. est fonctionnaire au Conseil et revendique pour son compagnon, auquel il est lié par un contrat de partenariat civil, le bénéfice des avantages normalement accordés à un couple. Dans son cas, le Tribunal de Première Instance, dans un arrêt du 28 janvier 1999 (T-264/97), a refusé – à mon avis sans fondement – de tenir compte du droit suédois de la famille dans le cadre de la réglementation communautaire applicable aux fonctionnaires de l'Union.

9 Il a en effet été avancé à maintes reprises que les cohabitants non mariés ou non enregistrés devraient aussi être considérés comme des «conjoints». Voir:
H. C. Taschner: *Free movement of students, retired persons and other European citizens,* dans H. G. Schermers et al. (éd.): *Free Movement of Persons in Europe.* Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres 1993, p. 427 à 436;
H. U. Jessurun d'Oliveira: *Lesbians and Gays and the Freedom of Movement of Persons,* dans K. Waaldijk et A. Clapham (éd.), voir supra note 1, p. 289 à 316.

10 Par. 12, 13 et 15 de l'arrêt du 17 avril 1986.

11 M. Supperstone et D. O'Dempsey: *Immigration: The Law and Practice,* Longman, Londres 1994; A. Clapham et J. H. H. Weiler: *Lesbians and Gay Men in the European Community Legal Order*, dans K. Waaldijk et A. Clapham (éd.), voir supra note 1, p. 7 à 69;
N. Blake: *Family Life in Community Law: The Limits of Freedom and Dignity*, dans E. Guild (éd.): *The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union*. Kluwer Law International, La Haye/Boston/Londres 1999, p. 7 à 17.

12 Voir par exemple l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 22 avril 1997 dans l'affaire *X, Y et Z c/ Royaume-Uni*.

13 COM(1998) 394 final – 98/0229(COD), adopté par la Commission le 22 juillet 1998; *JO* [1998] C 344, p. 9.

14 Voir l'amendement 6 au *rapport Hermange* du Parlement européen: A4-0252/99.

15 Voir l'amendement 7, ibid.

16 SN 2828/1/93 WGI 1497 REV 1; pour le texte complet (en anglais) et un commentaire, voir E. Guild: *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union,* Kluwer Law International, La Haye/Boston/Londres 1996.

17 COM(97) 387 final – 97/0227 (CNS), *JO* [1997] C 337, p. 9; pour un commentaire, voir S. Peers: *Raising Minimum Standards, or Racing for the Bottom? The Commission's Proposed Migration Convention,* dans E. Guild (éd.), supra note 11, p. 149 à 166.

18 M. Bell: *The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?,* Maastricht Journal of European and Comparative Law, n° 6/1999, p. 5 à 28.

19 Voir A. Tanca: *European Citizenship and the Rights of Lesbians and Gay Men,* dans K. Waaldijk et A. Clapham (éd.), supra note 1, p. 267 à 288.

Chapitre 5:

Les groupes d'intérêt et l'Union européenne: Comment accéder à la documentation

Madeleine de Leeuw

Quand l'Union européenne commencera à exercer ses nouvelles prérogatives découlant de l'article 13, il sera naturellement important que les associations gay et lesbiennes suivent le processus décisionnel et législatif. On retiendra de la conférence intergouvernementale de 1996-1997 que, pour être efficace, une campagne de pression doit se fonder sur une bonne connaissance du débat en cours au sein des institutions communautaires, ce qui suppose un accès à l'information sur l'état d'avancement des propositions à l'examen. Le présent chapitre se veut une introduction pratique aux moyens d'accéder à la documentation de l'Union européenne.

TRANSPARENCE ET FRANCHISE DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL

De pratiquement ignorée qu'elle était, la question de la transparence dans le processus décisionnel est devenue un sujet majeur de débat à l'Union européenne après 1992. Le débat public sur la ratification du Traité de Maastricht et le non danois et le petit oui français lors du référendum relatif au Traité ont fait clairement apparaître que les citoyens se sentaient aliénés de l'Union et de son processus décisionnel et avaient perdu confiance en elle.

Les États membres ont compris que, s'ils voulaient faire progresser l'intégration, ils devaient pour cela obtenir le consentement des citoyens. Il faut donc que l'Union se rapproche des citoyens; une manière de le faire consiste à favoriser la transparence pour non seulement rendre les institutions plus démocratiques, mais aussi pour renforcer la légitimité de l'Union aux yeux de l'homme de la rue.

À compter de 1992, les institutions ont pris des mesures pour ouvrir l'Union au public, l'une des initiatives les plus importantes ayant été l'adoption en 1993 du code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil.[1] On a aussi modifié le règlement intérieur du Conseil pour lui faire tenir des débats publics dans certaines circonstances et déroger parfois au principe du «secret des délibérations du Conseil». L'adhésion en 1995 de deux États nordiques, dotés depuis toujours d'un système de gouvernement ouvert, et la création du poste de médiateur européen ont aussi en partie contribué à cette évolution vers plus de transparence.

Ces questions ont occupé beaucoup de place dans la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996. L'institutionnalisation du principe d'ouverture dans le Traité d'Amsterdam témoigne de l'importance accordée à ces questions par l'Union. D'après l'article premier du Traité sur l'Union européenne tel que modifié, les décisions doivent être prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. Qui plus est, pour la première fois, les citoyens de l'Union se voient reconnaître un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (article 255 du TCE). Les principes généraux et les limites régissant l'exercice de ce droit doivent être fixés par le Conseil et le Parlement conformément à la procédure de codécision avant le 1er mai 2001. La Commission élabore actuellement un projet de réglementation. Dans l'attente de l'adoption et de l'entrée en vigueur de ce nouvel instrument, c'est le Code de conduite de 1993 qui s'applique.

LE CODE DE CONDUITE

Ce code est un accord interinstitutionnel non contraignant, qui définit les règles régissant le traitement des demandes de documents et les motifs de refus. Les institutions en ont précisé les modalités d'application dans plusieurs décisions; les demandes de documents doivent être faites dans le cadre de ces décisions.[2]

Le code énonce comme principe général que le public a un accès aussi large que possible à la documentation de la Commission et du Conseil. Cela ne vaut toutefois que pour les documents «élaborés» par les deux institutions, puisque le paragraphe 3 stipule que «lorsque le document demandé a pour auteur une personne physique ou morale, un État membre, une autre institution ou organe communautaire ou tout autre organisme national ou international, la demande ne doit pas être adressée au Conseil, mais directement à l'auteur du document». Les documents établis par la Commission (documents internes) comprennent, par exemple, documents préparatoires (projets de réglementation notamment), rapports d'activité et documents explicatifs (memoranda, études).[3] Les documents émanant du Conseil sont par exemple des notes établies par le Secrétariat général, des notes/documents de la présidence ou des comptes rendus analytiques.

En vertu du code, toute personne peut demander (par écrit) à accéder à un document sans avoir à dire la raison de sa demande. Une réponse doit lui être fournie dans le mois qui suit.[4] S'il est donné suite à la demande, le demandeur peut soit consulter le document sur place, soit en obtenir une copie. La Commission fait ou non payer, selon le cas, tandis que le Conseil touche une redevance fixe: 10 écus plus 0,036 écus par feuille de papier si le document excède les 30 pages.[5]

En cas de rejet de la demande, le demandeur est informé des motifs du refus et a un mois pour formuler une demande confirmative. À la Commission, les premières demandes sont examinées par la direction générale ou le département concerné et les demandes confirmatives par un service du secrétariat général. Au Conseil, c'est la direction générale F du secrétariat du Conseil qui traite les demandes.[6]

En cas de rejet de la demande confirmative, le demandeur a un délai d'un mois pour saisir le médiateur ou entamer une procédure judiciaire devant la Cour de justice, aux conditions précisées aux articles 195 et 230 du TCE. Le recours au médiateur a l'avantage d'être simple et gratuit.

Le code définit deux catégories de dérogations au principe d'un «large accès». Ainsi, les institutions *doivent* refuser l'accès à tout document dont la divulgation nuirait à:

- la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et enquête);
- la protection de l'individu et de la vie privée;
- la protection du secret en matière commerciale et industrielle;
- la protection des intérêts financiers de la Communauté;
- la protection de la confidentialité demandée par la personne physique ou morale qui a fourni l'une des informations contenues dans le document ou requise par la législation de l'État membre qui a fourni l'une de ces informations.

Cette première catégorie étant obligatoire, les institutions n'ont d'autre choix, dans ces circonstances, que de refuser l'accès à un document.[7]

Au titre de la deuxième catégorie, les institutions *peuvent* refuser l'accès à un document «pour protéger le secret des délibérations». Dans l'affaire *Carvel,*[8] la Cour a fait observer que les institutions n'en devaient pas moins pour autant mettre en rapport l'intérêt des citoyens demandant accès à un document et leur propre intérêt à préserver la confidentialité de ses travaux. Dans cette affaire concrète, le Conseil avait automatiquement refusé l'accès aux comptes rendus et à la documentation de plusieurs de ses séances pour la simple raison que ces documents avaient trait à ses délibérations. La Cour a annulé ce refus automatique, le Conseil n'ayant pas respecté son obligation de mettre en regard l'intérêt de l'une et de l'autre partie.

COMITÉS SUBSIDIAIRES DE LA COMMISSION

La Commission compte deux types de comités subsidiaires: ceux créés par la Commission elle-même et ceux créés par le Conseil. La première catégorie comprend les nombreux groupes consultatifs et groupes d'experts qui aident la Commission à discuter des politiques à suivre et des initiatives à prendre. Pour ce qui de l'accès à la documentation, la Commission considère ces comités comme des composantes propres et, par voie de conséquence, leurs documents comme les siens propres et donc couverts par le code de conduite et la décision pertinente de la Commission. Les comités de la seconde catégorie relèvent de la «comitologie»; ils contrôlent et assistent la Commission dans l'exécution des décisions du Conseil. Jusqu'il y a peu, les demandes de documents émanant de ces comités (comptes rendus et règlements intérieurs) devaient être adressées au comité concerné au motif que ces documents étaient des documents du comité, et non de la Commission. La situation a changé, puisqu'une nouvelle décision a été adoptée concernant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission[9] et que ces documents sont dorénavant régis par le code de conduite de 1993 et la décision de la Commission de 1994. Autre innovation, la Commission est tenue de publier une liste de tous ces comités «comitologie» au *Journal officiel* et de rendre publiques dans un registre constitué à cet effet les références de tous les documents transmis au Parlement concernant les travaux des comités.

LE REGISTRE PUBLIC DES DOCUMENTS DU CONSEIL

Depuis 1999, le Conseil tient un registre de ses documents, qui permet au public de retrouver ceux dont il a besoin. S'agissant de documents non confidentiels, le registre en contient le titre, la cote, la référence à la source et au destinataire, ainsi que les dates de son élaboration et de son archivage et, le cas échéant, la date de la réunion à laquelle le document est associé. Toutefois, le texte même n'apparaît pas puisque l'accès aux documents n'est pas automatique, mais est assujetti à la décision correspondante du Conseil. Le registre n'inclut que les documents postérieurs à janvier 1999.

AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANES

À la suite d'une enquête faite par le médiateur européen de sa propre initiative, la plupart des autres institutions et organes ont adopté des règles concernant l'accès à leurs documents, qui sont comparables à celles de la Commission et du Conseil. Les personnes intéressées doivent directement s'adresser à ces institutions et organes.[10]

Madeleine de Leeuw

est doctorante à l'Institut universitaire européen de Florence. Elle rédige une thèse sur la question de la transparence dans le processus décisionnel à l'Union européenne. Ce projet comprend une étude comparative de la situation juridique aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

QUELQUES ADRESSES UTILES:

LE CONSEIL

Les demandes de consultation de documents internes du Conseil doivent être adressées par écrit dans l'une des langues officielles de l'Union au:

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne
rue de la Loi, 175
B-1048 Bruxelles
Téléphone: (32-2) 285.61.11
Télécopie: (32-2) 285.73.97 et 285.73.81.

Le registre du Conseil peut être consulté sur le site internet suivant:
http://register.consilium.eu.int.

On trouvera sur Internet les indications nécessaires pour introduire une demande d'accès aux documents du Conseil, ainsi que la Décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil:

Allez à la page d'accueil du Conseil, http://ue.eu.int/index.htm, cliquez sur l'intitulé «Registre», ensuite sur «Comment introduire une demande d'accès aux documents du Conseil».

Le Conseil a aussi publié un guide sur le sujet, intitulé «Guide de l'information du Conseil de l'Union européenne», qui peut être obtenu auprès de:

Office des publications officielles des Communautés européennes
2 rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Téléphone: (352) 29.29-1
Télecopie: (352) 49.57.19.

Ce manuel contient des renseignements pratiques sur les sources d'information qui existent et sur l'application des mesures adoptées en matière de transparence (y

compris l'accès aux documents du Conseil). Enfin, il contient de nombreuses adresses d'agences ou d'institutions, telle la Cour de justice, le médiateur, etc.

Pour des réponses à des questions concernant l'accès aux documents, on peut s'adresser à:

Mme I. Van Rooyen (Secrétariat général):
téléphone (32-2) 285.63.32,
télécopie (32-2) 285.63.61,
ou écrire par courrier électronique à l'adresse suivante:
public.relations@consilium.eu.int.

LA COMMISSION

Les demandes de documents internes à la Commission doivent être adressées par écrit dans l'une des langues officielles de l'Union à:

Commission européenne
rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles
Téléphone: (32-2) 299.11.11
Télecopie: (32-2) 295.01.38

Commission européenne
Bâtiment Jean Monnet
rue Alcide de Gasperi
L- 2920 Luxembourg
Téléphone: (352) 43.01-1
Télécopie: (352) 43.61.24

Les documents de la Commission (comme toutes les publications de l'Office des publications officielles des Communautés européennes) peuvent aussi être demandés auprès de ses bureaux de représentation dans les États membres ou de ses délégations s'agissant des pays non membres (Vous en trouverez les adresses dans le «Guide du citoyen sur l'accès aux documents de la Commission», mentionné ci-après).

La Commission a publié un «Guide du citoyen sur l'accès aux documents de la Commission», dans lequel elle explique comment introduire une demande. Le Guide contient le code de conduite de 1993 et la Décision 94/90/CECA-CE-Euratom de la Commission. On peut l'obtenir en s'adressant à l'Office des publications officielles des Communautés européennes (voir plus haut). Il est aussi disponible sur Internet:

Allez à la page d'accueil de la Commission: http://europe.eu.int/comm/index.htm, cliquez sur «Guide du citoyen sur l'accès aux documents de la Commission».

Vous pouvez obtenir plus de détails sur l'accès aux documents de la Commission en écrivant au:

Secrétariat général de la Commission européenne
Unité SG/C.2 «Actions d'intérêt pour le citoyen I»
N-9, 2/11
rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles.

1 Code de conduite (93/730/CE), *JO* [1993] L 340, p. 41 (adopté le 6 décembre 1993).

2 Décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil, *JO* [1993] L 340, p. 43 (adoptée le 20 décembre 1993); Décision 94/90/CECA-CE-Euratom de la Commission relative à l'accès du public aux documents de la Commission, *JO* [1994] L 46, p. 58 (adoptée le 8 février 1994). Dans sa décision, la Commission indique à l'article 1 que le code de conduite a été adopté et énonce ensuite les règles de procédure régissant le traitement des demandes d'accès. Le Conseil, lui, reproduit largement dans sa décision les règles et conditions telles qu'exposées dans le code, avec quelques modifications.

3 Voir le Guide du citoyen sur l'accès aux documents de la Commission.

4 Le délai de réponse suivant la demande initiale et les demandes confirmatives transmises peut être, à titre exceptionnel, prolongé d'un mois; voir la Décision du Conseil, datée du 6 décembre 1996, modifiant la décision 93/731/CE, *JO* [1996] L 325, p. 19.

5 Décision de la Commission, du 19 septembre 1996, modifiant la Décision 94/90/CECA-CE-Euratom, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission; voir la Décision du Secrétaire général du Conseil, du 27 février 1996, relative aux redevances dans le cadre d'accès du public aux documents du Conseil, *JO* [1996] C 74, p. 3.

6 Dans le cas d'une demande confirmative, le Secrétaire général signe la réponse, mais la décision de donner une suite positive ou non à la demande est prise par le groupe de travail compétent (un groupe permanent qui prépare avec d'autres le travail du Conseil).

7 Voir par exemple l'affaire *WWF*, dans laquelle le Tribunal de Première Instance a arrêté que l'accès à des documents relatifs à des enquêtes susceptibles d'aboutir à un recours en manquement pouvait ne pas être accordé au nom de l'intérêt public et de la nécessité de protéger le degré de confidentialité que les États membres sont en droit d'attendre de la Commission en pareilles circonstances, affaire T-105/95 *WWF UK c/ Commission*, [1997] Rec. II-313.

8 Voir l'affaire T-194/94, *John Carvel et the Guardian newspapers Ltd c/ Conseil*, [1995] Rec. II-2765.

9 Décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, *JO* [1999] L 184, p. 23.

10 Est précisée ci-après la référence des règles appliquées par les autres institutions et organes: pour le Parlement européen, Décision 97/632/CECA-CE-Euratom, du 10 juillet 1997, *JO* [1997] L 263; pour l'Institut monétaire européen, Décision 9/97, *JO* [1998] L 90, p. 43; pour la Cour des comptes, Décision 18/97, *JO* [1998] C 295; pour la Banque européenne d'investissement, *JO* [1997] C 243; pour le Comité économique et social, *JO* [1997] L 339; pour le Comité des régions, Décision du 17 septembre 1997, *JO* [1997] L 351; pour la Fondation européenne pour la formation, *JO* [1997] C 369; pour l'Agence européenne pour l'environnement, Décision du 21 mars 1997, relative à l'accès du public aux documents de l'Agence, *JO* [1997] C 282. Le Centre européen pour le développement de la formation professionelle et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ont adopté les règles de la Commission en la matière. Pour les règles du Centre de traduction des organes de l'Union européenne, voir *JO* [1998] C 46. La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a adopté des règles en la matière le 21 novembre 1997, qui n'ont pas été publiées au *JO*. Enfin, la Cour de justice des Communautés européennes ne s'est pas encore dotée de règles de ce genre. Pour les adresses, voir le Guide de l'information du Conseil (p. 60) et le site web http://europa.eu.int/en/agencies.html.

Chapitre 6:

L'après Amsterdam

Jackie Lewis, Alberto Volpato et Kurt Krickler

> *Le nouveau Traité renforce la capacité de l'Union à promouvoir l'égalité, garantir les droits fondamentaux et lutter contre la discrimination.*
>
> Programme d'action sociale 1998-2000.

On a déjà exposé dans les chapitres précédents les possibilités d'action ouvertes à l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam en matière de discrimination, de droits de l'homme et de politique sociale. De toute évidence, ces nouvelles dispositions constituent malgré leurs limites un progrès dans la mise en place de bases solides qui permettront d'avancer vers l'édification d'une véritable Europe sociale.

L'ILGA-Europe et d'autres associations actives en matière d'égalité de traitement et de droits de l'homme ont donc demandé que des mesures soient prises pour tirer le meilleur parti de ces possibilités nouvelles. Dans le présent chapitre, on étudiera certains des éléments survenus depuis le Traité d'Amsterdam pour ce qui est de la mise en œuvre de l'article 13, du débat sur les droits fondamentaux et de l'évolution de la politique sociale, ainsi que du travail de pression entrepris.

Ces éléments nouveaux n'existent bien entendu pas seuls: le processus ininterrompu d'intégration, les négociations sur l'élargissement et les préparatifs de la prochaine conférence intergouvernementale – qui doit commencer au début de l'an 2000 – constituent la toile de fond dont les associations doivent tenir compte pour élaborer leurs stratégies et leurs revendications. C'est pourquoi le présent chapitre énonce les propositions de l'ILGA-Europe quant aux mesures à prendre par l'Union européenne dans le cadre des dispositions actuelles du Traité pour combattre la discrimination juridique et sociale fondée sur l'orientation sexuelle, lutte qui fait partie intégrante de la défense du principe d'égalité de traitement pour tous. On y trouvera aussi des propositions de revendications en prévision des modifications à venir des traités, le débat ayant déjà commencé.

1. CE QUI S'EST PASSÉ JUSQU'ICI

A. ARTICLE 13

La **Commission** et les **États membres** ont commencé à préparer le terrain en vue de propositions relatives à la mise en œuvre de l'article 13 peu après la signature du Traité d'Amsterdam, en octobre 1997. C'est ainsi qu'a été créé un **groupe de travail composé de fonctionnaires de haut niveau**, représentant tous les États membres et chargé d'étudier la question de la non-discrimination. Conjointement avec la Commission, les présidences britannique et autrichienne ont convoqué des réunions officieuses en 1998 pour débattre des mesures qu'il était possible de prendre dans le cadre de l'article 13.

L'une des principales tâches du groupe de travail consistait à dresser un tableau circonstancié des législations antidiscriminatoires existant au niveau national. Cet exercice d'inventaire a abouti à la présentation de rapports nationaux et à la mise en évidence de carences juridiques au plan national. L'apport du groupe de travail a eu un impact non négligeable sur les propositions ultérieures de la Commission.

En avril 1998, la Commission a annoncé le lancement «d'un large débat sur l'utilisation de l'article 13» dans son programme d'action sociale 1998-2000. Le programme, qui détaillait les plans de la Commission en matière de politique sociale européenne pour les trois ans à venir, avait été conçu par la Direction générale «Emploi, relations industrielles et affaires sociales» (DG V). Au deuxième Forum européen de la politique sociale, organisé en juin 1998 par la DG V, nombre de participants, dont surtout les représentants des organisations non gouvernementales, la Plate-forme des ONG européennes du secteur social et la Confédération européenne des syndicats (CES), ont demandé avec insistance que soit rapidement et réellement mis en œuvre l'article 13.

Il n'y a toutefois pas eu de véritable discussion avec les ONG quant à l'action à entreprendre avant la conférence de Vienne, en décembre 1998, organisée elle aussi par la DG V et à laquelle ont participé des représentants des ONG actives dans le secteur social et en matière de droits de l'homme, dont l'ILGA-Europe. C'est à Vienne que le Commissaire aux affaires sociales, Pádraig Flynn, a dévoilé ses propositions, structurées en trois volets (voir le chapitre 3).

À la mi-mars 1999, cependant, la Commission démissionnait. Bien que M. Flynn ait donné instruction à ses services de poursuivre le travail de préparation en vue de propositions concrètes de la Commission, il était clair qu'aucun projet ne serait soumis au Conseil tant que la nouvelle commission n'aurait pas été désignée, ce qui a bien entendu ralenti le processus.

La **DG V**, à qui il appartenait d'élaborer des propositions au nom de la Commission, a mis sur pied un **groupe de travail sur la non-discrimination**, chargé de donner suite au Forum de la politique sociale et composé de représentants de la Plate-forme et des partenaires sociaux (CES, UNICE et CEEP). À la première réunion, en mars 1999, les participants ont débattu de l'approche générale des trois volets de M. Flynn. À la deuxième réunion, en mai, la DG V a, pour la première fois, présenté des «documents de discussion» précis résumant la teneur de chacun des volets (voir le chapitre 3). L'ILGA-Europe était présente à ces deux réunions en tant que représentant, avec d'autres, de la Plate-forme.

Le **Parlement européen** a, lui aussi, entrepris de donner suite à l'article 13 dès la signature du Traité d'Amsterdam. En octobre 1997, des parlementaires ont mis sur pied **l'Intergroupe Droits égaux pour les gays et lesbiennes**, lequel a par la suite invité l'ILGA-Europe à prendre part à ses réunions mensuelles. Les «intergroupes» rassemblent des parlementaires de différents groupes politiques qui souhaitent faire passer au niveau de l'Union un programme concernant une question particulière; ils peuvent inviter des experts, des représentants nationaux et des fonctionnaires d'autres institutions communautaires à leurs réunions. Outi Ojala, une parlementaire finlandaise du groupe confédéral de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique, a présidé l'Intergroupe jusqu'en mars 1999.

L'article 13 est un des points qui ont retenu en priorité l'attention de l'Intergroupe. En janvier 1998, Pádraig Flynn y est venu parler des projets de la Commission. Des représentants des présidences britannique et autrichienne, également membres du groupe de travail des hauts fonctionnaires, et une représentante de la DG V ont assisté à d'autres réunions durant l'année.

En juillet 1998, les trois Intergroupes Droits égaux pour les gays et lesbiennes, Personnes handicapées et Âges et Vieillesse ont tenu une réunion conjointe à l'issue de laquelle ils ont rendu publique une déclaration commune sur l'article 13. Les trois intergroupes se sont à nouveau retrouvés en avril 1999 lors d'une réunion à laquelle étaient aussi représentées la Commission et des ONG et ont examiné le projet de M. Flynn, ainsi que les stratégies possibles pour coordonner leur activité de «lobbying».

En mars 1999, la **Commission de l'emploi et des affaires sociales** du Parlement a adopté un document de travail intitulé «Cadre d'action pour la non-discrimination au niveau de l'UE sur la base de l'article 13 du Traité d'Amsterdam». Le texte des deux rapporteurs, Outi Ojala (vice-présidente) et Stephen Hughes (président), contenait des propositions d'action détaillées à l'adresse du Conseil, de la Commission et des États membres. Il n'est cependant pas passé en plénière, ce qui lui aurait donné plus de poids.

Dans chacune de ces enceintes – Commission des affaires sociales, intergroupes et réunions de consultation avec la Plate-forme –, le sentiment généralement exprimé était que le projet en trois volets de la Commission était le bienvenu, mais n'allait pas assez loin.

À maintes reprises, l'idée d'une directive «verticale» dans les domaines autres que l'emploi a fait l'objet de vives critiques car pareille démarche impliquerait des niveaux différents de protection pour les divers motifs énumérés à l'article 13 et serait donc en soi discriminatoire. Jusqu'ici, la Commission n'a toutefois pratiquement pas entendu ces critiques et le seul changement manifeste est qu'elle reconnaît dans une certaine mesure la nécessité de traiter la problématique de la discrimination multiple. Lors des réunions du groupe de travail avec la Plate-forme et les partenaires sociaux, la Commission a fait savoir par le truchement de la DG V qu'elle voyait dans la démarche choisie celle ayant le plus de chances de passer l'obstacle de l'unanimité obligatoire du Conseil.

La **Plate-forme** a aussi permis de poursuivre le débat entre les associations membres sur la suite à donner à l'article 13 et sur une stratégie de pression commune visant à des mesures d'application efficaces et exhaustives. L'ILGA-Europe est membre du groupe de travail créé par la Plate-forme pour examiner ces questions et élaborer une réponse commune aux propositions de la Commission. Le texte devrait être présenté à la DG V en septembre 1999.

La **CES** a appuyé sans réserves le document de travail adopté par la commission de l'emploi et des affaires sociales. Elle a de plus suggéré aux représentants des employeurs à la commission du dialogue social que les articles 13 et 141 (égalité de traitement/égalité des chances pour les femmes et les hommes) entrent dans les sujets à examiner en vue d'une éventuelle recommandation. Les employeurs ont réagi en proposant la tenue d'un séminaire conjoint, sans engagement de négocier.

B. DROITS FONDAMENTAUX

Le débat communautaire sur les droits fondamentaux, ouvert avec le rapport du comité des sages de 1996 et les délibérations relatives aux recommandations y contenues du premier Forum de la politique sociale organisé la même année, se poursuit. Dans son programme d'action sociale de 1998, la Commission s'est dite décidée à faire avancer le débat sur la base du rapport du comité des sages. Elle a désigné un groupe de haut niveau composé d'experts en matière de droits fondamentaux et présidé par M. Simitis, pour qu'il étudie cette question dans le contexte des traités tels que modifiés par le Traité d'Amsterdam, ainsi que la possibilité d'inclure une charte des droits fondamentaux lors de la prochaine révision des traités.

Le groupe d'experts a publié son rapport – «Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne: il est temps d'agir» – en février 1999 et a formulé des recommandations tendant à

l'inclusion de ces droits dans les traités. Au Conseil européen de Cologne, en juin 1999, il a été décidé de lancer le processus de rédaction de la charte, afin que le projet soit examiné à la prochaine conférence intergouvernementale prévue en l'an 2000. Le Conseil européen qui se réunira à Paris dans la deuxième moitié de l'an 2000 devrait se pencher sur le texte.

La Plate-forme et la CES ont profité du deuxième Forum européen de la politique sociale, tenu en juin 1998, pour lancer une campagne conjointe en faveur d'une charte européenne des droits. Cette campagne a pour but de mobiliser le plus large soutien possible à l'inclusion d'une charte dans les traités et de favoriser un vaste débat sur son contenu.

C. AUTRES ÉLÉMENTS NOUVEAUX

Dans son programme d'action sociale pour 1998-2000, la Commission a assigné à la politique sociale européenne trois grands axes d'action: emploi, qualification et mobilité; les mutations du monde du travail; la mise en place d'une société fondée sur l'intégration. L'accent y est résolument mis sur les mesures relatives à l'emploi, dont beaucoup reflètent les «quatre piliers» des lignes directrices pour l'emploi pour 1998: capacité d'insertion professionnelle, esprit d'entreprise, capacité d'adaptation et égalité des chances, entendue essentiellement comme refus de la discrimination fondée sur le sexe. Toutefois, pour ce qui est du principe d'intégration, le programme comprend de larges objectifs visant à réaliser l'égalité, combattre la discrimination, promouvoir l'intégration sociale et renforcer la protection sociale.

Dans sa réponse, la Plate-forme a indiqué que «l'accent mis sur l'emploi ne [devait] pas faire oublier que la politique sociale ne concern[ait] pas que le travailleur, mais aussi et plus largement l'individu au cours de sa vie, avant, pendant et après sa vie professionnelle, et dont les droits sociaux [étaient] plus larges». La Plate-forme demandait des propositions concrètes en vue de combattre la discrimination et l'exclusion sociale et soulignait que «l'intégration de l'égalité des chances [devait] être interprétée de manière plus large en englobant toutes les catégories de la population». La Plate-forme continuera d'œuvrer à l'exécution de ces politiques.

Les lignes directrices pour l'emploi pour 1999, entérinées par le Conseil européen de Vienne en décembre 1998, reprennent les mêmes quatre piliers, mais comprennent un nouvel objectif sous l'intitulé «capacité d'insertion professionelle»: combattre la discrimination exercée à l'égard des «personnes handicapées, des minorités ethniques et des autres groupes défavorisés sur le marché du travail». Il a aussi été convenu qu'au niveau horizontal, la dimension hommes/femmes devait être prise en compte dans l'exécution de l'ensemble des lignes directrices. On évaluera les plans d'action nationaux et on révisera les lignes directrices au Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999.

Il est depuis longtemps admis que l'élargissement à venir de l'Union européenne imposera de nouvelles modifications des traités. Le Traité d'Amsterdam n'a pas touché à de nombreux aspects de la réforme institutionnelle pourtant inscrits au départ à l'ordre du jour de la CIG; il y est tout de même dit qu'une nouvelle conférence de révision doit se tenir avant que l'Union ne compte plus de 20 membres. Étant donné qu'actuellement, 11 pays se préparent activement à entrer dans l'Union, il importe de veiller à ce que, conformément à l'article 13 et aux droits de l'homme (devenus, avec Amsterdam, clairement partie intégrante de l'«acquis communautaire» et donc obligatoires pour les membres), le principe de non-discrimination soit traité dans le cadre du processus d'adhésion.

2. LES CAMPAGNES DE L'ILGA-EUROPE

A. ACTIVITÉS MENÉES À CE JOUR

L'**ILGA-Europe** a mené campagne auprès de la Commission, du Parlement européen et des États membres pour l'application rapide et exhaustive de l'article 13. Au titre de ces activités, on retiendra:

- des lettres envoyées au début de 1998 aux Ministres des affaires étrangères des États membres, attirant leur attention sur la nécessité d'agir pour que l'article 13 englobe la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle
- des lettres adressées à tous les membres du groupe de travail des hauts fonctionnaires, avec copie jointe du rapport publié par l'ILGA-Europe en 1998 («Égaux en droits: les homosexuel/les dans le dialogue civil et social»)
- rencontres avec des représentants de la présidence autrichienne à Vienne en juillet 1998 et de la présidence allemande à Bonn en mai 1999
- appui administratif à l'Intergroupe, contribution active à ses travaux et participation aux réunions conjointes avec les Intergroupes Personnes handicapées et Âges et vieillissement
- participation à l'action de la Plate-forme et à ses travaux sur la lutte contre la discrimination et les questions connexes, notamment à l'occasion de la formulation de la réponse de la Plate-forme aux documents de discussion de la DG V relatifs à la mise en œuvre de l'article 13
- participation à une série de manifestations aux niveaux national et communautaire.

L'ILGA-Europe se félicite des propositions faites dans le sens d'une directive horizontale interdisant la discrimination en matière d'emploi et d'un programme d'action pluriannuel de lutte contre la discrimination, qui couvriraient l'un comme l'autre tous les motifs énumérés à l'article 13. Elle regrette toutefois que la proposition de la Commission concernant une directive qui

interdirait la discrimination dans les domaines autres que l'emploi se limite à un seul des motifs énumérés à l'article 13. En ne s'arrêtant pas à la nécessité de combattre toutes les formes de discrimination, la Commission renonce à promouvoir le principe d'égalité de traitement et les droits fondamentaux, qui sont pourtant les objectifs déclarés des deux autres volets de sa proposition.

L'ILGA-Europe demande donc que le projet de directive relatif aux domaines autres que l'emploi soit élargi à tous les motifs énumérés à l'article 13. La DG V a été informée de la position de l'ILGA-Europe en avril 1999, lors d'une réunion avec sa directrice générale adjointe, Mme Odile Quintin.

B. ACTIVITÉS FUTURES

De concert avec ses associations membres, l'ILGA-Europe continuera de mener campagne auprès de la Commission européenne, du Parlement européen et des États membres en vue de la pleine mise en œuvre de l'article 13 et des autres possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam. On trouvera ci-après le détail des recommandations avancées par l'ILGA-Europe. L'ILGA-Europe œuvrera activement à la mise en place de l'Intergroupe Droits égaux pour les gays et les-biennes dans la nouvelle législature européenne.

L'ILGA-Europe continuera d'appuyer la campagne en faveur de l'inclusion d'une charte des droits dans les traités et revendiquera l'inclusion explicite dans cette charte du droit à l'égalité de traitement pour tous les motifs.

L'ILGA-Europe continuera aussi de participer activement à l'activité de la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, car elle souhaite voir réalisée la solidarité, ainsi que la justice et l'égalité des chances pour tous.

Jackie Lewis, Alberto Volpato* et Kurt Krickler

sont membres du conseil de l'administration de l'ILGA-Europe.

* Alberto Volpato est aussi membre d'*ÉGALITÉ,* association qui lutte pour l'égalité en faveur des homosexuel/les dans les institutions européennes. Les vues exprimés (sous l'intitulé «1. Ce qui s'est passé jusqu'ici») sont celles de l'auteur et ne sauraient être interprétées comme étant une position officielle de la Commission européenne.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent sont classées selon qu'elles font suite au Traité d'Amsterdam, maintenant en vigueur, ou qu'elles s'inscrivent dans le contexte de la prochaine conférence intergouvernementale.

1. ACTION À ENTREPRENDRE EN VERTU DES DISPOSITIONS ACTUELLES DES TRAITÉS

A. LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne devrait

- adopter avant la fin de 1999 des projets d'actes législatifs interdisant toute discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 13 (à moins qu'ils ne soient déjà couverts par la réglementation communautaire existante), dans tous les domaines de compétence de la Communauté

- veiller à ce que ces propositions

  – couvrent la discrimination directe et indirecte et le harcèlement

  – prévoient la mise en place de procédures adéquates et effectives qui permettent à ceux qui s'estiment victimes de discrimination de demander réparation, notamment le renversement de la charge de la preuve, la désignation de médiateurs/organismes nationaux, des mesures protégeant les particuliers contre d'éventuelles vexations induites par le fait de porter plainte («victimisation») et la possibilité de recours collectif pour les associations

  – couvrent la discrimination entre couples hétérosexuels et homosexuels

- adopter, comme il est déjà envisagé, un projet de programme pluriannuel visant à financer des initiatives de lutte contre toute discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 13

- adopter, pour toutes les initiatives, une approche qui favorise le principe de l'égalité de traitement pour tous et, notamment,

– l'insertion de clauses antidiscriminatoires dans les propositions législatives de l'Union européenne et

– des mécanismes adéquats pour intégrer dans tous les programmes et initiatives de la Communauté la lutte contre toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge et le handicap, comme cela est déjà le cas de la discrimination fondée sur le sexe

- intégrer dans ses propositions l'avis de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, qui a demandé aux gouvernements de lancer des plans d'action et à la Commission de lui soumettre des rapports intérimaires

- élargir les objectifs figurant sous l'intitulé «Égalité des chances» dans les lignes directrices pour l'emploi, pour y inclure la promotion de l'égalité des chances et des pratiques antidiscriminatoires pour tous les motifs énumérés à l'article 13

- intégrer la lutte contre toute discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 13 à tous les autres objectifs inscrits dans les lignes directrices pour l'emploi

- élargir le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes pour y inclure le suivi de toute discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 13

- demander l'assistance des comités de représentants des États membres et des comités d'experts pour ce qui concerne tous les motifs énumérés à l'article 13

- veiller à consulter comme il convient les représentants des organisations non gouvernementales européennes actives dans tous les domaines liés à l'article 13 et de la Plate-forme des ONG européennes du secteur social à tous les stades de la mise en œuvre de l'article 13 et, dans ce contexte, organiser les échanges de vues nécessaires entre les ONG et les comités et groupes de travail compétents du Conseil et des États membres

- reconnaître la nécessité d'appuyer, par un financement adéquat de l'Union européenne, la création ou le fonctionnement des ONG, fédérations et réseaux européens qui représentent effectivement des groupes particuliers directement affectés par les formes de discrimination décrites à l'article 13.

B. LE CONSEIL

devrait rapidement adopter les mesures proposées.

C. LE PARLEMENT EUROPEEN

Le Parlement européen devrait

- prier la Commission, le Conseil et les États membres de prendre des mesures rapides et efficaces en vue de la pleine mise en œuvre de l'article 13

- apporter son soutien aux mesures décrites plus haut lorsque le Conseil le consultera et, si les mesures proposées par la Commission ne sont pas exhaustives ou ne couvrent pas l'orientation sexuelle ou d'autres motifs, proposer des amendements de façon à respecter l'objectif général et l'esprit de l'article 13, considéré comme l'expression du principe fondamental d'égalité.

D. LES ÉTATS MEMBRES

Les États membres devraient

- adapter sans retard leur législation nationale, le cas échéant en abrogeant ou modifiant toutes lois, réglementations ou dispositions administratives qui seraient contraires au principe de l'égalité de traitement pour l'un quelconque des motifs énumérés à l'article 13

- apporter l'appui et la coopération aux projets et initiatives lancés dans le cadre du programme pluriannuel.

E. LES PARTENAIRES SOCIAUX

Les partenaires sociaux devraient

- intégrer la défense de l'égalité de traitement et la lutte contre toute forme de discrimination dans tous les domaines relevant du dialogue social

- introduire des clauses antidiscriminatoires (couvrant tous les motifs énumérés à l'article 13) dans les conventions collectives, y compris dans les accords conclus au niveau communautaire en vertu de l'article 139 du TEC

- envisager d'autres initiatives pour promouvoir les bonnes pratiques et combattre la discrimination sur le lieu de travail et au niveau institutionnel.

2. LA PROCHAINE CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE

La prochaine conférence intergouvernementale prévue pour l'an 2000 en vue de la révision des traités devrait modifier ceux-ci de manière à:

- faire de la défense de l'égalité de traitement, pour tous les motifs énumérés à l'article 13, un devoir explicite de la Communauté

- imposer que la défense de l'égalité de traitement et l'élimination de toute discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 13 soient intégrées à toutes les politiques communautaires

- renforcer l'article 13 pour le rendre directement applicable et garantir un droit positif à l'égalité de traitement, qui s'appliquerait à tous les particuliers, qu'ils soient citoyens de l'Union ou non

- renforcer le rôle du Parlement européen en appliquant la procédure de codécision à l'adoption des actes législatifs conçus pour mettre en œuvre les mesures antidiscriminatoires ;

- autoriser l'adoption de ces mesures à une majorité qualifiée du Conseil

- inclure une charte des droits qui garantisse les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels à tous ceux qui vivent dans l'Union européenne.

Appendice:

Ce qu'il faut savoir sur l'Union européenne

QUELQUES DATES IMPORTANTES

1952: Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)
1958: Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)
1958: Communauté économique européenne (CEE) – Traité de Rome
1987: L'Acte unique européen
1993: L'Union européenne – Traité de Maastricht
1999: Traité d'Amsterdam

L'Union européenne est née du Traité de Maastricht. Le Traité d'Amsterdam a modifié tant le Traité sur l'Union européenne que le Traité instituant la Communauté européenne.

ÉTATS MEMBRES

15 États membres:

1958: Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas
1973: Danemark, Irlande, Royaume-Uni
1981: Grèce
1986: Espagne, Portugal
1995: Autriche, Finlande, Suède.

LES TROIS PILIERS

Depuis le Traité de Maastricht, l'Union est fondée sur trois «piliers»:

Premier pilier: la Communauté européenne née du Traité de Rome et de ses modifications ultérieures, qui prévoit un marché commun caractérisé par la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services, une union économique et monétaire et des politiques et actions communes.
Le Traité d'Amsterdam y a ajouté les visas, le droit d'asile, l'immigration et la coopération judiciaire dans les affaires civiles.

Deuxième pilier: Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), inscrite dans le Traité sur l'Union européenne.

Troisième pilier: coopération policière et judiciaire en matière pénale, inscrite dans le Traité sur l'Union européen.

INSTITUTIONS (et leur site web)

[Conseil européen = chefs d'État ou de gouvernement]
Conseil de l'Union européenne . . . . . .http://ue.eu.int/index.htm
Commission européenne . . . . . .http://www.europa.eu.int/
Parlement européen . . . . . .http://www.europarl.eu.int/
Cour européenne de justice . . . . . .http://curia.eu.int/
Cour des comptes . . . . . .http://www.eca.eu.int/
Comité économique et social . . . . . .http://www.ces.eu.int/
Comité des régions . . . . . .http://www.cor.eu.int/
Médiateur . . . . . .http://www.euro-ombudsman.eu.int/

PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen est une assemblée élue, représentative des 370 millions de citoyens de l'Union. Il compte 626 députés; le nombre de députés par pays dépend de la population nationale.

Les principales fonctions du Parlement sont les suivantes:

– il examine les propositions de la Commission et légifère avec le Conseil dans le cadre de diverses procédures (codécision, coopération, consultation, etc.)

– il a un pouvoir de supervision sur l'activité de l'Union du fait qu'il procède à l'investiture de la Commission (et peut voter une motion de censure) et pose des questions écrites et orales à la Commission et au Conseil

– il partage ses prérogatives budgétaires avec le Conseil et vote le budget annuel; il en supervise aussi l'exécution.

Il désigne le médiateur, qui reçoit les plaintes émanant de citoyens de l'Union relatives à des cas de mauvaise administration de la part des institutions et organes communautaires. Enfin, il peut créer des commissions temporaires d'enquête, qui ne sont pas seulement aptes à examiner le travail des institutions communautaires, mais peuvent aussi évaluer la manière dont les États membres exécutent les politiques communautaires.

Une grande partie du travail parlementaire se fait dans les commissions, qui établissent les rapports consécutifs aux projets d'actes législatifs émanant de la Commission et les présentent pour examen en séance plénière. Les commissions parlementaires peuvent aussi rédiger des rapports de leur propre initiative.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Conseil de l'Union (le Conseil, ou encore le Conseil des Ministres) est la principale institution décisionnelle de l'Union. Il réunit les ministres des 15 États membres, qui ont compétence dans les questions à l'ordre du jour de la séance: affaires étrangères, agriculture, industrie, transports, etc. Bien que sa composition dépende de l'ordre du jour, le Conseil est une institution unique.

Chaque État membre assume la présidence du Conseil à tour de rôle. Les décisions sont préparées par le Comité des représentants permanents (COREPER), lui-même assisté par des groupes de travail composés de fonctionnaires nationaux. Le Conseil est appuyé par un secrétariat général.

CONSEIL EUROPÉEN

L'expression Conseil européen désigne les réunions ordinaires des chefs d'État ou de gouvernement des États membres. Le Conseil européen se tient deux fois par an et le Président de la Commission européenne y participe de plein droit. Ces réunions sont aussi parfois qualifiées de «sommets européens».

Le Traité sur l'Union européenne stipule que le Conseil européen «donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales» (article 4).

COMMISSION EUROPÉENNE

Parmi les institutions européennes, c'est la Commission européenne qui détient le pouvoir d'initiative; c'est aussi elle qui veille à la mise en œuvre, à la gestion et au suivi des politiques, programmes et initiatives communautaires. Elle est la gardienne des traités.

Elle compte 20 commissaires (deux pour l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni et un pour chacun des autres États membres), qui s'engagent à agir dans l'intérêt général de la Communauté.

Les commissaires sont désignés d'un commun accord par les États membres pour cinq ans; ils sont soumis à un vote d'investiture du Parlement européen, à qui la Commission répond de son action.

Les commissaires sont assistés par une administration organisée en directions générales (les «DG») et départements spécialisés responsables de matières précises relevant de l'action communautaire. Cette administration se trouve principalement à Bruxelles.

La Direction générale «Emploi, relations industrielles et affaires sociales» (DG V) est la principale responsable en matière de politique sociale. Elle prépare les programmes d'action sociale de la Commission et publie des plans d'action sur divers aspects de la politique sociale, assortis de plans de travail détaillés pour la période à venir.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social (CES) est une assemblée consultative réunissant des représentants de trois groupes: les employeurs, les travailleurs et les «activités diverses» (agriculture, organisations de défense des consommateurs, science, techniques, etc.). Ses membres sont désignés par le Conseil, sur proposition des gouvernements nationaux, pour une période de quatre ans.

La Commission doit le consulter dans une série de domaines de politique communautaire. Il peut aussi prendre l'initiative d'émettre des rapports.

COMITÉ DES RÉGIONS

Le Comité des régions est un autre organe consultatif appelé à appuyer l'activité du Conseil et de la Commission. Il est composé de représentants des collectivités régionales et locales. Les

membres du Comité sont nommés, sur proposition des États membres, pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité. Ils sont complètement indépendants dans leur activité.

COUR DE JUSTICE

La Cour de justice des communautés européennes est composée de 15 juges assistés de neuf avocats généraux et désignés d'un commun accord pour six ans par les États membres. Elle a deux fonctions essentielles: contrôler si les actes des institutions européennes et des gouvernements sont conformes aux traités et, à la demande des tribunaux nationaux, se prononcer sur l'interprétation ou la légalité des dispositions de droit communautaire.

La Cour est flanquée d'un Tribunal de Première Instance créé en 1989, qui a notamment pour tâche de connaître des litiges administratifs internes aux institutions européennes et des différends nés de la mise en œuvre des règles communautaires en matière de concurrence.

AUTRES CARACTERISTIQUES IMPORTANTES

PROCÉDURES LÉGISLATIVES

Les actes obligatoires peuvent prendre différentes formes: règlements, directives et décisions. Les règlements sont directement applicables dans tous les États membres sans qu'il faille de législation nationale à cette fin. Les directives sont obligatoires pour les États membres quant aux résultats à atteindre, mais laissent aux États le choix de la forme et de la méthode. Elles doivent être transposées dans la législation nationale pour avoir un effet juridique; elles sont juridiquement contraignantes pour ceux qu'elles visent.

Le Parlement, le Conseil et la Commission peuvent aussi adopter des recommandations et des résolutions, sans effet obligatoire toutefois.

PROCÉDURE DE CODÉCISION

La procédure de codécision (article 251 du TCE) est apparue avec le Traité de Maastricht. Elle donne au Parlement la capacité d'adopter des actes conjointement avec le Conseil. Dans la pratique, le pouvoir législatif du Parlement s'en est trouvé renforcé dans les domaines suivants: libre circulation des travailleurs, droit d'établissement, services, marché intérieur, éducation (actions d'encouragement), santé (actions d'encouragement), protection des consommateurs, réseaux

transeuropéens (lignes directrices), environnement (programmes d'action à caractère général), culture (actions d'encouragement) et recherche (programme cadre).

Dans son rapport de 1996 sur la portée de la procédure de codécision, la Commission a proposé d'élargir la procédure à toute l'activité législative de la Communauté.

Le Traité d'Amsterdam a simplifié la procédure de codécision et l'a élargie à de nouveaux domaines, dont l'exclusion sociale, la santé publique et la lutte contre la fraude.

PROCÉDURE DE CONSULTATION

Cette procédure veut que le Conseil consulte le Parlement européen et prenne ses vues en comptes. Cette obligation de consultation ne signifie toutefois pas qu'il soit lié par la position du Parlement. C'est la procédure qui s'applique aux mesures découlant de l'article 13.

CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE (CIG)

C'est l'expression utilisée pour les négociations que les gouvernements des États membres mènent afin de modifier les traités fondateurs. Une conférence de cette sorte revêt une énorme importance pour l'intégration de l'Europe; les changements apportés à la structure institutionnelle ou juridique de l'Union, ou plus simplement à la substance des traités fondateurs, ont chaque fois été le fruit de conférences intergouvernementales (par exemple, l'Acte unique européen et le Traité sur l'Union européenne).

La CIG qui s'est terminée avec le Conseil européen d'Amsterdam les 16 et 17 juin 1997, et l'adoption du Traité d'Amsterdam, était la sixième de l'histoire de la Communauté. La prochaine est prévue pour le début de l'an 2000.

PARTENAIRES SOCIAUX

Les partenaires sociaux sont les employeurs et les syndicats. Dans le cadre de la consultation organisée aux fins du dialogue social, la Commission reconnaît certaines associations intersectorielles: la CES pour les syndicats et l'UNICE et le CEEP pour, respectivement, les employeurs du secteur privé et du secteur public.

PLATE-FORME DES ONG EUROPÉENNES DU SECTEUR SOCIAL

Créée en 1995, la Plate-forme des organisations non gouvernementales européennes du secteur social rassemble actuellement 25 ONG, fédérations et réseaux européens, dont l'ILGA-Europe. Elle cherche à développer et renforcer le dialogue civil entre les ONG européennes et les institutions de l'Union européenne.

Les associations membres de la Plate-forme s'intéressent soit à des problèmes sociaux précis (exclusion sociale, pauvreté, santé publique, sans-abri, etc.), soit aux besoins de groupes particuliers (handicapés, immigrés, chômeurs, femmes, etc.). Elles sont toutes très soucieuses de contribuer à l'édification d'une société plus forte et plus juste, en Europe et dans le monde entier. Les membres de la Plate-forme représentent des milliers d'associations engagées dans toute une série d'activités aux niveaux local, régional, national et international.

CONSEIL DE L'EUROPE

Il ne faut pas confondre l'Union européenne (ou le Conseil européen) et le Conseil de l'Europe, une organisation internationale qui a son siège à Strasbourg et compte aujourd'hui 41 États membres en Europe. Son rôle premier est de renforcer la démocratie, les droits de l'homme et la primauté du droit parmi ses membres. Il œuvre aussi activement à préserver toute la diversité du patrimoine culturel européen et constitue une enceinte où sont examinés tout un éventail de problèmes, tels l'exclusion sociale, l'intolérance, l'intégration des immigrés, les menaces à la vie privée nées des nouvelles technologies et les questions bioéthiques.

Le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs conventions et chartes importantes, dont la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne, et mis en place une batterie d'organes et de mécanismes institutionnels.

CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Signée à Rome le 4 novembre 1950, la Convention européenne des droits de l'homme mettait pour la première fois en place un système international de protection des droits de l'homme. Il est ainsi loisible aux particuliers de saisir la Cour européenne des droits de l'homme, qui a aussi son siège à Strasbourg. Celle-ci ne doit pas être confondue avec la Cour de justice des Communautés européennes, qui se trouve à Luxembourg.

SIGLES

CE: Communauté européenne
CEEP: Centre européen des entreprises à participation publique
CES: Comité économique et social (que certains appellent aussi l'ECOSOC)
CES: Confédération européenne des syndicats
CGI: Conférence intergouvernementale
CJCE: Cour européenne de justice (officiellement, la Cour de justice des Communautés européennes)
DG : Direction générale
JO: Journal officiel des Communautés européennes
ONG: organisation non gouvernementale
PE: Parlement européen
PESC: Politique étrangère et de sécurité commune
Rec.: Recueil de jurisprudence de la Cour
TCE: Traité instituant la Communauté européenne
TUE: Traité sur l'Union européenne
UE: Union européenne
UEM: Union économique et monétaire
UNICE: Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe

ILGA-Europe

Les demandes de renseignement à l' ILGA-Europe peuvent être envoyées aux adresses indiquées en page 2. On trouvera aussi plus d'information sur l'ILGA-Europe et les questions intéressant l'association sur les sites web suivants:

http://www.steff.suite.dk/ilgaeur.htm
http://www.steff.suite.dk/survey.htm
http://www.steff.suite.dk/partner.htm

On trouvera les numéros 30 et suivants d'*Euro-Letter*, bulletin mensuel publié au nom de l'ILGA-Europe, sur le site
http://www.steff.suite.dk/eurolet.htm
ou http://www.france.qrd.org/assocs/ilga/euroletter.html

L'ILGA-Europe est une association sans but lucratif. Les dons sont les bienvenus et peuvent être versés sur le compte bancaire de l'association au Danemark:

1199-1-671-0571, BGBank A/S, Girostrøget 1, DK-0800 Høje Tåstrup;
SWIFT code: BIKU DK KK

L'ILGA-Europe accepte aussi les payements par carte VISA, Euro/Master et JCB.

Le présent guide est publié avec l'appui financier de la Direction généraleX de la Commission européenne. La responsabilité de la Commission européenne ou de quelque personne que ce soit agissant en son nom ne peut être engagée par l'utilisation faite des informations contenues dans le guide.

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, a marqué un jalon important pour les homosexuel/les de l'Union européenne.

En effet, le traité a amené une nouveauté: l'article 13 qui, outre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap et l'âge, mentionne celle fondée sur l'orientation sexuelle. C'est la première fois qu'une mention explicite d'une forme de discrimination autre que celles fondées sur le sexe ou la nationalité apparaît dans les traités fondateurs de l'Union européenne. Les organisations non gouvernementales, dont l'ILGA, ont pour cela mené une longue campagne.

À ceux qui douteraient que la Communauté est juridiquement compétente en la matière et peut adopter des réglementations et politiques visant à combattre toute discrimination aux motifs énumérés à l'article 13, celui-ci apporte une réponse définitive. Le débat porte maintenant sur la question de savoir ce qu'on peut et doit faire. Mais que signifie l'article 13? Quelles sont les répercussions du traité révisé? Quelles sont les possibilités de combattre concrètement la discrimination?

L'ILGA-Europe a produit le présent **guide** en guise de contribution au débat, dans l'espoir de susciter une participation aussi large que possible.