

Version numérique incluse*



REVUE DE L'UNION EUROPÉENNE



N° 629

Juin 2019

Quarante ans de démocratie européenne

Florence Chaltiel

Droit des femmes dans l'UE

Barbara Hendricks

Věra Jourová

Juliane Kokott et Jean-Marie Gardette

Édouard Martin

Pascale Vielle

Fabian Luetz et Miguel de la Corte Rodriguez

Sophie Marin-Combeaud

Brigitte Ollier

Valérie Latron

Blandine Mollard

Alexandra Subremon

L'UE et les Balkans, histoire d'un échec
ou la tragédie balkanique

Première partie : L'UE face aux guerres des Balkans

Nicolas-Jean Brehon

Chronique de l'administration et de la fonction publique
européenne

Fabrice Andreone



9 782990 356299

DALLOZ

REVUE DE L'UNION EUROPÉENNE



Président | Philippe DÉROCHE
Directeur de la publication

Rédactrice en chef | Florence CHALTIEL

Rédactrice | Zéhina AÏT-EL-KADI

Secrétaires de rédaction | Alice DOS SANTOS
| Manuela LE QUELLEC

Rédacteur en chef technique | Raphaël HENRIQUES

1^{re} secrétaire de rédaction | Claire MARAZZATO

Comité de lecture

Fabrice ANDREONE
Alain BUZELAY
Yves DOUTRIAUX
Serge GUILLON
Franz MAYER
Anne MEYER-HEINE

Pierre-Yves MONJAL
Jean-Luc SAURON
Sylvie TORCOL
Jean-Marc THOUVENIN
Robert TOULEMON
Pierre VERLUISE

La « Revue de l'Union européenne » est éditée par :

Éditions Dalloz

Société par actions simplifiée au capital de 3 956 040 €

Siège social : 31-35, rue Froidevaux Paris 14^e

RCS Paris 572 195 550

Siret 572 195 550 00098

Code APE 5811Z - TVA FR 69 572 195 550

Société des éditions Lefebvre Sarrut

Mail : rmcuc@dalloz.fr

Abonnements - Relations clients :

Yvette NAY, Directrice des abonnements

80, avenue de la Marne - 92541 Montrouge Cedex

GINETTE N'KOUA, Responsable relations clients

Tél. : 01 40 92 20 85 (Prix d'un appel local)

n° de CPPAP : 0719 T 82452

Imprimerie MAQPRINT

43, rue Ettore Bugatti - 87280 Limoges

Dépôt légal 2^e trimestre 2019. ISSN : 2263-8245



Origine du papier : Pologne

Taux de fibres recyclées : 0 %

Prot : 0,02 kg/

© 2019 REVUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

*Téléchargez sur votre smartphone et tablette, l'application gratuite Dalloz sous Android et iOS et connectez-vous à l'aide de vos identifiants personnels ou des identifiants qui vous ont été communiqués lors de votre abonnement ou de votre réabonnement.



Retrouvez également votre revue numérique sur Dalloz-Revues.fr

BULLETIN D'ABONNEMENT



Je m'abonne à la
Revue de l'Union européenne

Revue mensuelle, 10 numéros par an (juillet-août et octobre-novembre groupés)

☐ France | 377,77 € TTC ☐ CEE | 396,15 € TTC ☐ DOM | 392,07 € TTC

Prix au numéro 45,95 € TTC

Comment commander :

• Par courrier :
Yvette NAY
80, avenue de la Marne
92541 Montrouge Cedex

(avec ce bon de commande, sa photocopie ou sur papier libre)

• Par téléphone au : 01 40 92 20 58
• Par e-mail : ventes@dalloz.fr

Mes coordonnées

Raison sociale :

Nom & Prénom :

Adresse :

.....

Ville : Code postal :

Téléphone : Fax :

E-mail :

Mon règlement

(*) Tarif au 1/01/19

☐ Par chèque à l'ordre des **Éditions Dalloz**

☐ Par carte bancaire

n°

Date d'expiration /

Cryptogramme (3 derniers chiffres au dos de votre carte)

Tout envoi sera accompagné d'une facture

Date et signature



Quarante ans de démocratie européenne

par Florence CHALTIEL
Rédactrice en chef

Charles de Gaulle : « Les institutions européennes doivent naître des Européens, c'est-à-dire d'une manifestation démocratique, par un suffrage universel des citoyens de l'Europe », conférence de presse Palais d'Orsay, 14 novembre 1949¹.

Emmanuel Macron : « L'Europe seule peut, en un mot, assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire », Sorbonne, 27 septembre 2017².

Ce titre, « Quarante ans de démocratie européenne », peut paraître soit en deçà de la réalité, soit au-delà. La réalité se situe sans doute dans un juste milieu, d'où ce titre. Au moment où ces lignes sont écrites, les premiers résultats des élections sont connus³. Le pouvoir de décision de cette institution, souvent à pied d'égalité avec le Conseil dans le processus décisionnel, fait de son élection au suffrage universel direct par l'ensemble des citoyens européens, un moment démocratique. Les débats sur le déficit démocratique sont aussi anciens que connus : ils restent par trop

nationaux, une méconnaissance de ses représentants, comme de leur rôle au Parlement européen. Il n'empêche, les bases sont là, les pouvoirs de l'institution démocratique par excellence à l'échelle supranationale sont régulièrement augmentés, ses prises de position sur de grands sujets essentiels et d'intérêt général comme les questions de climat ou encore de protection des lanceurs d'alerte, connaissent une médiatisation sinon insuffisante, en tout cas bien réelle.

Un retour sur les propos tenus, dans cette même Revue⁴, il y a quarante ans, à la veille des premières élections d'une assemblée supranationale européenne au suffrage universel direct, montre à certains égards le chemin parcouru et, à d'autres points de vue, le chemin encore restant afin de trouver le bon modèle démocratique permet-

tant de penser un ensemble d'États et de peuples œuvrant ensemble.

Jean-Louis Burban, auteur de nombreux travaux sur le Parlement européen et administrateur dans cette même institution écrivait ainsi en 1976 que celle-ci était sans nom définitif et sans siège définitif. On observe que la question du nom est réglée – l'Assemblée européenne avait voté, dès 1962, une motion pour s'appeler Parlement européen, l'officialisation aura lieu dans le Traité portant Acte unique européen –, mais pas celle du siège ! Il le qualifiait alors, en 1979, comme étant resté « longtemps sans pouvoir ». L'on sait depuis combien ses pouvoirs se sont développés, jusqu'à devenir co-législateur de l'Union européenne. L'auteur parlait alors aussi du manque d'assise « populaire » de cette institution et voyait dans la prochaine élection, du printemps 1979, un remède possible au déficit démocratique, tout en montrant le caractère encore national de ces élections inédites. Force est d'observer que, quarante ans plus tard, le thème du déficit démocratique n'est pas éteint. Les défis demeurent ainsi nombreux pour la démocratie européenne dont plusieurs bases juridiques et politiques existent. Le nouveau parlement européen aura, quant à lui, de nouveaux défis à relever. 🗳

(1) Cité par J.-L. Burban dans son article cité en note 3, 2^e partie.

(2) Site internet de l'Élysée.

(3) Le taux de participation est estimé à plus de 50% en France (en France et en Allemagne, les partis écologistes réalisent de bons scores).

(4) J.-L. Burban, Le Parlement européen, mythes et réalités, RMC 1979. 16. La deuxième partie était publiée dans le numéro de févr. 1979. 70.

REVUE DE L'UNION EUROPÉENNE



N° 629

Juin 2019

Éditorial

- 333** Quarante ans de démocratie européenne
_____ par Florence Chaltiel

Droit des femmes dans l'UE

- 336** Avant-propos
_____ par Alexendra Subremon
- 337** Les femmes pour une refondation de l'Europe des valeurs
_____ par Barbara Hendricks
- 339** L'égalité homme-femme et l'importance d'agir maintenant dans l'UE
_____ par Věra Jourová
- 341** Le statut de la femme à travers le prisme de la jurisprudence de la CJUE
_____ par Juliane Kokott et Jean-Marie Gardette
- 346** La loi comme outil pédagogique – Libres propos d'un député européen
sur le rôle du Parlement européen en matière d'égalité hommes-femmes
_____ par Édouard Martin
- 349** Une brève histoire des politiques d'égalité dans l'UE sous l'angle des études de genre
_____ par Pascale Vielle
- 355** La directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée :
vers un partage plus égalitaire des responsabilités familiales
_____ par Fabian Luetz et Miguel de la Corte Rodríguez
- 361** La plateforme de l'Union européenne pour accroître l'emploi des femmes
dans le secteur des transports
_____ par Sophie Marin-Combeaud
- 364** L'emploi des femmes dans le transport public urbain – La voie du changement
_____ par Brigitte Ollier
- 368** Les outils d'une organisation syndicale européenne
pour mettre fin à la violence de genre
_____ par Valérie Latron
- 372** Mesurer les inégalités entre femmes et hommes : une étape indispensable
pour avancer vers plus d'égalité dans l'UE – L'indice d'égalité de genre 2019
_____ par Blandine Mollard
- 376** Annexe – Liste de directive en vigueur sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Balkans

- 377** L'UE et les Balkans, histoire d'un échec ou la tragédie balkanique
Première partie : L'UE face aux guerres des Balkans
_____ par Nicolas-Jean Brehon

Fonction publique

- 384** Chronique de l'administration et de la fonction publique européenne
_____ par Fabrice Andreone

Note de lecture

- 384** Note de lecture
_____ par Florence Chaltiel

Digest

WOMEN FOR A RE-FOUNDATION OF THE EUROPE OF VALUES

by Barbara Hendricks

p. 337

Following the European elections, I would like to express my great satisfaction at the rising voter turnout and my relief that in the European Parliament, the pro-European forces remain the majority by far. It is now their responsibility to unite to build a democratic Europe, respectful of climate and citizens, socially and economically fair. I particularly count on my elected woman sisters not to miss the rendezvous we have with history.

GENDER EQUALITY AND THE IMPORTANCE OF ACTING NOW IN THE EUROPEAN UNION

by Věra Jourová

p. 339

As a fundamental principle of the European Union, equality between men and women has progressed but inequalities persist in many areas. The proposed directive on work-life balance for parents and carers provides an opportunity to increase women's representation on the labor market and the opportunity to share equally the responsibilities for children and family members. Its implementation may also play a role in reducing the gender pay gap. Inequalities persist in terms of gender-based violence or under-representation of women in politics. The European elections provide an opportunity to focus the European agenda on gender equality in order to accelerate progress in this area.

THE STATUS OF WOMEN THROUGH THE LENS OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN UNION COURT OF JUSTICE

by Juliane Kokott and Jean-Marie Gardette

p. 341

Through its case law, the Court of Justice of the European Union contributes to the definition of the status of women in the European Union. As the ECJ is called upon to interpret the different expressions of the principle of equality – starting from the principle of equal pay for equal work – as well as the social rights guaranteed by EU law and assess the validity of instruments of secondary law implementing such principles and rights, its case law mirrors the evolution of EU law in this field. Originally focused on ensuring formal equality, it is increasingly dealing with issues of substantial equality, in line with the European Union legislator's work on measures relating to work-life balance for parents and carers

THE LAW AS AN EDUCATIONAL TOOL

by Édouard Martin

p. 346

Five years of fighting in the Women's Rights and Gender Equality Committee in the European Parliament.

A BRIEF HISTORY OF EQUALITY POLICIES IN THE EUROPEAN UNION FROM THE PERSPECTIVE OF GENDER STUDIES

by Pascale Vielle

p. 349

The gender equality law and policies in the European Union can be read in the light of the evolution of feminist theories and their contribution to the transition from formal equality to substantive equality. This is an area that, since the beginning, has been a laboratory for the elaboration and implementation of strategies to combat inequalities (indirect discrimination, positive actions, reversal of the burden of proof), as well as concepts and more general legal or political instruments (horizontal direct effect, soft law, EU accession to an International Convention on Human Rights, etc.). The different institutional players (Council, Commission, Court) have each played a role, sometimes driving, sometimes as a brake in the progress towards more substantive equality, but in the end it remains closely dependent on the political will of the Member States.

WORK-LIFE BALANCE DIRECTIVE: TOWARDS A MORE EGALITARIAN SHARING OF FAMILY RESPONSIBILITIES

by Fabian Luetz and Miguel de la Corte Rodríguez

p. 355

Following a decade of standstill for EU gender equality Law, the adoption of the Directive on work-life balance could represent a turning point. The aim of this Directive is to enable workers with caring responsibilities to achieve a better work-life balance and to encourage a better sharing of such responsibilities between women and men, in particular through the introduction of paid and non-transferable leave. The article analyses the difficulties encountered in reaching an agreement and the key points of the resulting Directive, highlighting the new approach it represents. For moving towards a world without discrimination between women and men, the Directive can play a major role as a vector of change

by redistributing the risk associated with absence from the labour market due to family-related leave.

EU PLATFORM TO INCREASE WOMEN'S EMPLOYMENT IN THE TRANSPORT SECTOR

by Sophie Marin-Combeaud

p. 361

This European platform is action-oriented and helps to increase gender equality in a male-dominated sector. It is a concrete example of how the European Commission is integrating a gender dimension into its sectoral policies («gender mainstreaming»). It also shows how pragmatic tools can usefully complement European and national normative frameworks.

WOMEN'S EMPLOYMENT IN URBAN PUBLIC TRANSPORT

by Brigitte Ollier

p. 364

Urban public transport employees in Europe are traditionally and overwhelmingly men. Various strategies are currently put in place in companies to feminize teams. This implies an integrated and voluntarist policy that recasts and adapts a number of practices, for example in recruitment, training and career prospects, health and safety in the workplace, the reconciliation of professional and social life, etc. Many communication campaigns showcasing women in traditional jobs of public transport are also developed. Beyond a better gender balance, all these measures contribute to improving the working conditions for all and ultimately, to foster the attractiveness of the sector as an employer.

THE TOOLS OF A EUROPEAN TRADE UNION ORGANIZATION TO PUT AN END TO GENDER VIOLENCE

by Valérie Latron

p. 368

Trade unions play a key role in promoting gender equality in the transport sector. They use a variety of approaches – at the national, European and international levels – to address gender-based violence in the workplace.

MEASURING INEQUALITIES BETWEEN WOMEN AND MEN: N ESSENTIAL STEP TOWARDS PROGRESS TOWARDS MORE EQUALITY IN THE EUROPEAN UNION

by Blandine Mollard

p. 372

The article provides an overview of the 2019 issue of the Gender Equality Index, which will be available in October. In addition to analysing the progress made on gender equality in the 28 countries of the Union, the 2019 issue of the Index will include a thematic section on work-life balance. This issue will explore the links between gender equality and five specific aspects of work-life balance, including: public policies in terms of parental leave; flexible work arrangements; child care; caring for the elderly and people with disabilities; public services and infrastructure; access to education and training.

THE EU AND THE BALKANS, HISTORY OF A FAILURE OR THE BALKAN TRAGEDY - PART I: THE EU IN THE FACE OF THE BALKAN WARS

by Nicolas-Jean Brehon

p. 377

The Balkans are a test for the European Union. The war, on the doorstep of the Union, revealed the dissensions between the Member States and the weaknesses of the Union. Between the Badinter Commission, dispatched at the beginning of the crisis, and the American bombs, two strategies but also two different results. The war was European but the settlement was American. The EU saved the honour by deploying military and humanitarian missions at the end of the conflict. Although not a regional power, the EU retained a power of attraction. This is at least the bet that the EU was making by presenting the new states with a prospect of accession. The process is well underway but the more it moves forward, the more the membership seems compromised. The rule of law is questionable, the temptation to create monoethnic states remains strong, and religious practices have become radicalized. The worst is that the EU is advancing without the support of public opinion which is increasingly reluctant to further enlargement. The Balkans mark the gap between European globalist elites and the citizens. This analysis is presented in the EU magazine in two stages: the EU facing the war in the Balkans and the EU facing the challenge of Balkan accession.

CHRONICLE OF THE EUROPEAN ADMINISTRATION AND CIVIL SERVICE

by Fabrice Andreone

p. 384

The purpose of this column is to present current events in the field of the European civil service. First, our paper presents the legislation and decisions adopted in this field; then, reports and other studies relating to the European civil service. This paper also lists several conferences and seminars that have been held on European Administration. Finally, the last part of this column is devoted to the main cases in the field of the European Union's civil service.



Droit des femmes dans l'UE

Avant-propos

par Alexandra SUBREMON

Ancien membre permanent du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
Ancienne conseillère « transports » à la Représentation permanente de la France auprès de l'UE
et ancienne conseillère du directeur général de l'aviation civile pour les affaires européennes

Lorsque Mme Florence Chaltiel-Terral, rédactrice en chef de la Revue de l'Union européenne, m'a proposé de coordonner un numéro, je lui ai suggéré les droits des femmes. Suggestion qu'elle a retenue sans hésiter. Mes remerciements s'adressent en tout premier lieu à elle, pour la confiance qu'elle a tenu d'emblée à instaurer et qui s'est poursuivie tout au long de l'élaboration de ce numéro.

L'objectif n'était pas bien sûr de broser un tableau idyllique de l'égalité entre femmes et hommes. Tous les contributeurs s'attachent au contraire à exposer les contraintes voire les limites de l'exercice.

Des signatures prestigieuses figurent dans ce numéro. Elles attestent de l'intérêt porté aux droits des femmes, des progrès réalisés et ceux qu'il convient de promouvoir.

Je voudrais exprimer ici ma profonde gratitude aux auteurs mais aussi à leurs collaborateurs, toutes celles et

ceux qui par leur concours ont permis que ce numéro, illuminé par l'éditorial engagé de Madame Barbara Hendricks soit un succès.

Ce numéro a été élaboré alors que les adversaires de la construction européenne donnent de la voix. Les populismes, les nationalismes étriés progressent dangereusement. Une déferlante des discours et publications en tout genre sur l'Europe des technocrates, l'Europe des élites, l'Europe qui ignore, pis, méprise les problèmes et aspirations des peuples alimente dangereusement les discours qui accompagnent les élections européennes. Le dossier des droits des femmes, parmi beaucoup d'autres, atteste du contraire. J'ai la conviction que cette publication aidera les lecteurs européens dans leurs travaux académiques et je nourris l'espoir que nos collègues et amis sur d'autres continents pourront y trouver une source d'inspiration. ☺



Droit des femmes dans l'UE

Les femmes pour une refondation de l'Europe des valeurs¹

par **Barbara HENDRICKS**

Artiste lyrique et ambassadrice honoraire
à vie du Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU

Au lendemain des élections européennes, je voudrais exprimer ma grande satisfaction de voir la participation électorale en hausse ainsi que mon soulagement de constater qu'au Parlement européen, les forces pro-européennes restent largement majoritaires. Il est maintenant de leur responsabilité de s'unir pour construire une Europe démocratique, respectueuse du climat et des citoyens, socialement et économiquement juste. Je compte particulièrement sur mes sœurs, les élues femmes pour ne pas rater le rendez-vous que nous avons avec l'histoire.

Au cours des dernières années, l'Europe a connu une résurgence de l'extrémisme, du repli sur soi et de l'égoïsme, accompagnés d'un rejet du projet européen.

L'Europe est, la plupart du temps, mal connue, souvent accusée de tous les maux et prise comme bouc émissaire dans un jeu politique cynique. Le Parlement européen – pourtant directement élu par les citoyens – peine à accomplir son rôle de relais et de médiateur. Trop souvent, il offre une tribune aux europhobes et aux populistes qui caricaturent l'Europe.

Il ne faut plus laisser le projet européen à ceux qui le critiquent à des fins politiques. Il faut que ceux qui croient dans les idéaux du projet se le réapproprient dans ce qu'il a de plus noble : une certaine idée de l'humanité et du progrès, fondée sur les libertés, l'égalité de droit, la démocratie et la solidarité. Cela implique de se mobiliser et de soutenir ceux qui veulent refonder l'Europe et la rapprocher des citoyens.

Il s'agit en particulier de faire connaître ce que la construction européenne apporte à chacun et à chacune en termes de droits, d'avantages et de progrès et de faire la démonstration que, dans le monde multipolaire dans lequel nous vivons, il n'y a pas d'alternative au projet de paix et de protection qu'est l'Europe.

Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'enjeux mondiaux inéluctables comme la protection de l'environnement, la survie des espèces et un meilleur partage des richesses. Trois domaines dans lesquels le rôle de l'Europe est décisif, mais pour lesquels elle peut et doit vraiment beaucoup mieux faire.

Les prochaines élections européennes seront à cet égard d'une importance capitale.

(1) Discours prononcé le 9 mai 2019 pour la Journée de l'Europe.

Convaincue que les femmes ont un rôle fondamental à jouer pour configurer l'avenir, j'avais tenté de réunir des femmes, de tous âges et horizons venant des États membres de l'Union européenne – et surtout mes jeunes sœurs – dans les domaines de la politique, des arts, de la science et du journalisme, des activistes et des membres de la société civile pour lancer une mobilisation féminine concertée. L'idée était d'enrôler des femmes, comme candidates, comme activistes et comme citoyennes dans la campagne pour les élections européennes de juin 2019 et de créer un réseau afin de :

- faire passer un message positif sur l'apport de l'Europe dans la vie quotidienne de chacun et sur la protection qu'elle offre en termes juridiques, sociaux, éducatifs et sanitaires ;
- souligner la base éthique du projet européen (refus de la guerre et de la haine, libertés démocratiques, les mêmes droits pour tous, progrès économique et social) ;
- contribuer à faire élire un Parlement européen et une Commission européenne avec une représentation 50/50 femmes/hommes constitués de promoteurs de la construction européenne et de ses idéaux.

Ce réseau devait être lancé à l'issue d'une rencontre entre femmes faiseuses d'opinion en début d'année. Pour une série de raisons, cela n'a pu se faire et je le regrette.

En effet, les élections à venir concernent au premier chef les femmes, car elles ont le plus à gagner et à perdre dans le projet européen : principales bénéficiaires du progrès de la société, elles sont aussi les premières victimes de sa régression.

Cibles privilégiées de la violence et de la discrimination, elles connaissent le péril du discours de haine, de suprématie et d'exclusion. Elles tiennent aux droits et acquis que les grands textes fondateurs européens – la Convention européenne des droits humains et la Charte des droits fondamentaux – leur ont apportés et ne sont pas prêtes à y renoncer. Souvent trophées de guerre, elles mesurent le prix de la paix que le projet européen a assurée.

Animées par la conviction qu'une Europe fidèle à ses principes fondateurs et à ses valeurs sera au bénéfice de tous, les femmes doivent peser sur les élections européennes de 2019 et en faire comprendre les enjeux. Dès lors, l'engagement des femmes est non seulement une responsabilité, mais aussi une nécessité.

Heureusement aujourd'hui les femmes refusent de se taire face aux défis et aux dangers de l'époque. Elles s'organisent et s'expriment dans la sphère publique et politique car elles se savent en première ligne.

Elles sont des médiatrices idéales et recèlent un gisement d'énergie, de talent et d'efficacité. Elles sont souvent plus

proches du terrain et des problèmes du quotidien. Enfin, elles aiment et savent travailler efficacement en réseau.

Mon espoir est que les résultats des prochaines élections nous donneront une Union européenne qui met en œuvre l'égalité femmes-hommes dans le processus décisionnel politique, qui garantit l'indépendance économique des femmes, une Europe libérée de toute violence à l'égard des femmes et qui consacre des ressources aux droits humains des femmes, donc une Europe qui apportera paix, sécurité et dignité humaine à tous.

Quand les femmes d'Europe réussissent, leurs enfants et leurs communautés réussissent et l'Union européenne pourra être à la hauteur des idéaux sur lesquels elle a été fondée.

Qui mieux que Simone Veil – à qui j'aimerais que cette Journée de l'Europe soit dédiée – a su décrire ce grand dessein européen : « Se fixant des grandes ambitions, l'Europe pourra faire entendre sa voix et défendre les valeurs fortes : la paix, la défense des droits humains, davantage de solidarité entre les riches et les pauvres. L'Europe est le grand dessein du XXI^e siècle ».

(Elle a ajouté que « l'Europe doit être le carrefour de la liberté et de la solidarité », mais rappelons-nous que la liberté n'est pas donnée : elle doit être gagnée par chaque génération et exige une vigilance constante).

* * *

Au lendemain des élections européennes et alors que nous ne disposons pas d'une analyse poussée des résultats, je voudrais néanmoins exprimer ma grande satisfaction de voir la participation électorale en hausse ainsi que mon soulagement de constater qu'au Parlement européen les forces pro-européennes restent largement majoritaires. Je suis également confortée par le fait que dans de nombreux pays les enjeux climatiques et environnementaux semblent enfin avoir été compris.

Toutefois il est important de ne pas baisser la garde. Les forces populistes et europhobes ont fortement progressé et ceci dans de nombreux pays d'Europe. Il est maintenant de la responsabilité des forces pro-européennes de s'unir pour construire l'Europe que les jeunes – qui se sont fortement mobilisés pour aller voter – nous appellent à mettre en place : une Europe démocratique, respectueuse du climat et des citoyens, socialement et économiquement juste. Je compte particulièrement sur mes sœurs, les élues femmes pour ne pas rater le rendez-vous que nous avons avec l'histoire. Nous en sommes comptables devant nos enfants et petits-enfants. 🌱



Droit des femmes dans l'UE

L'égalité homme-femme et l'importance d'agir maintenant dans l'Union européenne

par Věra JOUROVÁ

Commissaire européenne à la Justice,
aux Consommateurs et à l'Égalité des genres

En tant que principe fondamental de l'Union européenne, l'égalité hommes-femmes a progressé dans l'Union mais les inégalités perdurent dans de nombreux domaines.

La proposition de directive relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants donne l'opportunité d'accroître la représentation des femmes sur le marché du travail et la possibilité de partager de manière égale les responsabilités à l'égard des enfants et des membres de la famille. Sa mise en œuvre pourra également jouer un rôle dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. Les inégalités persistent en termes de violences sexistes ou encore de sous-représentation des femmes en politique. Les élections européennes donnent l'opportunité d'axer l'agenda européen sur l'égalité homme femme afin d'accélérer les progrès dans ce domaine.

Le 8 mars dernier marquait la Journée internationale des femmes. En Europe, et partout dans le monde, se sont déroulées des manifestations en faveur de l'égalité homme-femme et la dénonciation de violences sexistes. Des débats et séminaires se sont tenus tels que celui des eurodéputés et des députés nationaux sur le pouvoir des femmes en politique. En Espagne, 6 millions de personnes ont manifesté pour demander l'égalité des salaires et des droits pour les femmes. Du Portugal à l'Inde, des marches se sont organisées pour exiger la fin des violences domestiques, des violences sexuelles et de la discrimination à l'emploi. En tant que principe fondamental consacré par l'article 3 du Traité sur l'Union européenne, l'égalité entre les hommes et les femmes nous concerne tous. La promotion de l'égalité et l'élimination des inégalités entre les hommes et les femmes dans toutes les actions de l'Union figurent en outre à l'article 8 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En tant que commissaire européenne à la Justice, aux Consommateurs et à l'Égalité des chances, je me réjouis des progrès de l'Union européenne en matière d'égalité des sexes, mais les inégalités perdurent dans de nombreux domaines.

Prenons le taux d'emploi dans l'Union européenne : le taux de participation des femmes sur le marché du travail n'a jamais été aussi haut. Cependant, avec un taux de participation de 66,4 % pour les femmes et 77,9 % pour les hommes, l'écart de 11,5 points de pourcentage reste significatif. Afin que les femmes et les hommes s'engagent sur le marché du travail de manière égale, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord provisoire, le 24 janvier dernier, sur la proposition de la Commission européenne de la directive relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants. Cette directive, à laquelle un article est consacré plus avant dans cette édition, donne aux femmes et aux hommes la possibilité de partager de manière égale les responsabilités à l'égard des enfants et des membres de la famille.

Sa mise en œuvre pourra également jouer un rôle dans la réduction de l'écart de rémunération entre hommes et femmes. À ce jour, les femmes travaillant dans l'Union européenne gagnent par heure en moyenne 16 % de moins que les hommes. En novembre 2017, a été adopté un plan d'action pour réduire l'écart de rémunération entre hommes et femmes. Ce plan d'action adopte une approche holistique s'attaquant aux différentes causes telles que la ségrégation, les stéréotypes, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ainsi que l'application du principe d'égalité de rémunération.

Les inégalités se reflètent également en termes de violences sexistes. Dans l'Union européenne, une femme sur trois a été victime de violences physiques et/ou sexuelles depuis l'âge de 15 ans et une femme sur dix a été victime de cyber-harcèlement. Même si ces violences, basées sur le genre, n'ont aucune place dans la société, elles subsistent et restent un sujet tabou. La campagne de la Commission européenne « NON.NO.NEIN », lancée en 2017, a sensibilisé et financé des projets concrets visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes. Cela a abouti, entre autres, à la formation d'avocats, de médecins, d'enseignants et de policiers, pour offrir un meilleur soutien aux victimes et prévenir les violences sexistes et sexuelles. Aussi, le cadre juridique de lutte contre la violence à l'égard des femmes a considérablement progressé. L'Union européenne ainsi que tous les États membres ont signé la convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte

contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Cette Convention est le premier instrument en Europe à établir des normes juridiquement contraignantes pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger les victimes et poursuivre les auteurs de violences. À ce jour, la Convention a été ratifiée par 21 États membres et l'adhésion de l'Union européenne est en cours.

Avec les élections européennes qui approchent à grands pas, il est important d'axer l'agenda européen sur l'égalité homme-femme afin d'accélérer les progrès dans ce domaine. À ce titre, les femmes demeurent sous-représentées en politique, figurant à 36,4 % des 749 membres du Parlement européen alors qu'elles représentent 51 % de la population de l'Union européenne. L'égalité homme-femme dans les fonctions politiques est fondamentale si l'on aspire à une démocratie stable, transparente et représentative de la diversité de tous les citoyens européens. Alors que mon mandat de commissaire touche à sa fin, je suis fière de ce qui a été réalisé en matière d'égalité à l'échelle de l'Union européenne, mais la situation dans ce domaine reste insatisfaisante. C'est la raison pour laquelle la Commission reste déterminée à promouvoir des sociétés égalitaires et inclusives. Les prochaines élections européennes représentent une belle occasion pour un réel tournant vers l'égalité entre les femmes et les hommes. 🌍

Bruxelles, 17 mai 2019



Le droit des femmes dans l'UE

Le statut de la femme à travers le prisme de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

par Juliane KOKOTT

Avocate générale à la Cour de justice de l'Union européenne

et Jean-Marie GARDETTE

Référendaire

À travers sa jurisprudence, la Cour de justice de l'Union européenne contribue à la définition du statut de la femme dans l'Union européenne. La CJUE est appelée à interpréter les différentes expressions du principe d'égalité – en partant du principe d'égalité des rémunérations entre travailleurs féminins et travailleurs masculins – et les droits sociaux consacrés par le droit de l'Union ainsi qu'à apprécier la validité des actes de droit dérivé adoptés en vue de la mise en œuvre de ces principes et droits, de sorte que sa jurisprudence reflète l'évolution du droit de l'Union dans ce domaine. Ainsi, alors qu'elle s'attachait initialement à assurer une égalité formelle, elle touche de plus en plus des questions d'égalité matérielle, à l'instar du débat en cours, au niveau du législateur de l'Union, au sujet de l'adoption de mesures visant à permettre un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants.

Le statut de la femme est intimement lié au cadre juridique qu'une société s'est fixé. Aucun des progrès importants qui ont été réalisés au cours des dernières décennies en matière d'égalité de traitement ne serait imaginable sans un certain volontarisme du législateur et une jurisprudence appelée à préciser le sens et la portée des normes ainsi édictées. En cette année 2019, on songe ainsi en particulier à la reconnaissance du droit de vote des femmes aux élections nationales dont le Grand-Duché de Luxembourg et l'Allemagne commémorent, le centenaire.

Il arrive que les règles juridiques façonnant le statut de la femme se bornent à représenter l'aboutissement et tirer les conclusions normatives d'une évolution qui s'est amorcée et poursuivie dans la société pendant des décennies. La profonde évolution du statut civil de la femme au cours du siècle dernier en constitue une bonne illustration, au point que le modèle patriarcal caractérisant les premières codifications du droit civil continental, notamment le code Napoléon de 1804, apparaît aujourd'hui comme difficilement concevable, tant l'incapacité juridique totale frappant la femme mariée, assortie de devoirs d'obéissance, y avait trouvé une expression dépourvue d'ambiguïté. La reconnaissance progressive de la capacité des femmes est allée de pair avec l'évolution des idées, grâce à l'engagement de femmes pionnières. Cette évolution des idées a sans doute également permis les nombreuses évolutions législatives parallèles vers une plus grande autonomie des femmes, qu'il s'agisse de leur statut civil ou de la dépénalisation partielle de l'avortement.

Pour autant, il peut aussi advenir qu'une politique volontariste prenne les devants par l'adoption d'une législation touchant au statut de la femme qui se révèle, par la suite, comme le point de départ à partir duquel des évolutions sociales quant au rôle des femmes ont pu se produire. Sans passer sous silence les limites, tenant notamment à leur caractère parcellaire,

des instruments du droit de l'Union touchant au statut de la femme, il n'apparaît pas excessif d'envisager sous cet angle de nombreuses règles du droit de l'Union sur le statut de la femme.

Dans la mesure où la Cour de justice de l'Union européenne est l'interprète privilégiée du droit de l'Union, en particulier par le biais de la procédure de renvoi préjudiciel visée à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'apport du droit de l'Union à cet égard et ses limites apparaissent à travers le prisme de sa jurisprudence.

I. – LA CONTRIBUTION DU DROIT DE L'UNION À LA DÉFINITION DU STATUT DE LA FEMME - DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS À UNE APPRÉHENSION PLUS GLOBALE DU STATUT DE LA FEMME

Conformément à l'évolution du droit de l'Union, nous aborderons successivement la jurisprudence de la Cour tendant à garantir le plein respect du principe d'égalité entre les hommes et les femmes et sa contribution à l'effectivité des droits participant plus généralement d'une définition renouvelée du statut de la femme.

A – La jurisprudence relative aux différentes expressions du principe de non-discrimination

En droit de l'Union, le principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes compte au nombre des principes structurants de l'action des institutions de l'Union, ainsi qu'en attestent les objectifs exprimés à l'article 3§3, deuxième alinéa, du Traité sur l'Union européenne (TUE) et à l'article 8 TFUE. Les moyens d'action résultent de l'application conjuguée des règles de compétence¹ du droit primaire et des principes fondamentaux consacrés par ce même droit primaire².

L'action de l'Union trouve sa source dans la consécration, par le traité de Rome, d'une disposition établissant le principe d'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur à l'article 119 du Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité CEE) désormais devenu l'article 157 TFUE. Dans les années 1950, il s'agissait d'une clause particulièrement progressiste qui ne correspondait nullement à la réalité économique. On sait que la consécration de ce principe était moins l'expression d'un volontarisme politique qu'une mesure destinée à prémunir la France, dont le Préambule de la Constitution

de 1946 avait consacré le principe dans son ordre juridique interne, contre le désavantage compétitif auquel son industrie risquait d'être exposée face aux États membres n'ayant pas consacré de principe équivalent dans leur ordre juridique interne³. Pour autant, quelles que puissent être les raisons à l'origine de l'insertion en droit primaire de ce principe, il est permis de penser que l'évolution du statut de la femme dans beaucoup d'États membres doit beaucoup au principe d'égalité salariale du droit de l'Union. Si ce principe a, au fil des années, permis de réduire l'écart des salaires entre les travailleurs des deux sexes, il n'en demeure pas moins que cet écart continue à subsister, à des degrés divers, dans tous les États membres⁴.

La Cour de justice de l'Union européenne a été appelée, à maintes reprises, à interpréter ce principe d'égalité des rémunérations. Par sa jurisprudence, elle a contribué à faire de cette règle un élément-clé du droit social européen qui est d'effet direct, et ce non seulement dans les rapports juridiques verticaux (vis-à-vis de l'État) mais aussi dans les rapports juridiques horizontaux (entre l'employeur privé et son employé(e))⁵. Sont interdites non seulement les discriminations directes sur la base du sexe mais également les discriminations indirectes.

Il est intéressant de noter que les pierres fondatrices de cette jurisprudence fort protectrice des femmes sont issues d'une Cour qui était, pendant de longues années, composée exclusivement d'hommes. Voilà un bel exemple qui démontre que l'on n'a pas nécessairement besoin d'être une femme ni *a fortiori* une féministe pour faire avancer l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Au fil des années, la législation européenne a été complétée par toute une série de directives visant à mettre en œuvre le principe d'égalité et de non-discrimination entre femmes et hommes⁶. Parmi ces directives, on mentionnera en particulier la direc-

(1) Art. 19 TFUE ; art. 153 § 1, sous j, TFUE.

(2) Principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins – art. 157 TFUE ; principe de l'égalité entre femmes et hommes – art. 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

(3) V. en ce sens, CJCE, 8 avr. 1976, aff. 43/75, *Defrenne*, pt 9 (« *Defrenne II* »), Rev. UE 2015. 547, étude L. Allart.

(4) V. les statistiques actuelles publiées par la Commission : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/equalpayday-eu-factsheets-2018_fr.pdf.

(5) Jurisprudence constante depuis l'arrêt *Defrenne II*, préc.

(6) Parmi les instruments les plus anciens demeurés en vigueur, v. Dir. n° 79/7/CEE du Conseil, 19 déc. 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (JOCE 1979, n° L. 6, p. 24), et Dir. n° 92/85/CEE du Conseil, 19 oct. 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (JOCE, n° L. 348, p. 1). La directive n° 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juill. 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (JOCE, n° L. 204, p. 23) a opéré la refonte de sept instruments antérieurs de portée plus limitée. V. aussi Dir. n° 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil, 7 juill. 2010, concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil (JOUE, n° L. 181, p. 1).

tive dite « anti-discriminations » de 2004⁷ (n° 2004/113/CE) qui étend le principe d'égalité de traitement au-delà du domaine classique des relations de travail pour interdire les discriminations également en ce qui concerne l'accès à des biens et services. La Cour a eu l'occasion de se prononcer, à l'invitation de la Cour constitutionnelle de Belgique, sur la validité d'une disposition dérogatoire de cette directive⁸ tendant à permettre, dans le secteur des assurances, la poursuite de l'utilisation du sexe en tant que facteur actuariel et, partant, une différenciation des cotisations et des prestations, généralement justifiée par l'espérance de vie distincte, selon le sexe. Constatant que l'article 5§1 de la directive n° 2004/113/CE imposait l'abolition, dans un délai défini, des différences en matière de primes et de prestations découlant de l'utilisation du sexe comme facteur dans le calcul de celles-ci et, partant, reposait sur la prémisse que la situation des femmes et des hommes étaient comparables à cet égard, nonobstant les différences statistiques susceptibles d'exister, la Cour a conclu à l'absence de validité d'une dérogation d'une durée indéfinie à l'exigence de l'article 5§1 de la directive n° 2004/113/CE. Cet arrêt a ainsi permis la généralisation des tarifs « unisexes » dans les États membres, ouvrant aussi la voie à une application des principes ainsi dégagés dans des domaines voisins⁹.

B – La jurisprudence de la Cour de justice relative à d'autres instruments déterminants du statut de la femme

Au cours des dernières années, la Cour a, par une interprétation soucieuse de l'effectivité des droits conférés par différents instruments de la politique sociale de l'Union, assuré une contribution importante à la consolidation du statut de la femme en droit de l'Union et, ainsi, à la garantie d'une égalité réelle. Il en va tout particulièrement ainsi de l'interprétation des conditions d'exercice du droit à congé parental reconnu par l'accord-cadre annexé à la directive n° 96/34/CE¹⁰ et de la portée reconnue par la Cour à la protection accordée par la directive n° 97/81/CE¹¹ aux travailleurs à temps partiel. En outre, le droit de la fonction publique européenne est un domaine dans lequel la jurisprudence de la Cour a dégagé des principes essentiels, notamment dans le cadre des dispositions statutaires en matière de harcèlement sexuel et moral.

La directive n° 96/34/CE constitue le premier instrument visant, en droit de l'Union, à concilier la vie professionnelle et familiale et, ainsi, à assurer une égalité substantielle décrite comme « l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes ». Si le droit à congé parental est un droit accordé aux parents de deux sexes et, ainsi, un instrument susceptible de faire évoluer le partage des rôles dans le cadre familial, son exercice par les hommes demeure limité, dans un contexte marqué par la persistance de l'inégalité des rémunérations allée au caractère transférable entre les époux du droit à congé parental dans certaines législations nationales. Dans sa jurisprudence abondante relative à la directive n° 96/34/CE et, désormais à la directive n° 2010/18/UE, la Cour s'est attachée à garantir l'effectivité des droits découlant de l'accord-cadre.

Ainsi, elle a jugé que l'exercice, par une femme nommée fonctionnaire stagiaire à un poste de direction, de son droit à congé parental ne pouvait avoir pour conséquence, par application de dispositions statutaires nationales et en l'absence de toute possibilité de prorogation, d'entraîner la fin infructueuse du stage¹². De même, les dispositions de l'accord-cadre s'opposent, selon la Cour, à une législation nationale excluant un homme du bénéfice du congé parental au seul motif que sa conjointe n'exerce pas d'activité professionnelle¹³.

Par ailleurs, il découle de l'interprétation donnée par la Cour aux exigences tenant au principe de non-discrimination des travailleurs à temps partiel consacré par l'accord-cadre annexé à la directive n° 97/81/CE¹⁴ qu'une discrimination des travailleurs à temps partiel peut s'analyser en une discrimination indirecte à l'égard des femmes au sens de la directive n° 2006/54/CE à chaque fois que les femmes sont majoritaires au sein du groupe exposé à un traitement défavorable, en l'absence de tout motif justificatif¹⁵. Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, au sujet de l'interdiction de discrimination des travailleurs à durée déterminée consacrée par la directive n° 1999/70/CE¹⁶. La jurisprudence de la Cour contribue ainsi à lutter contre la précarité de l'emploi et à encadrer les conséquences attachées aux formes d'emploi à temps partiel, trop souvent encore utilisées par les femmes pour parvenir à une conciliation entre les exigences de la vie professionnelle et celles de la vie privée.

(7) Dir. n° 2004/113/CE du Conseil, 13 déc. 2004, mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JOCE, n° L. 373, p. 37).

(8) Dir. n° 2004/113/CE, art. 5 § 2.

(9) Dans l'arrêt du 3 sept. 2014, aff. C-318/13, X, RTD eur. 2015. 350, obs. L. Coutron, la Cour a ainsi interprété la directive n° 79/7/CEE en ce sens qu'elle s'opposait au calcul d'une indemnité forfaitaire servie au titre de l'assurance accident des travailleurs salariés selon un calcul actuariel fondé sur l'espérance de vie moyenne selon le sexe du bénéficiaire de ladite indemnité.

(10) Dir. n° 96/34/CE du Conseil, 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre conclu le 14 déc. 1995 par l'UNICE, le CEEP et la CES sur le congé parental (JOCE, n° L. 145, p. 4). Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive n° 2010/18/UE du Conseil, du 8 mars 2010, portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES [...] (JOUE, n° L. 68, p. 13).

(11) Dir. n° 97/81/CE du Conseil, 15 déc. 1997, concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (JOCE 1998, n° L. 14, p. 9).

(12) CJUE, 7 sept. 2017, aff. C-174/16, H.

(13) CJUE, 16 juill. 2015, aff. C-222/14, *Maistrellis*, RTD eur. 2016. 365, obs. F. Benoît-Rohmer.

(14) Pour un exemple, v. CJUE, 10 juin 2010, aff. C-395/08 et C-396/08, *Bruno e.a.*, RDSS 2010. 778, obs. F. Kessler ; RTD eur. 2010. 673, chron. S. Robin-Olivier ; Rev. UE 2014. 243, chron. E. Sabatakakis, relatif à la double prise en compte de la quantité de travail effectué tant aux fins de l'ouverture d'un droit qu'aux fins de sa liquidation.

(15) Pour un exemple, CJUE, 8 mai 2019, aff. C-161/18, *Villar Láiz*, portant sur l'interprétation de la directive 79/7 au sujet du calcul des pensions de retraite des travailleurs à temps partiel.

(16) Dir. n° 1999/70/CE du Conseil, 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JOUE, n° L. 175, p. 43).

La jurisprudence des juridictions de l'Union en matière de droit de la fonction publique participe de manière importante, quoique trop peu souvent perçue, à la définition du statut de la femme en droit de l'Union. Au fil de ses réformes successives, le statut des fonctionnaires de l'Union a intégré des dispositions contribuant à lutter contre toute forme de discrimination et d'atteinte à la dignité des personnes. La jurisprudence relative aux dispositions en matière de harcèlement sexuel et moral (art. 12 bis du statut des fonctionnaires) a permis à la Cour de dégager des solutions assurant un juste équilibre entre, d'une part, la protection des intérêts des victimes et, d'autre part, la protection contre les accusations abusives de harcèlement. Les garanties procédurales bénéficiant aux intéressés sont un instrument privilégié de cette conciliation. Dans un récent arrêt¹⁷ relatif à un litige consécutif au classement d'une plainte pour harcèlement, la Cour a ainsi annulé, conformément à ma proposition, l'arrêt de rejet du recours dirigé contre la décision de classement, au motif essentiel que, contrairement aux exigences découlant de l'article 41 de la Charte, la requérante n'avait pas pu faire valoir son point de vue au sujet de la teneur des déclarations faites par la personne accusée de harcèlement et les différents témoins avant que le comité chargé de mener l'enquête administrative et de présenter, à son issue, des recommandations à l'autorité compétente ne transmette ses recommandations, lesquelles auraient pu consister en l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'égard de l'auteur de la plainte.

II. – LES LIMITES DES RÈGLES DE DROIT - VERS UN ÉLARGISSEMENT DU DOMAINE DE LA LUTTE ?

Il ressort des développements qui précèdent que la jurisprudence de la Cour s'est développée, à tout le moins dans un premier temps, dans le cadre des différentes expressions du principe de non-discrimination, ce qui implique d'examiner toute différence de traitement fondée directement ou indirectement sur le sexe à l'aune des justifications avancées. Cette approche trouve des limites juridiques, qui seront brièvement abordées ci-après.

A – Les limites d'une approche fondée sur l'égalité formelle

Les limites de l'approche juridique de l'égalité des sexes fondée sur la lutte contre les différentes formes de discrimination sont apparues à deux niveaux principaux : les difficultés probatoires et l'appréciation de mesures dites de « discrimination positive » visant à atteindre une égalité de résultats.

Les difficultés probatoires affectent la mise en œuvre du principe de non-discrimination, quel qu'en soit le motif. Invoquer une inégalité de rémunération apparaît ainsi d'emblée difficile, lorsque l'intéressée n'a pas accès aux éléments qui mettent

en évidence une telle inégalité. Quand bien même elle bénéficierait du soutien d'un collègue, reste alors à éviter que ce soutien ne se retourne contre celui qui l'apporte. L'article 19 de la directive n° 2006/54/CE a prévu un renversement de la charge de la preuve dès lors qu'une personne qui s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement a établi des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte : la preuve d'absence de violation du principe de l'égalité de traitement incombe alors à la partie défenderesse. Ce renversement de la charge de la preuve, sans résoudre toutes les difficultés probatoires esquissées, s'inspire des principes dégagés par la Cour dans sa jurisprudence relative à l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins¹⁸ et a trouvé application notamment aux fins de la protection de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail au titre de la directive n° 92/85/CEE¹⁹. Pour autant, l'admission d'un renversement de la charge de la preuve trouve une limite, dans les affaires de harcèlement, dans la nécessité de respecter les droits de la défense de la personne mise en cause.

S'agissant de mesures nationales visant à assurer une véritable égalité des chances, la réserve marquée par la Cour à l'occasion de la première saisine soulevant cette question²⁰ a fait l'objet de critiques. Il s'agissait d'une mesure accordant, à qualifications et aptitudes égales, une priorité absolue aux candidats féminins dans les secteurs dans lesquels les femmes sont sous-représentées. Sans contester que cette décision révèle les limites d'une approche fondée sur l'analyse de la justification – envisagée comme une exception et, partant, d'interprétation stricte – d'une discrimination fondée sur le sexe, il importe de rappeler qu'elle est intervenue antérieurement à l'intégration, par le traité d'Amsterdam, d'une référence à la notion d'égalité des chances permettant l'adoption de mesures positives en faveur du sexe sous-représenté, à l'article 119 du Traité CE (devenu art. 141 Traité CE, désormais art. 157 TFUE). Il est révélateur, à cet égard, que la Cour ait ultérieurement affiné son analyse, en validant, conformément à l'analyse que je lui avais proposée en tant que mandataire du gouvernement du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, une disposition analogue, mais comportant une clause d'ouverture, c'est-à-dire ne prévoyant pas de priorité absolue²¹.

(17) CJUE, 4 avr. 2019, aff. C-558/17 P, OZ c/ BEI.

(18) CJCE, 26 juin 2001, aff. C-381/99, *Brunnhöfer*, AJDA 2001. 941, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert – V. égal. CJUE, 28 févr. 2013, *Kenny* e.a.

(19) V., à cet égard, les arrêts récents : CJUE, 19 oct. 2017, aff. C-531/15, *Otero Ramos*, et CJUE, 19 sept. 2018, aff. C-41/17, *González Castro*, D. 2018. 1808.

(20) CJCE, 17 oct. 1995, aff. C-450/93, *Kalanke*, AJDA 1996. 376, chron. J.-F. Flauss ; D. 1996. 221, note J.-L. Clergerie ; Dr. soc. 1996. 494, note M.-T. Lanquetin ; *ibid.* 1997. 397, chron. S. Van Raepenbusch ; *ibid.* 510, chron. S. Van Raepenbusch ; RTD eur. 1996. 281, étude L. Charpentier.

(21) CJCE, 11 nov. 1997, aff. C-409/95, *Marschall*, D. 1998. 211, obs. J. Rideau. Sur cette évolution de la jurisprudence, v. les commentaires éclairants de C. Barnard, *The Principle of Equality in the Community context : P, Grant, Kalanke and Marschall : Four uneasy bedfellows ?*, CLJ 1998. 352.

Si, dans l'arrêt *Griesmar*²², la Cour a jugé contraire au principe de l'égalité des rémunérations une bonification pour enfants accordée exclusivement aux fonctionnaires de sexe féminin pour le calcul des pensions de retraite, alors que la mesure était présentée comme visant à compenser les désavantages de carrière, il n'en demeure pas moins qu'elle s'est fondée, à cet égard, sur le rôle effectivement assumé par un fonctionnaire de sexe masculin dans l'éducation de ses enfants et, ainsi, sur une vision renouvelée du partage des tâches.

En tout état de cause, il importe de rappeler, dans ce contexte, que le rôle dévolu à la Cour par les traités est d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités²³, et non de se substituer au législateur de l'Union lorsque celui-ci n'a pas épuisé les compétences qui lui sont reconnues par les traités. S'il apparaît incontestable que l'évolution du droit de l'Union à partir du principe d'égalité des rémunérations a mis l'accent sur la lutte contre les discriminations, en tardant à adopter des mesures permettant d'assurer une véritable égalité des chances, il apparaît que le législateur de l'Union a pris conscience des limites du cadre juridique existant à cet égard. Si le thème de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle figure depuis longtemps dans l'agenda social européen²⁴, il se situe à la confluence de politiques distinctes, quoique complémentaires en matière d'emploi et d'égalité. Il a fallu attendre la directive n° 96/34/CE sur le congé parental pour que soient adoptées des dispositions contraignantes qui n'épuisent pas, loin s'en faut, le champ des mesures envisageables. Face à cette situation, l'accord politique trouvé tout récemment entre le Conseil et le Parlement au sujet de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive n° 2010/18/UE du Conseil²⁵ a permis au Parlement d'intégrer au texte adopté en première lecture le compromis sur lequel la Commission, le Conseil et le Parlement s'étaient informellement accordés, ouvrant la voie à l'adoption prochaine de ce texte plus ambitieux que ses prédécesseurs²⁶.

B – Le pluralisme croissant des représentations et aspirations sociales

Si les règles de droit apportent une contribution importante à l'évolution du statut de la femme et, ainsi, à la remise en question de l'appréhension traditionnelle de leur rôle, il ne fait aucun doute que l'évolution des représentations culturelles et sociales découle d'une multitude de facteurs extra-juridiques. Il convient de relever, à cet égard, que l'évolution à travers les règles de droit évoquée jusqu'ici s'est insérée dans un contexte plus large, qui remet en cause la dichotomie des genres et envisage la parentalité de manière renouvelée.

Pour autant, force est de constater que le pluralisme croissant des aspirations sociales peut aussi conduire à un changement de perspective. En effet, le droit à l'égalité de traitement peut être invoqué par les femmes non pas pour surmonter, mais bien pour revendiquer une appréhension traditionnelle de leur rôle. Ainsi, tant les juridictions nationales que les juridictions supranationales au nombre desquelles compte la Cour sont désormais régulièrement appelées à se prononcer sur des litiges dans lesquels une femme revendique le droit de porter un signe religieux ostentatoire sur son lieu de travail, au sein d'un établissement scolaire ou sur la voie publique, et ce au nom de son identité culturelle et religieuse. La Cour a ainsi été appelée à connaître de deux affaires portant sur l'interdiction du port du foulard islamique dans des entreprises privées²⁷. Dans chacune de ces affaires, la Cour a dû rechercher le juste équilibre entre les droits de l'employeur et ceux de son employée. En substance, la Cour a considéré qu'il était permis à un employeur de mettre en œuvre une règle de neutralité politique, philosophique et religieuse dans son entreprise. Si une telle règle a été prévue, il peut alors être justifié d'imposer à une travailleuse de retirer son voile pendant les heures de travail, tout particulièrement lorsqu'elle exerce des fonctions qui sont caractérisées par de multiples contacts avec la clientèle de l'entreprise.

Face à ce nouveau défi, résultant du pluralisme croissant des aspirations sociales, la mise en œuvre concrète du principe d'égalité de traitement – et, au-delà, la place occupée par les femmes dans la cité, demeurera un sujet central de l'action de l'Union au cours des années à venir. 

(22) CJCE, 29 nov. 2001, aff. C-366/99, *Griesmar*, AJDA 2000. 808, chron. H. Chavrier, H. Legal et G. de Bergues ; *ibid.* 2002. 326, chron. C. Lambert, J.-M. Belorgey et S. Gervasoni ; D. 2002. 134, et les obs. ; AJFP 2002. 4, et les obs., note P. Boutelet ; *ibid.* 11, note A. Fitte-Duval ; Dr. soc. 2002. 178, note M.-T. Lanquétin ; *ibid.* 2003. 751, chron. S. Van Raepenbusch ; RDSS 2002. 375, obs. F. Muller.

(23) Art. 19 § 1 TUE.

(24) V., dès 1974, le premier programme d'action sociale de la Commission de 1974 (JOCE, n° C. 13, p. 2) et, en 1989, le libellé de l'article 16 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

(25) COM(2017) 253.

(26) V., en ce sens, la note d'information n° 8061/19 du Conseil du 11 avr. 2019 dans le dossier interinstitutionnel 2017/0085 (COD) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8061_2019_INIT&from=EN).

(27) CJUE, 14 mars 2017, aff. C-157/15, *G4S Secure Solutions*, AJDA 2017. 551 ; *ibid.* 1106, chron. E. Broussy, H. Cassagnabère, C. Gänser et P. Bonneville ; D. 2017. 947, note J. Mouly ; *ibid.* 2018. 813, obs. P. Lokiec et J. Porta ; Dr. soc. 2017. 450, étude Y. Pagnerre ; *ibid.* 2018. 663, étude Y. Pagnerre et S. Dougados ; RDT 2017. 422, obs. P. Adam ; Constitutions 2017. 249, chron. A.-M. Le Pourhiet ; RTD eur. 2017. 229, étude S. Robin-Olivier ; *ibid.* 2018. 467, obs. F. Benoît-Rohmer ; *ibid.* 2019. 85, étude J.H.H. Weiler ; *ibid.* 105, étude S. Hennette Vauchez ; Rev. UE 2017. 342, étude G. Gonzalez et aff. C-188/15, *Boungaoui et ADDH*.



Droit des femmes dans l'UE

La loi comme outil pédagogique

*Libres propos
d'un député européen
sur le rôle du Parlement européen
en matière d'égalité hommes-femmes*

*par Édouard MARTIN
Député européen*

*Cinq années de combat au sein de la Commission
Droits des femmes et égalité des genres
au Parlement européen.*

« **A**ttention à ne pas en faire trop ». C'est la phrase la plus souvent entendue ces derniers temps. Mais trop de quoi ? Trop « d'agitations » pour les droits des femmes ?

Il faut dire que ces cinq dernières années passées au Parlement européen, nombreuses ont été les occasions de se révolter. En 2014, à peine arrivé à Bruxelles, on me rapporte que des femmes, et notamment les assistantes parlementaires, subissent l'envahissement d'une certaine gent masculine. L'envahissement de certains crevards avec tentatives d'intrusion dans la vie privée, la négligence ou l'indifférence qui autorisent qu'on ne salue pas la présence féminine, que ce soit au bureau ou en réunion, mais aussi des gestes ou des mots déplacés.

Plus de 7 000 personnes travaillent au Parlement européen. Le Parlement est aussi le lieu où cohabitent 28 nationalités et une grande diversité de contrats de travail, du contrat le plus précaire de stagiaire à des fonctionnaires européens haut placés. C'est dire la multitude et la complexité de certains comportements à risque. Tout cela, je dois le reconnaître, ne m'a pas sauté aux yeux immédiatement.

Pas assez sensibilisé au problème ? Peut-être. Pourtant, l'ancien syndicaliste que je suis aurait dû l'être puisque j'ai passé plus de trente ans à combattre tous types de discriminations. Oui, mais cette discrimination à l'encontre des femmes était peu présente dans le monde d'hommes où j'exerçais mon métier, la sidérurgie.

Voilà, on y est ! Un monde d'hommes ! Le Parlement européen n'est pas un milieu réservé aux hommes, les femmes y sont évidemment nombreuses. Alors pourquoi ne pas avoir vu, ou pas assez, l'évidence ? Là aussi, l'évidence est dans la question. Je suis un homme, voilà tout. Je fais partie du sexe dit « fort ». Je n'ai subi ni harcèlement sexuel, ni gestes déplacés, ni agressions. On n'a pas oublié de me saluer, on ne m'a pas pris pour la secrétaire du bureau. J'ai sûrement moins eu à me battre. La

banalisation des blagues sexistes, le laisser-faire ambiant et la résignation partagée dans notre institution politique qui se devait pourtant d'être exemplaire et l'inaction des politiques sur le sujet, je l'ai découvert sur place.

Très vite, j'ai décidé que je devais être acteur de ce combat : pour les droits des femmes je devais être militant. J'avais du retard et je devais le rattraper. Tout naturellement, j'intègre la commission Droit des femmes et égalité des genres (FEMM). Les sujets débattus dans les instances européennes sont cli-vants mais passionnants : droit à l'avortement dans les mêmes conditions pour toutes et dans les 28 États membres, liberté de disposer de son corps, accès à des moyens contraceptifs, égalité salariale et place des femmes dans les conseils d'administration des entreprises, véritable parité en politique, dans les entreprises, l'indispensable chance d'aller à l'école pour les filles dans les pays en voie de développement. Je comprends que l'Union européenne peut contribuer à améliorer les droits des femmes. Je comprends que les droits des femmes en Europe, comme partout ailleurs, ne sont jamais garantis pour toujours. Je ressens les injustices, la violence vécue par la moitié de l'humanité dans une quasi-indifférence généralisée tout aussi violente et scandaleuse. Je constate que si le clivage entre hommes et femmes est bien réel, il l'est parfois moins que celui de la sensibilité politique, selon un parti de droite ou un parti de gauche, sur certains sujets comme sur les questions des droits sexuels et reproductifs. Néanmoins, les textes proposés sont novateurs, les opposants, beaucoup moins et essaient par tous les moyens de faire barrage à toute avancée en faveur des droits des femmes. Pire, parfois les régressions proposées sont criantes, insultantes, comme les tentatives de criminalisation de l'avortement ou le non-remboursement des moyens contraceptifs. Une victoire notable, toutefois, sur les droits sexuels et reproductifs dans la convention d'Istanbul qui est un instrument juridique du Conseil de l'Europe. Nous avons réussi à y inscrire la mention selon laquelle un déni d'accès sûr et légal à l'avortement doit être reconnu comme une violence sexuelle¹. Ce traité international juridiquement contraignant dédié à lutter contre les violences faites aux femmes – dite convention d'Istanbul – a été signé le 13 juin 2017 sous présidence estonienne. La convention d'Istanbul a été signée sous la forme de décisions nécessitant l'unanimité au Conseil : l'une relative à la politique d'asile et de non-refoulement (art. 78 § 2 et 218 § 5 TFUE) et la seconde relative à la coopération judiciaire en matière pénale (art. 82 § 2 et 83 § 1 TFUE).

Toutefois, cette ratification deux ans après la signature, dernière étape, se fait toujours attendre, c'est inacceptable.

Certains États membres ont invoqué des problèmes de base légale pour retarder et même bloquer le processus. D'autres ont souhaité limiter la portée de la Convention. Considérant cette situation intolérable, le Parlement européen a demandé un avis à la Cour de justice de l'Union européenne².

L'attention est de tous les instants, la tension aussi. Le diable se cache dans les détails, c'est bien connu et c'est tellement vrai. Le moindre amendement d'une résolution qui est un

texte non législatif est passé à la loupe. La vigilance s'impose car rarement le religieux n'a eu autant d'emprise sur certains députés et jamais les droits des femmes n'ont été aussi fragilisés. Les lobbys religieux, puissants et coalisés au niveau européen, trouvent des relais faciles au sein des institutions et nous assaillent de courriels haineux ou de lettres nous incitant à restreindre la liberté des femmes à disposer de leurs corps.

Malgré tout, la commission FEMM tient le cap et maintient la pression pour de nouvelles avancées dans le traitement égal entre les femmes et les hommes. Le dernier en date est le congé parental et la mise en place d'un congé paternité en Europe (équilibre entre vie privée et vie professionnelle). Alors que le Parlement européen avait décidé d'un niveau ambitieux de rémunération souhaité et réellement incitatif, à hauteur de 80 % du salaire, les gouvernements des 28 États membres en ont décidé autrement, préférant une approche qui minimiserait « le coût » d'une telle mesure. Nous savons que le parent qui prend un congé parental dans un couple, en majorité, a le plus bas salaire, afin de ne pas grever le budget du ménage. Or aujourd'hui, pour de multiples raisons, le plus bas salaire est souvent celui de la femme, qui porte de ce fait seule la charge de cette difficile conciliation.

L'autre sujet qui a secoué le Parlement européen est l'affaire « *Me Too* ». L'institution européenne n'a pas échappé au mouvement international. Enfin, les victimes bénéficiaient d'une oreille attentive, oui mais pas de toutes les oreilles. Il a fallu de « l'agitation » visible pour bousculer l'ordre établi. Très vite, un collectif de femmes travaillant au Parlement se constitue et fait un travail remarquable. Conférences de presse, manifestations, débats, interpellation des élus et des responsables de l'administration. Il faut des réponses urgentes. Hors de question pour ces femmes de laisser encore ce fléau caché sous le tapis épais de l'institution, hors de question de ne pas se saisir de ce *momentum* : « *Me too EP* »³ voyait officiellement le jour.

Le Parlement européen n'est pas épargné par le harcèlement sexuel, pas plus qu'ailleurs mais pas moins non plus. Il fallait donc s'attaquer une bonne fois pour toutes à cette gangrène. Dénoncer oui, mais avant tout réglementer et légiférer. Et c'est assez naturellement que le Parlement vote une résolution qui demande la revoyure du règlement intérieur pour mieux protéger les victimes et sanctionner les harceleurs : mise en place d'un audit externe, formation obligatoire sur le harcèlement sexuel pour tout le personnel de l'Institution et, pour les députés européens, professionnalisation du comité anti-harcèlement... Jusque-là tout allait bien, c'était une première victoire pour toutes les victimes restées anonymes. C'est après que les

(1) V. P8_TA(2017)0329.

(2) V. P8_TA(2019)0357.

(3) @MeTooEP, <https://metooep.com/>

choses se gâtent. Lorsqu'il s'agit de voter des textes bourrés de bonnes intentions, l'adhésion est totale. En revanche, pour muscler le règlement et notamment revoir le système des sanctions, il est beaucoup plus difficile de trouver une majorité. Refus d'un audit externe, refus de revoir la composition du comité anti-harcèlement (où siègent trois députés européens), refus de rendre la formation sur le harcèlement obligatoire (qui serait contraire à la liberté de mandat), et pourtant ces trois points faisaient partie de la résolution votée. Malgré les protestations de député(e)s engagé(e)s, malgré les nombreuses « agitations » du mouvement *Me Too EP*, le bureau composé de vice-présidents a reculé. Des opérations de sensibilisation, telle est la réponse aux drames vécus par certaines et certains. Le Parlement européen avait ici une chance de changer ses règles

internes et d'encourager des cercles vertueux en incitant les assemblées nationales et les partis politiques nationaux à faire de même.

Qui osera dénoncer son employeur harceleur sachant qu'un licenciement représente un risque ? Le statut de l'assistant parlementaire reste d'une précarité extrême. C'est la double peine ! Mais attention de ne pas en faire trop, nous dit-on ! Cela peut en effet avoir l'effet inverse que celui recherché...

Alors oui, il faut sensibiliser, oui à la pédagogie, mais cela ne suffit pas et ne suffira pas encore. Il nous faudra, hélas, encore beaucoup de temps pour atteindre une égalité concrète entre les femmes et les hommes. En attendant, et à défaut de mieux, le meilleur outil pédagogique reste la Loi! 🗳️



Droit des femmes dans l'UE

Une brève histoire des politiques d'égalité dans l'Union européenne sous l'angle des études de genre

par Pascale VIELLE

Professeure de droit social à l'université de Louvain,
Fellow 2019-2020 à l'IEA de Nantes

Le droit et les politiques de l'égalité des femmes et des hommes dans l'Union européenne peuvent être lus à la lumière de l'évolution des théories féministes et de leur contribution au passage d'une égalité formelle à une égalité substantielle. C'est un domaine qui, depuis l'origine, constitue un laboratoire d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies de lutte contre les inégalités (discrimination indirecte, actions positives, renversement de la charge de la preuve), mais aussi de concepts et instruments juridiques ou politiques à vocation plus générale (effet direct horizontal, soft law, adhésion de l'Union à une Convention internationale relative aux droits humains etc.). Les différents acteurs institutionnels (Conseil, Commission, Cour) ont joué chacun un rôle tantôt moteur, tantôt de frein dans la progression vers une égalité plus substantielle, mais celle-ci demeure en conclusion étroitement dépendante d'une volonté politique des États membres.

Promouvoir l'égalité des femmes et des hommes ne constituait pas, en 1957, une vocation du traité de Rome instituant la Communauté européenne. L'Union européenne doit à l'opiniâtreté d'Éliane Vogel-Polsky¹, avocate et professeure de droit social belge, les développements considérables – et sans doute bien éloignés de ce qu'imaginaient les « Pères » du Traité – de l'article 119 du Traité (aujourd'hui l'article 157 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) qui, à l'origine, se bornait à reconnaître « l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail ». Caractérisé par une évolution institutionnelle, réglementaire et politique ponctuée d'avancées spectaculaires, le domaine de l'égalité des femmes et des hommes s'est révélé, depuis 1976, et jusqu'à la crise de 2008, singulièrement fécond, créatif et souvent précurseur². En parallèle et en écho à l'évolution du cadre conceptuel relatif à l'identité et à l'égalité, issu des réflexions des mouvements de femmes et des travaux scientifiques (I), ce processus européen reflète, jusqu'à ce jour, les transformations de la conception de l'égalité, de l'égalité de résultats à l'égalité des chances (II).

I. – LES ENJEUX POLITIQUES DE L'ÉGALITÉ DE GENRE

A – Du sexe au genre, distinguer les femmes et les hommes

Les controverses relatives à l'identité et à la différence entre les sexes ont

(1) E. Gubin, Éliane Vogel-Polsky, une femme de conviction, Bruxelles, IEFH, 2007, et E. Dermine, V. de Greef et P. Vielle (coord.), Hommage à Éliane Vogel-Polsky, numéro spécial à paraître dans la Revue de droit de l'ULB.

(2) V. note page suivante.

toujours constitué le point crucial de tension entre les féministes, suscitant une dynamique intellectuelle à l'origine – et c'est une étape majeure dans la construction du droit et des politiques de l'égalité – de l'invention de la notion de « genre ». Dans les années soixante-dix, l'irruption dans la pensée féministe du concept de « genre »³ va en effet représenter un saut conceptuel et politique fondamental puisqu'il traduit une représentation constructiviste de la différence entre les femmes et les hommes, par l'introduction d'une distinction entre sa part « naturelle » (le sexe) et sa part « construite socialement » (le genre)⁴. Sur la question de la part respective du « naturel » et du « construit », les théoriciennes féministes se rangent sur un axe qui va des « essentialistes » (ou des « naturalistes ») – qui considèrent que les hommes et les femmes sont irréductiblement différents, et que cette différence « naturelle » emporte des différences de comportement, de préférences, de valeurs, de caractères psychologiques et de fonctions sociales –, jusqu'à certaines « post-modernes » (dont Judith Butler est une représentante⁵) qui dénoncent les catégories de sexe et de genre elles-mêmes comme une forme de pouvoir.

Ces visions épistémologiques sont associées à des analyses différentes des rapports entre les hommes et les femmes⁶ : indifférenciation des rôles (chez les féministes de la symétrie), complémentarité (vision qui prédomine dans les conceptions religieuses et chez certaines féministes essentialistes), domination (patriarcale chez les féministes radicales – avec une attention particulière portée au corps des femmes et à la violence sexuelle –, hétéro-normée chez les post-modernes), ou encore interchangeabilité en interrelation dynamique (chez les féministes relationnelles), certaines féministes (identitaires) enfin focalisant l'analyse plutôt sur la diversité au sein de ces deux groupes (féministes de l'intersectionnalité et, dans une certaine mesure, féministes post-modernes).

B – De l'égalité formelle à l'égalité réelle

Geneviève Fraisse a dénoncé la confusion fréquente entre deux couples fondamentaux d'opposés conceptuels : l'« identité » et la « différence » entre les femmes et les hommes, couple qui renvoie à une réflexion épistémologique, d'une part, et la question de leur traitement « égal » ou « inégal » qui renvoie à des considérations politiques et juridiques, de l'autre. « On est identiques ou différents, on n'est pas égaux ou différents »⁷. En ce qui concerne ce second couple, la philosophie politique⁸ distingue trois formes d'égalité. L'égalité formelle (ou assimilationniste) consiste à traiter de manière similaire les personnes qui se trouvent dans la même situation objective, sans opérer de distinction selon le sexe. L'égalité de résultats met l'accent sur l'égalité dans la répartition actuelle des revenus, de la richesse et des positions. Enfin, l'égalité des chances implique qu'il y ait, dans tous les secteurs de la société, des perspectives à peu près égales de culture et de réalisation pour celles et ceux qui ont des motivations et des dons semblables.

Alors que la première conception renvoie à une égalité formelle qui n'interroge pas la structure du droit – marginalisant

la pertinence de la différence entre les sexes – et se borne à étendre aux femmes « les droits des hommes » (on parlera d'une égalité « aveugle au genre »), les deux dernières visent la réalisation d'une égalité substantielle et supposent la transformation tant des catégories conceptuelles que des institutions du droit et de la politique. On peut ainsi interroger les conceptions des rôles masculins et féminins dans la famille et sur le marché du travail, qu'incorporent le droit du travail et de la sécurité sociale, et proposer la transformation du droit dans le sens d'une égalité de résultats (par un salaire maternel, par exemple) ou d'une égalité des chances. Ainsi, des congés de paternité indemnisés et obligatoires, ou encore des congés parentaux prévoyant une indemnisation élevée ou la non-transférabilité du congé entre les parents, encouragent la réalisation des tâches de *care* par les hommes, autant que l'engagement professionnel des femmes. Ils constituent des dispositifs réellement « neutres » du point de vue du genre, qui favorisent l'égalité des chances⁹. Notons enfin que toutes les approches féministes considèrent qu'il faut combattre la violence de genre, obstacle fondamental à l'égalité¹⁰, et qui a reçu une attention particulière des féministes « radicales », en raison de leur intérêt pour les corps des femmes.

Ces questions constituent l'objet d'étude central de la *feminist legal theory*, champ scientifique qui regroupe un grand nombre de postures « féministes » selon la conjugaison de leurs visions épistémologique et politique. À des fins pédagogiques, on les regroupe souvent en trois grands courants historiques, sans que l'on s'accorde toujours sur leurs contours précis, le premier revendiquant l'extension aux femmes des droits réservés aux hommes, le deuxième mettant l'accent sur la domination patriarcale, et la nécessité de transformer de manière radicale le système légal, le troisième déplaçant l'analyse – et les revendications égalitaires – d'une approche binaire (hommes/femmes) vers la diversité des groupes.

(2) V., A.-L. Briatte, E. Gubin et F. Thébaud (dir.), *L'Europe, une chance pour les femmes ?*, Éd. de la Sorbonne, 2019.

(3) Sur l'origine du concept, v. L. Bereni *et alii*, Introduction aux études sur le genre, 2^e éd., De Boeck, 2012.

(4) A. Oakley, *Sex, Gender and Society*, Farnham, Ashgate, 2015 (1^{re} éd. 1972).

(5) J. Butler, *Trouble dans le genre, le féminisme et la subversion de l'identité*, préf. E. Fassin, La Découverte, 2005 (1^{re} éd. en anglais, *Gender Trouble*, 1990).

(6) On renverra pour une analyse raisonnée de ces différents courants et de leurs plus éminentes représentantes à l'excellent article de M.-C. Belleau, *Les théories féministes, droit et différence sexuelle*, RTD civ. 2001. 1.

(7) G. Fraisse, *La controverse des sexes et ses repères théoriques*, Revue Aspects, n° 3, 2009. 11.

(8) V. par ex. J. Rawls, *Théorie de la justice* (trad. fr., Seuil, 1989).

(9) P. Vielle, *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales, une approche de genre*, Bruylant, 2001.

(10) Comité CEDAW, Recommandation générale n° 12 (huitième session, 1989), Violence contre les femmes.

II. – POURSUIVRE L'ÉGALITÉ SUBSTANTIELLE DANS LE CADRE POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

A – Les limites de l'égalité de traitement

À la demande de la France, l'article 119 avait été introduit en 1958 dans le Traité afin d'éviter les distorsions de concurrence, dans les secteurs à forte densité de main-d'œuvre féminine, entre les États membres qui interdisent la discrimination salariale – en application de la convention n° 100 de l'Organisation internationale du travail (OIT) –, et les autres¹¹. Nous l'évoquions en introduction, il faudra attendre 1976 pour qu'à l'initiative d'Éliane Vogel-Polsky, avocate de Mademoiselle Defrenne, la Cour de justice des Communautés européennes rende l'arrêt *Defrenne II*¹² (il y en eut trois en tout) qui ouvre l'égalité comme domaine d'intervention politique européen autonome. Cette décision reconnaît à l'article 119 un effet direct horizontal et vertical, et une double finalité, non seulement économique – conformément à l'intention exprimée par les auteurs du Traité –, mais aussi sociale ; « de cette double finalité, économique et sociale, il résulte que le principe d'égalité de rémunération fait partie des fondements de la Communauté »¹³. L'arrêt *Defrenne III* consacrera ensuite l'égalité de traitement comme un droit fondamental faisant partie des principes généraux de l'Union européenne dont la Cour doit garantir le respect¹⁴. Cette jurisprudence audacieuse constitue l'événement déclencheur de l'adoption, dès 1975, d'un nombre considérable de directives¹⁵ et de plusieurs modifications des Traités, jusqu'à l'article 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les directives de la « première vague », sont d'abord adoptées dans les domaines de l'égalité salariale, des conditions de travail, de la sécurité sociale et des régimes professionnels de sécurité sociale¹⁶, qui seront étendus plus tard aux domaines des biens et services¹⁷. Leur couverture reste incomplète : la directive n° 79/7/CEE « sécurité sociale » comporte encore de nombreuses possibilités d'exceptions (pensions de survie, régimes de pensions, etc.), liées aux représentations traditionnelles des rôles de genre qui prévalaient encore dans les régimes nationaux lors de son adoption¹⁸ ; la directive n° 2004/113/CE relative aux biens et services exclut pour sa part de son champ d'application les médias et l'éducation (certains États membres ne voulaient pas imposer la mixité dans leurs systèmes d'éducation)¹⁹.

Ces directives visent « l'égalité de traitement » et, sous réserve des dispositions relatives à la charge de la preuve (allégée en faveur de la victime), correspondent à une approche juridique classique de lutte contre les discriminations qui renvoie à la notion d'égalité formelle, ou assimilationniste : l'ambition est d'aligner les droits des femmes sur ceux des hommes, en éliminant

tant les discriminations directes qu'indirectes. Ces dernières prennent mieux en compte la notion de « genre », puisqu'elles visent « la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement des personnes d'un sexe par rapport à des personnes de l'autre sexe »²⁰. C'est le cas dans l'affaire *Bilka*, par exemple, qui condamne l'octroi d'un avantage aux seuls travailleurs à temps plein, groupe majoritairement masculin²¹. L'alignement doit en principe être réalisé « vers le haut » (approche consacrée par la Cour dès les arrêts *Defrenne*), mais très vite il apparaîtra – notamment suite à la condamnation de discriminations indirectes – que dans les faits cette égalisation a souvent lieu « vers le bas ».

La maternité – différence biologique irréductible entre les femmes et les hommes – constitue « le » point d'achoppement de l'approche formelle de l'égalité de traitement, qui en révèle les limites : comment en effet aborder la maternité dans les seuls termes de l'interdiction de discrimination ? Il faudra attendre la directive n° 92/85/CEE²² pour qu'au-delà de l'interdiction de discrimination, le Conseil légifère sur les obligations positives de l'employeur relatives à la grossesse, la maternité et l'accouchement. Pour autant, au-delà de la grossesse et de la maternité, la question des rôles parentaux demeure marquée par le genre : les femmes ont toujours assumé la plus grande part des responsabilités familiales, avec des conséquences négatives sur leur carrière professionnelle. En 1989, l'article 16 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs prévoit la nécessité de favoriser la conciliation de la vie familiale et professionnelle pour les hommes et les femmes. En 1996, le Conseil adopte un accord-cadre des partenaires sociaux européens qui institue un congé parental²³. Soulignons que cette directive est la première à mettre en œuvre un accord des partenaires sociaux, en application de l'accord sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht. Néanmoins, sur le fond,

(11) Concl. av. gén. O. Dutheillet de Lamoignon présentées le 29 avr. 1971, aff. 80-70, *Gabrielle Defrenne c/ État belge*, Rec. CJCE 1971. 445.

(12) CJCE, 8 avr. 1976, aff. C-43/75, *Defrenne c/ Sabena*.

(13) Pt 12.

(14) CJCE, 15 juin 1978, aff. C-149/77, *Defrenne c/ Sabena*.

(15) V. en annexe de ce numéro la liste de ces directives en vigueur.

(16) Trois de ces premiers domaines historiques (1975 pour la rémunération, 1976 pour les conditions de travail, 1986 pour les régimes professionnels) ont été repris dans la directive n° 2006/54/CE (refonte) citée en annexe de ce numéro.

(17) Dir. n° 2004/113/CE, citée en annexe de ce numéro.

(18) V. Dir. n° 79/7/CEE, citée en annexe de ce numéro, art. 3 § 2.

(19) Dir. n° 2004/113/CE, citée en annexe de ce numéro, art. 3 § 3. Quant à l'exclusion des médias, elle est consécutive à des négociations politiques.

(20) Définition de la directive n° 2006/54/CE (refonte), citée en annexe de ce numéro.

(21) CJCE, 13 mai 1986, aff. C-170/84, *Bilka Kaufhaus c/ Karin Weber von Hartz*.

(22) V. citation dans l'annexe de ce numéro.

(23) Dir. n° 96/34/CE du Conseil concernant l'accord-cadre sur le congé parental, qui sera révisée en 2009 (citation en annexe de ce numéro).

la conjugaison des directives maternité et congé parental trahit alors encore une conception des relations entre les femmes et les hommes essentialiste, fondée sur la complémentarité des rôles – qu'il ne convient pas de remettre en question. Ainsi, la directive congé parental, marquée par une conception formelle de l'égalité, ne prévoyait-elle pas d'indemnisation du congé, ce qui tendait à décourager son utilisation par les hommes.

Cette difficulté de s'engager dans une conception plus substantielle de l'égalité est partagée par la Cour de justice – qui n'en continue pas moins de s'illustrer dans l'élimination des discriminations²⁴. En 1995, dans l'affaire *Kalanke*²⁵ – première saisine de la Cour relative à une mesure visant l'égalité de résultats – la Cour condamne une disposition administrative qui, à qualifications égales, et dans les secteurs dans lesquels les femmes sont sous-représentées, accorde automatiquement une priorité aux candidats féminins. En 1997, suite à l'émoi suscité par cette décision, le traité d'Amsterdam modifie le texte de l'article 119 (devenu 141) pour y intégrer à la fois la notion d'égalité des chances et la possibilité d'adopter des mesures positives en faveur du sexe sous-représenté²⁶. La mise en œuvre d'actions positives demeure cependant encore souvent contenue par la jurisprudence de la Cour dans des limites plus strictes que celles prévues, par exemple, par la Convention des Nations unies sur l'élimination des discriminations à l'égard des femmes, pourtant ratifiée par tous les États membres²⁷. Ainsi, dans les affaires qui touchent à la fonction parentale, la Cour tend à restreindre, voire à refuser les actions positives²⁸, mais sans pour autant s'engager dans la voie de l'exigence d'une véritable « neutralité de genre ». En effet, dans les situations où il est question du transfert d'une partie du congé de maternité au père dans des circonstances particulières, la Cour répète que « le congé de maternité dont bénéficie la travailleuse vise à assurer, d'une part, la protection de la condition biologique de la femme au cours de sa grossesse ainsi qu'à la suite de celle-ci et, d'autre part, la protection des rapports particuliers entre la femme et son enfant au cours de la période postérieure à la grossesse et à l'accouchement, en évitant que ces rapports ne soient troublés par le cumul des charges résultant de l'exercice simultané d'une activité professionnelle »²⁹. Cette vision essentialiste des rôles de genre, doublée d'une conception formelle de l'égalité qui contraint les possibilités d'actions positives, circonscrit les perspectives de réalisation d'une égalité plus substantielle par la voie prétorienne³⁰. La Cour reste enlisée dans une approche binaire, propre à la non-discrimination, ce qu'illustrent bien les arrêts concernant des mères commanditaires de gestation : la Cour ne leur reconnaît le droit à un congé de maternité au même titre qu'aux mères biologiques ni sur la base de l'interdiction de discrimination (« Le fait que la mère commanditaire s'occupe de l'enfant depuis sa naissance [...] n'est pas de nature à remettre en cause cette considération »)³¹, ni au titre de la directive maternité « y compris lorsqu'elle est susceptible d'allaiter cet enfant après la naissance ou qu'elle l'allaitait effectivement »³².

En synthèse, on peut estimer que le droit européen demeure incomplet dans son champ d'application. Alors que le traité de Lisbonne exigeait l'adhésion de l'Union européenne à la

Convention européenne des droits de l'homme – ce qui aurait pu infléchir positivement l'approche égalitaire de l'Union, par

(24) V. par ex. le fameux arrêt CJUE, 1^{er} mars 2011, aff. C-236/09, *Association belge des consommateurs test-achats ASBL*, AJDA 2011. 967, note L. Burgorgue-Larsen ; D. 2011. 1592, et les obs., note M. Robineau ; Dr. soc. 2011. 689, étude E. Grass ; RTD eur. 2012. 405, obs. F. Benoît-Rohmer ; Rev. UE 2013. 313, chron. E. Sabatakakis ; *ibid.* 2015. 547, étude L. Allart.

(25) CJCE, 17 oct. 1997, aff. C-450/93, *Kalanke c/ Freie Hansestadt Bremen*, AJDA 1996. 376, chron. J.-F. Flauss ; D. 1996. 221, note J.-L. Clergerie ; Dr. soc. 1996. 494, note M.-T. Lanquetin ; *ibid.* 1997. 397, chron. S. Van Raepenbusch ; *ibid.* 510, chron. S. Van Raepenbusch ; RTD eur. 1996. 281, étude L. Charpentier. D'autres affaires, consécutives toutefois à la signature du traité d'Amsterdam, modéreront la sévérité de cette décision.

(26) Outre cet article, on retrouve aujourd'hui la reconnaissance des actions positives dans différents instruments de l'Union européenne : l'art. 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'art. 3 de la directive 2006/54/CE « refonte » et l'art. 6 de la directive n° 2004/113/CE (« services »), citées en annexe de ce numéro.

(27) Recommandation générale n° 25 concernant le premier paragraphe de l'art. 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales. V. cependant récemment l'intéressante affaire *Hebberecht* dans laquelle le Tribunal de l'UE considère que le législateur statuaire déclare « que l'égalité des genres constitue une dimension "essentielle" à prendre en compte dans "tous" les aspects mettant en œuvre le statut. Il s'ensuit que, en écartant l'égalité des genres des considérations ayant entouré l'adoption de la décision portant sur la demande de prolongation introduite par la requérante, alors que cette dimension présente un caractère essentiel aux yeux du législateur statuaire, le SEAE a méconnu les dispositions statutaires citées par la requérante », Trib. UE, 27 nov. 2018, aff. T-315/17, *Hebberecht c/ Service européen des relations extérieures*. Cette décision fait l'objet d'un recours.

(28) V. par ex. CJCE, 29 nov. 2001, aff. C-366/99, *Griesmar c/ Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, AJDA 2000. 808, chron. H. Chavrier, H. Legal et G. de Bergues ; *ibid.* 2002. 326, chron. C. Lambert, J.-M. Belorgey et S. Gervasoni ; D. 2002. 134, et les obs. ; AJFP 2002. 4, et les obs., note P. Boulelet ; *ibid.* 11, note A. Fitte-Duval ; Dr. soc. 2002. 178, note M.-T. Lanquetin ; *ibid.* 2003. 751, chron. S. Van Raepenbusch ; RDSS 2002. 375, obs. F. Muller (abolition des avantages pour les femmes en matière de pension, liés à l'éducation d'enfants), et CJCE, 19 mars 2002, aff. C-476/99, *H. Lommers c/ Minister van Landbouw*, AJDA 2002. 326, chron. C. Lambert, J.-M. Belorgey et S. Gervasoni ; RDSS 2003. 132, obs. F. Monéger (extension aux hommes qui élèvent seuls leurs enfants d'un accès prioritaire pour les mères à la crèche d'entreprise).

(29) CJUE, 19 sept. 2013, aff. C-5/12, *Marc Betriu Montul c/ Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)*, pt 50 ; RTD eur. 2014. 530, obs. S. Robin-Olivier – V. égal. CJCE, 12 juill. 1984, aff. C-184/83, *Hofmann c/ Barmer Ersatzkasse*, pt 25, et CJCE, 20 sept. 2007, aff. C-116/06, *Kiiski c/ Tampereen kaupunki*.

(30) Dans la continuité de la décision *Hofmann* précitée, l'arrêt *Betriu Montul* précité reconnaît que le droit européen ne s'oppose pas au transfert du congé de maternité au père dans certaines circonstances, sans que les parents puissent pour autant le revendiquer lorsque ce n'est pas prévu par le droit national.

(31) CJUE, 18 mars 2014, aff. C-363/12, *Z c/ A Government department*, pt 55 ; AJDA 2014. 1147, chron. M. Aubert, E. Broussy et H. Cassagnabère ; D. 2014. 1811, note A. Boujeka ; *ibid.* 2015. 755, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat ; *ibid.* 1007, obs. REGINE ; AJ fam. 2014. 310 ; *ibid.* 211, obs. A. Dionisi-Peyrusse ; RTD civ. 2014. 355, obs. J. Hauser ; RTD eur. 2014. 530, obs. S. Robin-Olivier ; *ibid.* 2015. 174, obs. F. Benoît-Rohmer ; Rev. UE 2016. 37, étude O. Andreea Macovei. L'arrêt rejette aussi la discrimination sur la base du handicap.

(32) CJUE, 18 mars 2014, aff. C-167/12, *C. D. c/ S. T.*, pt 1 du dispositif, AJDA 2014. 1147, chron. M. Aubert, E. Broussy et H. Cassagnabère ; D. 2014. 1811, note A. Boujeka ; *ibid.* 1059, obs. H. Gaudemet-Tallon et F. Jault-Seséke ; *ibid.* 2015. 755, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat ; *ibid.* 1007, obs. REGINE ; AJ fam. 2014. 310, obs. H. Roberge ; *ibid.* 211, obs. A. Dionisi-Peyrusse ; RDSS 2014. 478, note F. Monéger ; RTD civ. 2014. 355, obs. J. Hauser ; RTD eur. 2014. 530, obs. S. Robin-Olivier ; *ibid.* 2015. 174, obs. F. Benoît-Rohmer.

exemple en matière de sécurité sociale³³ –, cette voie semble désormais abandonnée suite à un avis négatif de la Cour de justice de l'Union européenne³⁴. En outre, jusqu'à récemment, ce même droit européen reflétait une vision assez éloignée d'une conception substantielle de l'égalité propre au féminisme de la deuxième vague. L'examen de la période récente tempère pourtant ces deux conclusions.

B – Le progrès difficile de l'égalité des chances

Le dépassement d'une logique binaire est nécessaire à la réalisation de l'égalité substantielle, et exige – quelles que soient les ambitions du droit au-delà de la lutte contre les discriminations – de mobiliser des instruments politiques variés, d'une part, et l'engagement d'acteurs-clés³⁵, de l'autre. Dès 1975, la Commission adopte des programmes de soutien financier à la promotion des femmes et, à partir de 1980, sont mis en place des programmes d'action quinquennaux qui vont élargir le champ d'intervention européen à de nouveaux domaines (notamment la « représentation équilibrée » dans les lieux de pouvoir, la lutte contre la pauvreté, etc.), et organiser des actions positives en faveur des femmes, dans une logique qui relève plutôt de l'égalité de résultats.

Dans ce contexte, la Commission travaille étroitement avec des réseaux de représentants des États membres, d'experts, et d'acteurs de terrain. C'est ainsi que sera institué en 1990 le Lobby européen des femmes (LEF) qui regroupe des organisations de femmes de toute l'Europe, en vue de leur permettre d'influencer les politiques européennes, et d'assurer un retour de l'information vers le niveau national. Le LEF a le statut d'observateur au sein du « Comité consultatif pour l'égalité des chances », à côté notamment des représentants des gouvernements et des organisations européennes d'employeurs et de travailleurs qui y siègent avec voix consultative³⁶.

Mais, dans le courant des années 90, c'est le *gender mainstreaming* – stratégie de *soft law* consacrée en 1997 par l'article 3 § 2 du traité d'Amsterdam dans la foulée de la Déclaration de Beijing des Nations unies (1995) – qui, dans le contexte général de déclin législatif, apparaît comme l'instrument le plus prometteur de transformation des structures inégalitaires du droit et des politiques publiques en Europe. Si les politiques spécifiques d'égalité – et les actions positives – subsistent dans les programmes pluriannuels, l'ambition consiste désormais à appliquer de manière structurelle aux différentes phases du « cycle politique » (préparation, décision, mise en œuvre, évaluation) cette approche consistant à évaluer, avec l'ensemble des acteurs concernés, l'impact éventuel différent pour les hommes et pour les femmes de toute mesure politique³⁷. Le *gender mainstreaming* fait en cela écho au féminisme relationnel, qui « analyse et remet en question la construction sociale de traits culturels distinctifs auxquels le droit attache une valeur juridique »³⁸ en vue de transformer les relations de genre.

La stratégie de *gender mainstreaming* est aujourd'hui reprise dans le « Pacte européen pour l'égalité entre les femmes et les

hommes 2011-2020 »³⁹, concrétisé par l'« Engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2016-2019 », cadre global à travers lequel la Commission s'engage à promouvoir l'égalité des genres dans toutes ses politiques ainsi que dans les programmes de financement européens. Cependant, malgré la création en 2010 à Vilnius de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) destiné au support technique de la stratégie, ses résultats ont déçu les attentes, ce que l'on peut attribuer notamment au fait qu'en dépit des efforts considérables déployés pour mettre en œuvre cette ingénierie sociale, elle ne constitue, *in fine*, qu'une *soft law*, dépourvue de valeur contraignante et qui, pour donner lieu à des résultats concrets, exigerait d'être portée en permanence et à tous les niveaux par des réseaux d'acteurs compétents, soutenus, soudés et actifs⁴⁰. La stratégie du *gender mainstreaming* a par ailleurs subi un changement institutionnel récent : à la Commission européenne, le transfert de l'Unité d'égalité des chances de la Direction générale (DG) Emploi à la DG Justice a transformé, pour certains, l'égalité des femmes et des hommes en « un motif de discriminations parmi d'autres, reposant sur une approche principalement juridique »⁴¹. Enfin, le *gender mainstreaming* ne s'est pas imposé dans d'importants domaines-clés, comme en témoigne l'absence quasi complète de référence à l'égalité dans la stratégie « Europe 2020 », ou sa marginalisation dans le Semestre européen de coordination des politiques économiques.

(33) V. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Cour européenne des droits de l'homme et Conseil de l'Europe, Manuel de droit européen en matière de non-discrimination, 2011.

(34) CJUE, avis, ass. plén., 18 déc. 2014, n° 2/13.

(35) A. Woodward, *Building Velvet Triangles : Gender and informal Governance*, in S. Piattoni et T. Christiansen (dir.), *Informal Governance and the European Union*, Edward Elgar, 2004. 76.

(36) Commission, décis. 82/43/CEE, 9 déc. 1981, relative à la création d'un comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, JOCE, n° L. 20, 28 janv. 1982. 35, codifiée et abrogée par Commission, décis. 2008/590/CE, 16 juin 2008, relative à la création d'un comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, JOCE, n° L. 190, 18 juill., p. 17.

(37) La stratégie actuelle est reprise dans le Pacte européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2011-2020, concrétisé par l'engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2016-2019.

(38) M.-C. Belleau, préc.

(39) En annexe des conclusions du Conseil sur le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011-2020), 3073^e session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs, Bruxelles, 7 mars 2011 (doc. 7166/11).

(40) Pour une histoire de l'épanouissement, puis du déclin de la stratégie, on se référera à l'ouvrage très complet de S. Jacquot, *L'égalité au nom du marché ? Émergence et démantèlement de la politique européenne d'égalité entre les hommes et les femmes*, PIE Peter Lang, 2014. En ce sens égal., M. Daly, *Gender mainstreaming in theory and practice*, *Social Politics*, vol. 12, n° 3, 2005. 433 ; G. Perrier, La politique de l'égalité des sexes de l'Union européenne, portée et limites de l'égalité pour le marché, *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 126, 2018. 61 ; J. Rubery, *Gender mainstreaming and gender equality in the EU : the impact of the EU employment strategy*, *Industrial relations journal*, vol. 33, n° 5, 2002. 500 ; P. Vielle, *How the horizontal social clause can be made to work : the lessons of gender mainstreaming*, in N. Bruun, K. Lörcher et I. Schömann (dir.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Hart Publishing, 2012. 105.

(41) S. Jacquot, *op. cit.*, p. 308. Développements p. 307 à 310.

En parallèle – et sans toutefois abandonner les questions sociales, puisque c'est cette DG qui conduira la négociation d'une directive sur la conciliation de la vie familiale et professionnelle⁴² –, l'approche législative en matière d'égalité s'est déployée dans de nouveaux domaines, congruents avec le champ d'intervention de la DG Justice, tels que la violence de genre et la traite des êtres humains⁴³. L'Union a dans ce domaine fait usage pour la première fois de la faculté que lui confère le traité de Lisbonne d'adhérer aux traités internationaux (art. 47 TUE) en signant, le 13 juin 2017, la Convention du Conseil de l'Europe de 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)⁴⁴. Cet axe nouveau⁴⁵ reflète l'empreinte croissante sur le droit européen d'une approche féministe radicale, marquée par une analyse en termes de domination patriarcale et de vulnérabilité du corps des femmes dont il convient d'assurer la protection par des moyens spécifiques.

Les partenaires sociaux européens avaient été actifs sur la question de l'égalité dans le cadre du dialogue social européen jusqu'au début de la crise économique⁴⁶. Après l'adoption par le Conseil d'un accord-cadre pionnier sur les congés parentaux en 1996, et un échec relatif de sa révision en 2009⁴⁷ – qui ne règle pas la question cruciale de l'indemnisation des congés –, ils ont fini par abandonner à la voie législative classique un instrument sur la conciliation de la vie familiale et professionnelle. Les négociations de ce texte se sont révélées longues et difficiles : l'approche législative en termes d'égalité des chances que proposait la Commission s'est heurtée à la résistance d'États membres conservateurs dans leur approche des rôles de genre, et/ou qui refusaient d'accorder à la réalisation de l'égalité substantielle une priorité budgétaire⁴⁸. Ce phénomène, déjà bien présent lors de l'adoption de la directive maternité en 1992, s'est aggravé à l'occasion de l'élargissement de 2004, puis de la crise économique. Cependant, l'adoption d'une « directive équilibre entre vie familiale et vie professionnelle »⁴⁹ devrait entraîner l'Union sur la voie de l'égalité des chances : cet instrument vise en effet de manière explicite à encourager l'engagement familial des hommes, notamment par l'indemnisation du congé parental et la création d'un congé de paternité.

En cinquante ans, la politique d'égalité dans l'Union européenne a donné lieu à une prolifération d'affirmations de principe dans les traités et d'instruments de droit dérivé, à un contentieux abondant⁵⁰, ainsi qu'à la mobilisation, dans le cadre du *gender mainstreaming*, de moyens financiers importants et de nombreux acteurs issus des champs institutionnel,

scientifique et du terrain. Si l'on a assisté, surtout depuis la crise économique de 2008, à une stagnation de l'activité législative et au déclin du *gender mainstreaming*, les signes d'un nouvel élan législatif apparaissent. Ils s'inscrivent dans le double sens d'un élargissement des thématiques de l'égalité à la lutte contre les violences de genre – conformément à l'approche du féminisme radical – d'une part, et d'une progression vers l'égalité des chances – congruente avec l'approche du féminisme relationnel – par l'adoption d'une directive sur la conciliation de la vie familiale et professionnelle, de l'autre. Cette brève rétrospective suggère que la sortie des impasses où peuvent s'enliser les politiques d'égalité de l'Union européenne dépend d'une volonté politique réelle à tous les niveaux, plus encore que de nouvelles ressources institutionnelles ou financières. 

(42) V. paragraphe suivant.

(43) Dir. n° 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil, 5 avr. 2011, concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil ; Dir. n° 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil, 13 déc. 2011, instaurant la décision de protection européenne en vue de protéger une personne « contre une infraction d'une autre personne susceptible de mettre en danger sa vie, son intégrité physique ou psychologique, sa dignité, sa liberté personnelle ou son intégrité sexuelle » et permettant à une autorité compétente d'un autre État membre d'assurer une protection ininterrompue de la personne sur le territoire de cet autre État membre ; Dir. n° 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil, 25 oct. 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

(44) Le processus d'adhésion est en cours. V. contribution d'E. Martin.

(45) Même si on en trouvait toutefois déjà la trace en matière d'emploi en 1992, avec l'assimilation du harcèlement sexuel et de genre au travail à une discrimination, ce qui entraîne notamment, en faveur de la victime, un renversement partiel de la charge de la preuve (Dir. n° 2006/54/CE, citée en annexe de ce numéro).

(46) V. Confédération européenne des syndicats, Dialogue social et égalité hommes-femmes (www.etuc.org/fr/dialogue-social-et-egalite-hommes-femmes).

(47) Directives précitées.

(48) Dans le cadre des négociations relatives à la « directive conciliation », on observe que la France s'est distinguée parmi les États qui ont opposé le plus de résistance aux dispositions novatrices de la directive (L. De Comarmond, Directive vie privée-vie professionnelle : les syndicats dénoncent l'opposition de la France, Les Échos, 2 mai 2018).

(49) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM(2017) 253 final, 26 avr. 2017. 85, renvoi vers l'article de F. Luetz et M. de la Corte, dans ce numéro.

(50) V., pour 2018, l'indispensable chronique annuelle de J. Jacqmain, Égalité de traitement, JDE 2018. 362.



Droit des femmes dans l'UE

La directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée : vers un partage plus égalitaire des responsabilités familiales

par Fabian LUETZ et Miguel DE LA CORTE RODRÍGUEZ¹
Legal Officers dans l'unité d'égalité de traitement entre hommes et femmes de la DG Justice à la Commission européenne

Après presque une décennie sans progrès dans l'acquis communautaire sur l'égalité des sexes, l'adoption de la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pourrait marquer un tournant décisif. L'objectif de cette directive est de permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et d'encourager un meilleur partage de ces responsabilités entre les femmes et les hommes, notamment grâce à la mise en place de congés payés et non transférables. Après avoir énoncé les difficultés rencontrées à parvenir à un accord, l'article analyse les points clés de la directive en soulignant la nouvelle approche qu'elle représente. En attendant un monde sans discrimination entre les femmes et les hommes, la directive peut jouer un grand rôle comme vecteur de changement en redistribuant le risque d'absence sur le marché de travail pour congés familiaux.

I. – LÉGISLATION EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : DÉBUT D'UNE NOUVELLE ÈRE ?

Comme indiqué par Catherine Barnard, « la quête de l'égalité – et en particulier de l'égalité des sexes – a été le pilier central et le plus développé de la politique sociale de l'Union européenne »². Pourtant, l'évolution de l'acquis communautaire sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'a pas toujours suivi la même vigueur.

A – Contexte : l'échec de l'extension du congé de maternité

Cette dernière décennie n'a été que peu fructueuse au niveau européen en ce qui concerne l'égalité des sexes. En effet, les négociations sur deux projets de directive entreprises au cours des dernières années n'ont pas abouti. Elles concernaient la proposition de directive portant modification de la directive n° 92/85/CEE sur la protection des travailleuses enceintes³ et la proposition de directive relative à un meilleur équilibre hommes-femmes dans les conseils des entreprises⁴.

(1) Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que ses auteurs et ne peuvent en aucun cas être interprétées comme la position officielle de la Commission européenne.

(2) C. Barnard, *EU Employment Law*, Oxford University Press, 2011, 253.

(3) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, 3 oct. 2008, portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, COM(2008) 637 final.

(4) V. note page suivante.

L'adoption de la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pourrait marquer un tournant décisif dans l'évolution de la législation sur l'égalité des sexes. Sans perspective suffisante pour entrevoir le début d'une nouvelle étape, il faut dans tous les cas souligner l'importance de cette directive dans un contexte qui n'est pas spécialement favorable à l'égalité des sexes. Ce sera paradoxalement l'échec de la proposition de directive de 2008 portant modification de la directive n° 92/85/CEE envisageant l'extension du congé de maternité de 14 à 18 semaines, qui est à l'origine même de la future directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Les positions du Conseil et du Parlement européen sur la proposition de directive de 2008 étaient très éloignées⁵. Vu la paralysie des négociations, la Commission européenne a annoncé fin 2014 qu'en l'absence d'accord dans les six mois, la proposition serait retirée et remplacée par une nouvelle initiative⁶. Comme un accord n'a pas été atteint, la Commission a décidé de retirer cette proposition en 2015⁷ et a annoncé son intention de préparer une nouvelle initiative qui suivrait une nouvelle approche plus large et holistique⁸. Cette promesse a été honorée deux ans plus tard, en avril 2017, lorsque la Commission, dans le cadre du socle européen des droits sociaux, a approuvé la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée⁹.

B – Le projet de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée : difficultés à parvenir à un accord

La nouvelle proposition de directive n'inclut pas le congé de maternité, mais vise plutôt une approche plus holistique. En particulier, la nouvelle proposition renforce les droits actuels au congé parental et aux formules souples de travail. Elle crée également les droits au congé de paternité (dix jours ouvrables) et au congé d'aidant (cinq jours ouvrables par travailleur et par an). La rémunération de ces trois types de congé s'élevait initialement¹⁰ au minimum au montant perçu lors d'un congé maladie. Cette proposition, en particulier le nouveau congé de paternité ainsi que les nouvelles règles sur le congé parental (la partie non transférable passe de un à quatre mois, pendant lesquels une allocation telle que susmentionnée doit être payée), a pour objectif un partage plus égal des responsabilités familiales entre les hommes et les femmes. Le but final est d'inviter les hommes à prendre leurs responsabilités en matière de soins apportés aux membres de leur famille, réduisant ainsi la charge relative de travail familial non rémunéré effectué par les femmes et améliorant la situation de ces dernières sur le marché du travail, tant au niveau de la participation au marché du travail qu'au niveau des salaires¹¹. Cela explique que la proposition se fonde sur l'article 153 § 1, point i), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit que l'Union soutient et complète l'action des États membres dans le domaine de « l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail ».

Comme évoqué par Davies, pour de nombreux analystes, l'une des principales raisons du manque d'égalité totale entre hommes et femmes au travail s'explique par le fait « que les femmes ont toujours tendance à assumer une plus grande part des responsabilités liées à la garde des enfants [...] en plus du travail payé sur le marché du travail »¹².

Même si l'idée de contrer la sous-représentation des femmes sur le marché de l'emploi et de soutenir leur progression de carrière étaient des objectifs partagés par tous, l'arrivée à terme de l'« ambitieux et innovant » projet de directive¹³ n'a pas été exempté de difficultés, surtout au sein du Conseil. Les obstacles peuvent être regroupés en cinq catégories. Premièrement, il y avait des problèmes d'ordre culturel concernant la distribution des rôles entre les parents. Quelques pays considéraient que le projet législatif allait trop loin en réservant quatre mois de congé parental à chaque parent. Le nouveau congé de paternité et le mois non transférable de congé parental prévu dans la directive n° 2010/18/UE leur semblaient suffisants. Selon eux, pour le restant de ces mois, le choix quant au partage du congé parental devrait revenir aux parents. Deuxièmement, il y avait des difficultés d'ordre financier. Quelques États membres soutenaient la non-transférabilité du congé parental, mais s'interrogeaient sur leur capacité à financer

(4) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, 14 nov. 2012, relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes, COM(2012) 614 final.

(5) Alors que le Conseil semblait prêt à accepter la proposition de la Commission (18 semaines avec une rémunération pas inférieure au montant de la prestation de maladie), le Parlement demandait son amélioration. Il visait, entre autres, 20 semaines de congé de maternité avec le maintien du salaire complet et l'extension de l'interdiction de licenciement à une période de 6 mois après le congé de maternité. En outre, le Parlement proposait 2 semaines de congé de paternité, ainsi qu'une application des règles des congés de maternité et de paternité en cas d'adoption d'un enfant âgé de moins de 12 mois.

(6) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de travail de la Commission pour l'année 2015 – Un nouvel élan, COM(2014) 910 final, 16 déc. 2014, ann. 2, p. 13.

(7) Retrait de proposition de la Commission (2015/C 257/10), JOUE, n° C. 257, 6 août 2015. 12.

(8) Commission européenne, Faciliter la vie des parents : la Commission retire sa proposition en attente sur le congé de maternité et ouvre la voie à une nouvelle approche, communiqué de presse, 1^{er} juill. 2015.

(9) Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil, 26 avr. 2017, concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM(2017) 253 final.

(10) Dans la proposition originale de la Commission.

(11) En 2017, 66,5 % des femmes seulement avaient un emploi, contre 78 % des hommes, soit un écart de 11,5 %. La moyenne européenne de l'écart salarial en 2017 était de l'ordre de 16 %.

(12) A. Davies, *EU Labour Law*, Edward Elgar, 2012. 136.

(13) S. Burri, *The EU Proposal on Work-Life Balance and Its Potential Impact in the Netherlands*, in J. Pichrt et K. Koldinská (dir.), *Labour Law and Social Protection in a Globalized World*, Wolters Kluwer, 2018. 321.

les allocations qu'ils devraient payer lors des congés proposés dans la directive, surtout en ce qui concerne le congé parental et le congé d'aidant. Troisièmement, quelques pays remettaient en question la compétence de l'Union européenne (UE) de légiférer et estimaient que le projet ne respectait pas le principe de subsidiarité. Les parlements nationaux des Pays-Bas et de la Pologne, notamment, ont adressé un avis motivé dans ce sens-là. Quatrièmement, la conception du congé d'aidant était très différente d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, le congé est attribué par rapport à la personne soignée (et non par travailleur) ou selon une autre durée (par exemple, toute la carrière au lieu d'un an). Dans d'autres pays, des services de soins, des allocations et/ou un soutien financier sont fournis à la place du congé d'aidant dans le cas, par exemple, des personnes dépendantes. Cinquièmement, il y avait des visions opposées entre les partenaires sociaux au niveau tant du fond que de la forme. Au niveau de la forme, alors que les syndicats ne s'opposaient pas à ce que la future directive modifie l'accord qu'avaient pris les partenaires sociaux sur le congé parental (et abroge la directive n° 2010/18/UE), les employeurs, quant à eux, manifestaient leur désaccord à cet égard. Concernant le fond, les syndicats considéraient les congés et les formules souples de travail prévus dans le projet de directive appropriés pour une meilleure égalité des sexes sur le marché du travail, alors que les employeurs estimaient qu'il était plus opportun pour y arriver que les États membres améliorent eux-mêmes les services de garde des enfants et les services de soins de longue durée.

Malgré les nombreuses difficultés, le Conseil et le Parlement européen sont finalement arrivés à un accord, évitant ainsi de répéter les mêmes erreurs que dans les négociations sur la proposition de directive portant modification de la directive n° 92/85/CEE. Les deux institutions, guidées par la Commission, ont fait preuve d'un grand pragmatisme, ce qui a rendu possible un compromis permettant à l'Europe sociale d'avancer. Le Parlement, avec une position semblable à celle de la proposition de la Commission, a su être flexible et se centrer sur les points les plus importants du projet de directive. Ces points concernent le congé de paternité et les formules souples de travail à peu près tels que proposés par la Commission, un congé parental de quatre mois avec deux mois non transférables qui doivent être rémunérés d'une façon adéquate à établir par les États membres, et un congé d'aidant sans obligation de rémunération. Le compromis prévoit aussi une plus longue période de transposition (trois ans au lieu de deux), avec la possibilité d'une période supplémentaire de deux ans pour le paiement des deux dernières semaines du congé parental, ce qui va aider les États membres à digérer l'impact financier de la future directive. Finalement, les inquiétudes relatives au respect du principe de subsidiarité se sont progressivement apaisées. En général, l'existence d'un cadre législatif dans l'UE concernant les politiques relatives à l'équilibre vie professionnelle-vie privée, notamment la directive n° 2010/18/UE, illustre le commun accord sur le fait qu'une action au niveau de l'UE était conforme au principe de subsidiarité.

II. – LA DIRECTIVE SUR L'ÉQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVÉE : ENTRE LÉGÈRE AVANCÉE ET GRANDE VICTOIRE LÉGISLATIVE POUR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DEPUIS DIX ANS ?

Tel que le confirment des études et des articles de doctrine récents, le défi de la réconciliation de la vie professionnelle et de la vie privée persiste et ce en particulier dans les pays n'ayant pas mis en place un système de congés familiaux progressif¹⁴. C'est pourquoi l'adoption de la nouvelle directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée s'avère si importante.

A – Les dispositions de la directive et ses objectifs : aider les hommes à contribuer aux responsabilités familiales grâce à la mise en place de congés payés et non transférables

Il importe de rappeler, de manière préalable, que les droits prévus par la directive ne profitent qu'aux travailleurs ayant un contrat de travail, à l'exclusion des indépendants. Les États membres restent toutefois libres d'étendre le bénéfice des droits aux indépendants.

L'objectif décrit au premier alinéa de la directive est de permettre aux parents ayant des responsabilités familiales de mieux concilier vie professionnelle et vie privée et d'encourager un meilleur partage des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes. Les éléments-clés devant permettre d'atteindre cet objectif sont, d'une part, la garantie d'un niveau adéquat de rémunération ou d'allocation et, d'autre part, le maintien d'une période minimale de congé parental non transférable pour chaque parent, conformément au principe établi par l'ancienne directive n° 2010/18/UE.

Dans ce cadre, la directive vise à moderniser le cadre juridique existant de l'UE en matière de congés familiaux et de formules souples de travail. Ce faisant, tout en préservant les droits et obligations existants, la directive abroge et remplace la directive n° 2010/18/UE sur le congé parental. Par conséquent, on peut évoquer deux catégories de règles : les nouvelles règles

(14) N. Matilla-Santander, C. Lidón-Moyano, A. González-Marrón, K. Bunch, J. C. Martín-Sánchez et J. M. Martínez-Sánchez, *Attitudes toward working conditions : are European Union workers satisfied with their working hours and work-life balance ?*, *Gaceta Sanitaria*, 33(2), 2019. 162-168.

en matière de congés au niveau européen, telles que le congé de paternité et le congé d'aidant (a), et les règles existantes qui sont améliorées et revisitées, telles que le congé parental et les formules souples de travail (b).

a) Commençons par le congé de paternité, qui constitue la clé de voûte de la nouvelle directive. Ce congé joue un rôle essentiel au sein de la directive, non seulement en tant qu'élément novateur, mais également par le rôle qu'il est appelé à jouer afin d'impliquer davantage les pères dans les congés familiaux et, *in fine*, d'augmenter la participation des femmes au marché de travail. L'article 4 de la directive prévoit l'instauration d'un congé de paternité, selon lequel les pères, ou seconds parents, pourront prendre un congé de paternité d'au moins dix jours, rémunérés au moins à hauteur des indemnités de maladie, autour de la date de naissance de l'enfant. On observera qu'en choisissant le même niveau d'indemnité que pour le congé de maternité, le législateur a choisi de donner un statut équivalent au congé de paternité en créant une sorte d'équivalent au profit des pères. Cela constitue une nouveauté au niveau du droit européen car, bien que ce congé soit connu dans plusieurs États membres, il n'existe actuellement pas de normes minimales concernant le congé de paternité au niveau de l'UE. Même si l'ensemble des pays de l'Union réservent du temps pour que les parents puissent s'occuper de leur progéniture, les droits attribués à cette fin ne constituent pas nécessairement des droits individuels. Il s'agit au contraire souvent de droits reconnus à la famille dans son ensemble et qui peuvent de ce fait être transférés¹⁵ à un des deux parents, en pratique souvent à la mère. De manière similaire au régime de congé de maternité, la directive introduit un droit individuel et non transférable pour les pères de prendre un congé de paternité sous la forme d'un congé de courte durée, non inférieure à dix jours, à l'occasion de la naissance de leur enfant. Ce congé est destiné à être pris autour de la date de la naissance et est clairement lié à cet événement. Par ce biais, l'introduction du droit au congé de paternité devrait contribuer en partie à résoudre le problème de l'inégalité des possibilités pour les femmes et les hommes de prendre un congé au moment de la naissance d'un enfant, ainsi qu'à inciter les hommes à assumer une part plus égale des responsabilités familiales, permettant ainsi de créer dès le début un lien entre le père et l'enfant.

Le deuxième élément novateur de la directive est l'instauration, par l'article 6, d'un congé pour les aidants, destiné aux travailleurs qui apportent une aide ou des soins personnels à un proche ou à une personne vivant au sein de leur ménage qui se voit confronté à une situation médicale grave. À ce titre, les aidants qui travaillent pourront prendre cinq jours de congé par an. La raison sous-tendant l'introduction de ce droit est que lorsque les travailleurs peuvent plus facilement prendre un peu de temps pour s'occuper d'un proche, ils sont en mesure de trouver un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, tout en évitant de quitter complètement le marché du travail. Ce droit est particulièrement pertinent lorsqu'il est lu à la lumière du changement démographique auquel est confrontée l'Europe. En effet, celui-ci fait reposer

la charge de s'occuper des proches sur la société et, traditionnellement, souvent plus spécifiquement sur les femmes. La directive englobant une approche dite « *life-cycle* », elle complète, à son article 6, le congé de paternité et le congé parental afin d'équilibrer davantage le partage de ces tâches entre les femmes et les hommes. Même si le congé d'aidant n'est pas payé comme initialement prévu, et parviendra donc dans une moindre mesure à atteindre les objectifs fixés, il représente néanmoins une pièce importante du puzzle des congés familiaux.

b) Parmi les règles existant au niveau européen et qui sont revisitées et améliorées par le législateur européen, figurent le congé parental et les formules souples de travail. Un aspect important de la directive est la complémentarité entre les congés et les formes souples de travail, qui sont en plus, soutenus par des services de soins comme mentionné dans la communication accompagnant la proposition de directive¹⁶.

Tout d'abord, la directive, à son article 5, préserve la période de quatre mois de congé parental. Elle fait toutefois passer la part de ce congé n'étant pas transférable d'un parent à l'autre de un mois à deux mois. Afin de concevoir un congé plus efficace et plus attractif pour les pères, la directive a ajouté un principe de rémunération au niveau européen prévoyant que les deux mois non transférables doivent être rémunérés à un niveau adéquat, qui devra être fixé au niveau national par les États membres. Les parents auront également le droit de demander de prendre leur congé de manière flexible (par exemple, à temps partiel ou de manière fragmentée). Le principe-clé existant de non-transférabilité passe ainsi de un mois à deux mois et est renforcé par l'introduction du principe de paiement au niveau européen, en laissant le libre choix aux États membres de définir le montant exact¹⁷. Dans cette optique, le niveau adéquat de paiement doit être établi de sorte que le partenaire ayant des revenus supérieurs (normalement le père) ne doive pas se priver de prendre ce congé en raison des pertes de revenus associées.

Bien que la directive n° 2010/18/UE ait déjà prévu des droits individuels de congé parental d'une durée d'au moins quatre mois, l'analyse effectuée au cours de la phase préparatoire a montré que ce régime n'a pas suffi à permettre aux deux parents d'exercer leurs droits de manière égale. En effet, étant donné que la directive ne garantit pas le paiement d'allocations pendant le congé parental, de nombreuses familles ne peuvent tout simplement pas se permettre de le prendre. La directive n'est pas parvenue non plus à promouvoir une participation

(15) C. Aumayr-Pintar, *Parental and Paternity Leave – Uptake by Fathers*, Eurofound, 2019. 2.

(16) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Initiative visant à promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants qui travaillent, COM(2017) 252 final, 26 avr. 2017.

(17) V. l'art. 8 et le consid. 31 de la directive.

satisfaisante des pères aux responsabilités familiales, dans la mesure où il est démontré que la majorité des pères ne font pas usage de leur droit à un congé parental et transfèrent une part importante de leurs droits aux mères. Cette situation a conduit à des différences marquées entre les taux moyens d'utilisation du congé parental par les mères et par les pères, le recours au congé parental par les pères restant encore trop faible dans de nombreux États membres.

Dans ce cadre, la directive vise à remédier aux lacunes recensées en établissant un congé parental d'une durée minimale de quatre mois, dont deux mois qui ne peuvent pas être transférés entre parents, et en introduisant une plus grande flexibilité en ce qui concerne les formes de congé parental¹⁸. Des études ont en effet démontré que la flexibilité rend d'autant plus probable l'exercice par les parents, et notamment les pères, de leur droit à un tel congé. De même, la directive aborde la question de la rémunération pendant le congé, puisqu'il s'agit d'un élément ayant une incidence majeure sur la prise de ce congé par les pères.

Le deuxième élément du second bloc de règles est prévu à l'article 9 de la directive, qui concerne l'extension du droit existant de demander des formules souples de travail (c'est-à-dire la réduction du temps de travail, l'horaire de travail flexible et la flexibilité concernant le lieu de travail) à tous les parents d'enfants âgés de 0 à 8 ans au moins et à tous les aidants. La directive sur le congé parental prévoit déjà la possibilité de demander deux types de formules souples de travail (c'est-à-dire l'aménagement du rythme de travail et des horaires de travail) pour les parents reprenant le travail à l'issue d'un congé parental. La directive ajoute à ces deux formules une troisième formule souple de travail (c'est-à-dire les possibilités de travail à distance) et étend le champ d'application personnel de ces droits à tous les aidants et aux travailleurs ayant des enfants jusqu'à un âge donné, qui ne peut être inférieur à 8 ans.

Afin de concilier les besoins des employeurs et des travailleurs, cette disposition offre la possibilité aux États membres de limiter la durée des formules souples de travail. Cette possibilité prend tout son sens en cas de travail à temps partiel. Bien que le travail à temps partiel se soit avéré utile pour certaines femmes en leur permettant de rester sur le marché du travail après avoir eu des enfants, il a également été constaté que de longues réductions du temps de travail peuvent entraîner un abaissement des cotisations de sécurité sociale se traduisant par des droits à pension réduits ou inexistantes.

Les règles des quatre mesures sont chapeautées par la protection contre la discrimination et le licenciement prévue aux articles 11 et 12 de la directive¹⁹. Ces dispositions visent à maintenir la protection existante des travailleurs pour le congé parental et à l'étendre en offrant une protection contre le licenciement et la discrimination aux travailleurs réclamant ou faisant usage du congé de paternité, du congé d'aidant et des formules souples de travail.

B – En attendant un monde sans discrimination entre les femmes et les hommes – La directive comme vecteur de changement en redistribuant le risque d'absence pour congés familiaux

Traditionnellement, les employeurs associent un certain « risque » particulier à l'embauche et à la promotion d'une femme, en particulier le risque d'absence pour raisons de congé de maternité et de congé parental. Afin d'équilibrer de tels « risques » avec ceux liés aux absences des pères, il importe de créer une situation dans laquelle tant les hommes que les femmes soient en mesure d'être absents du marché du travail pendant une certaine période et soient enclins à le faire. À cette fin, des règles juridiques facilitant réellement la possibilité pour les pères et les mères de prendre les congés en pratique et permettant ainsi de renforcer l'acceptabilité des congés familiaux doivent être mises en place. L'Eurobaromètre récent sur l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle met en exergue la divergence entre les possibilités s'offrant théoriquement aux pères européens et l'exercice effectif des droits offerts²⁰. En effet, il en résulte que seuls 41 % des pères ont pris ou ont l'intention de prendre un congé de paternité et un nombre encore moins élevé (seuls 32 %) des pères ont pris ou ont l'intention de prendre un congé parental. Ces chiffres sont très bas, sachant que le nombre de pères prenant réellement de tels congés se situe encore en dessous de ces seuils.

Le congé de paternité en tant que droit individuel constitue certainement un élément-clé et novateur au niveau européen, dans la mesure où il offre aux pères le choix de s'impliquer dans la prise en charge des enfants et dans les tâches familiales, mais également parce qu'il induit des répercussions sur le congé parental (en anglais, on parle de « *knock-on effect* »). En effet, plus les pères sont impliqués dès la naissance des enfants, plus ils ont tendance à prendre également des congés parentaux. Ils diminuent ainsi la charge reposant traditionnellement sur les femmes et, partant, font un pas décisif vers un équilibre de la répartition des tâches familiales entre hommes et femmes. Enfin, un congé bénéficiant spécifiquement aux pères permet d'impliquer ces derniers, de les inciter à prendre en charge les enfants, de continuer à prendre des congés familiaux et, par ce biais, d'atteindre un partage plus équilibré.

Quant au congé parental, les éléments de paiement et de non-transférabilité doivent être mis en place ensemble afin d'encourager les pères à utiliser ce congé, comme montrent

(18) À temps plein ou à temps partiel, ou sous d'autres formes souples.

(19) V. A. Masselot, *Family leave : enforcement of the protection against dismissal and unfavourable treatment*, 2018.

(20) V. *Work life balance*, Flash Eurobarometer 470, 2018.

les exemples de l'Islande et de la Suède. En Suède, qui propose un système de trois mois non transférables et bien payés à hauteur de 77,6 % du dernier salaire, et en Islande, avec un système similaire prévoyant un paiement de 80 % du dernier salaire, la plupart des hommes prennent le congé parental²¹. Il faut accentuer l'importance du maintien du lien entre la non-transférabilité et la rémunération. Selon Karu et Tremblay, « il est prouvé que l'usage du congé parental par le père est élevé uniquement dans les pays où les revenus qu'il perçoit pendant le congé qui lui est réservé sont suffisamment importants »²².

Comme invoqué en ouverture, il est donc impératif d'équilibrer les « risques » associés aux femmes et aux hommes sur le marché du travail. Pour cela, il est nécessaire d'avoir les règles inscrites dans la nouvelle directive qui contribuent à augmenter la participation des femmes sur le marché de travail, à parvenir à un plus juste partage des responsabilités familiales et donc, *in fine*, à une plus grande égalité entre les femmes et les hommes, qui constitue une des valeurs fondamentales de l'UE. En outre, on peut observer que, depuis le lancement de la proposition de directive en 2017, une certaine vague de modernisation des règles en la matière au sein des États membres a eu lieu²³. Celle-ci a permis l'introduction, voire l'amélioration, des législations nationales en matière de congé de paternité, no-

tamment. Finalement, il importe de souligner qu'alors même que les règles juridiques ne suffisent pas à elles seules à améliorer l'égalité de traitement sur le terrain, elles demeurent la condition *sine qua non* d'une telle amélioration et tentent d'induire un changement nécessaire des mentalités tant auprès des hommes qu'auprès des femmes.

On peut sans doute conclure que c'est une grande réussite d'être parvenus, après dix ans d'inaction des colégislateurs européens, à adopter des règles en la matière. Cela peut constituer un bon exemple du rôle important que l'UE a réussi à acquérir en ce qui concerne les droits sociaux et leur mise en œuvre afin de créer des droits concrets au bénéfice de tous les citoyens de l'UE. Et cela est fait avec une approche moderne, au sein de laquelle la conciliation entre vie professionnelle et vie privée n'est pas seulement pour les femmes, mais aussi pour les hommes. ♀

(21) S. Blum, A. Koslowski et P. Moss (dir.), *13th International Review of Leave Policies and Related Research 2017*, 2017. 208 et 397.

(22) M. Karu et D. Tremblay, *Fathers on parental leave : an analysis of rights and take-up in 29 countries*, *Community, Work & Family*, 21(3), 2018. 356.

(23) Par exemple, aux Pays-Bas, en Espagne, à Malte ou en République tchèque.



Droit des femmes dans l'UE

La plateforme de l'Union européenne pour accroître l'emploi des femmes dans le secteur des transports

par **Sophie MARIN-COMBEAUD**¹

Chargée des questions d'égalité au sein de l'unité
« Aspects sociaux, droits des passagers & égalité des chances »
de la Direction générale de la mobilité et des transports
de la Commission européenne

Cette plateforme européenne, tournée vers l'action, contribue à accroître l'égalité des genres dans un secteur dominé par les hommes. Elle constitue un exemple concret de la façon dont la Commission européenne intègre une dimension de genre dans ses politiques sectorielles (le « gender mainstreaming »). Elle montre également comment des outils pragmatiques peuvent compléter utilement les cadres normatifs européen et nationaux.

Avec seulement 22 % de femmes², le secteur des transports en Europe est très masculinisé. Il cumule ségrégation « horizontale »³ et « verticale »⁴. Pour certaines professions telles que celles de pilote, marin et conductrice de train ou de poids lourds, la part des femmes tombe même sous la barre des 5 %. Les raisons de ces déséquilibres sont multiples. La persistance de stéréotypes tient une place prédominante⁵. Les conditions de travail constituent un autre obstacle important.⁶ Ces questions sont examinées plus en détail dans les articles de M^{me} Ollier et de M^{me} Latron, qui travaillent toutes deux au niveau européen, respectivement dans une organisation représentant des employeurs du secteur et dans un syndicat de travailleurs. La première dresse en effet un panorama de la situation des femmes dans le sous-secteur du transport public urbain alors que la seconde revient sur le problème aigu

(1) Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que son auteur et ne peuvent en aucun cas être interprétées comme la position officielle de la Commission européenne.

(2) Dans les transports, les femmes occupent 40 % des emplois dans le secteur aérien, 20 % dans la voie d'eau et 14 % dans le transport terrestre (chiffres tirés de l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat).

(3) On parle de ségrégation horizontale lorsqu'une catégorie de main-d'œuvre est constituée principalement de personnes du même sexe (des exemples de ségrégation horizontale ont été publiés par Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20180307-1>).

(4) On parle de « ségrégation verticale » lorsque les possibilités de progression de carrière sont limitées pour un groupe défini – le fameux « plafond de verre ».

(5) Sur la perception du secteur encore très empreinte de stéréotypes chez les jeunes, v. les résultats de l'étude publiée en 2017 intitulée « *Making the EU transport sector attractive to future generations* » (https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_en).

(6) Les problèmes qui se posent sont multiples, allant des exigences de mobilité et de travail de nuit et de week-end de certaines professions, ce qui les rend difficiles à concilier avec une vie familiale normale, à des environnements de travail peu attractifs.

des violences faites aux femmes qui affecte l'ensemble des travailleuses du secteur des transports.

Ce déséquilibre entre hommes et femmes porte préjudice au secteur puisque les entreprises les plus performantes, les plus capables d'innover sont celles dont la main-d'œuvre est la plus diverse possible⁷. En outre, le vieillissement du secteur des transports, dont le tiers des travailleurs a plus de 50 ans, et son manque d'attractivité pour les jeunes, lui font courir un risque croissant de pénurie de main-d'œuvre. En Europe, ce manque de personnel est déjà estimé à environ 20 % des conducteurs routiers⁸. Dans le même temps, l'impact des nouvelles technologies apparaît incertain. Celles-ci ouvrent certes de nouvelles perspectives pour le secteur en offrant des emplois moins physiques et moins mobiles, plus faciles à concilier avec une vie familiale, mais l'engagement moindre des femmes dans les filières scientifiques et techniques reste un défi à relever pour qu'elles bénéficient pleinement de ces évolutions.

C'est dans ce contexte et, forte du constat que la législation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ne suffirait pas à répondre à tous ces défis, que la Commission a décidé de s'orienter aussi vers des actions non législatives. La plateforme de l'Union européenne pour le changement visant à accroître l'emploi des femmes dans le secteur des transports⁹ a ainsi été lancée le 27 novembre 2017 par Violeta Bulc, commissaire européenne en charge des Transports, en présence de Kadri Simson, ministre estonienne des Affaires économiques et des Infrastructures dont le pays assurait alors la présidence du Conseil, Karima Delli, présidente de la commission transports et tourisme du Parlement européen, et de Georges Dassis, alors président du Comité économique et social européen.

LA GENÈSE DE LA PLATEFORME

En 2011, la Commission européenne publiait un livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources »¹⁰. Bien que comportant un chapitre social, il est frappant de voir aujourd'hui que celui-ci fait totalement abstraction de la question du déséquilibre entre les genres. Les impératifs économiques d'un changement n'étaient pas encore apparus. Pourtant, la Commission avait déjà l'objectif affirmé d'intégrer une dimension de genre dans toutes ses politiques et activités¹¹.

C'est sous l'influence de deux femmes que cette dimension de la politique européenne des transports a vu le jour. Tout d'abord, Violeta Bulc est la deuxième femme à avoir la charge du portefeuille des transports au sein de la Commission européenne sur les dix-sept commissaires qui se sont succédé depuis 1958. Cette ingénieure de formation attache la plus grande attention à l'égalité entre les femmes et les hommes depuis le début de son mandat en 2014. Bien qu'elle soit favorable, à titre personnel, à l'instauration de quotas, son approche pragmatique la fait s'orienter vers des solutions plus consensuelles et rapidement

opérationnelles pour remédier aux inégalités existantes. Elle consulte pour cela les parties prenantes du secteur. L'idée de la plateforme est alors proposée par une autre femme, Madi Sharma, ancienne conductrice de poids lourds devenue entrepreneure, membre du groupe des employeurs au Comité économique et social européen. Le soutien des autres membres du comité¹² et des parties prenantes du secteur a ensuite rapidement permis de concrétiser le projet.

UNE PLATEFORME AUTOGÉRÉE

La plateforme regroupe à ce jour vingt-trois membres : des associations – européennes et internationales actives en Europe – représentant les employeurs et les salariés du secteur des transports et servant d'intermédiaires à leurs propres membres, quatre États membres¹³, une agence européenne et une entreprise commune du secteur ferroviaire. Le thème de l'égalité s'est avéré fédérateur. Comme cela ressort également des articles de M^{me} Ollier et de M^{me} Latron, la plateforme est en effet une enceinte où représentants des travailleurs et des employeurs œuvrent volontiers de concert. Elle présente en outre la particularité d'avoir rallié tous les modes de transports, permettant à ceux qui sont moins sensibilisés aux questions de genre de profiter de l'expérience des plus avancés que sont les secteurs publics ferroviaire et de transport urbain.

Dotée d'une charte et d'un règlement intérieur depuis la fin du mois de janvier 2018, la plateforme n'a cependant ni statut formel ni budget propre. Les décisions s'y prennent sur une base

(7) V. par ex., J. Bourke, *Which Two Heads Are Better Than One? How diverse teams create breakthrough ideas and make smarter decisions*?, Australian Institute of Company Directors, 2016. Dans cette publication, l'auteure avance les chiffres suivants : les entreprises dont la main-d'œuvre est diverse ont six fois plus de chances d'être innovantes et huit fois plus de chances d'avoir de bons résultats.

(8) Source : IRU, *Tackling Driver Shortage in Europe*, mars 2019 (www.iru.org/resources/iru-library/tackling-driver-shortage-europe).

(9) *Women in Transport-EU Platform for Change* (https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_en). Une « déclaration sur l'égalité des chances des femmes et des hommes dans le secteur des transports », disponible en ligne, a également été ouverte à la signature ce jour-là.

(10) COM/2011/0144 final, 28 mars 2011.

(11) V. la stratégie de la Commission européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015, COM(2010)491, 21 sept. 2010, et, plus récemment, la stratégie couvrant la période 2016-2019 (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/strategic_engagement_for_gender_equality_en.pdf).

(12) V. l'avis du Comité économique et social européen du 26 avr. 2017, Les femmes et les transports – Plateforme pour le changement (www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/les-femmes-et-les-transports-plateforme-pour-le-changement). Celle-ci s'est inspirée du succès d'une autre plateforme européenne dans les domaines de l'alimentation, l'activité physique et la santé (https://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform_fr).

(13) Espagne, Croatie, Autriche et Suède. Afin d'avoir une enceinte qui permette de discuter des questions d'égalité dans les transports avec l'ensemble des États membres, un groupe d'experts devrait être créé d'ici la fin de l'année 2019.

consensuelle. Son secrétariat est assuré par une unité de la Direction générale en charge de la mobilité et des transports de la Commission européenne.

UNE PLATEFORME TOURNÉE VERS L'ACTION

Le choix a été fait d'une plateforme qui aille au-delà d'un simple forum de discussion et ne se limite pas à l'échange de bonnes pratiques. La condition pour y participer est en effet de s'engager à contribuer à accroître l'emploi des femmes dans le secteur par des actions concrètes, de mesurer l'impact des mesures prises et d'en tirer des leçons qui puissent être utiles à d'autres.

Le champ des actions possibles est très large, de l'adoption par une entreprise d'un plan global d'action en matière d'égalité des genres¹⁴, à des mesures plus ciblées comme l'installation d'infrastructures sanitaires adéquates¹⁵. La première action présentée dans le cadre de la plateforme l'a été par une compagnie ferroviaire suisse. Celle-ci a établi, à l'automne 2018, un comité en charge de la diversité et de l'inclusion, regroupant à la fois des représentants de l'encadrement et des employés. Les deux actions suivantes ont émané, d'une part, d'une association de pilotes espagnoles et, d'autre part, d'une entreprise ferroviaire italienne qui luttent toutes deux contre les stéréotypes. Elles envoient notamment des femmes partager leur passion pour leur métier dans les écoles. Une dernière action dans le secteur de la logistique vise à combattre le harcèlement par une politique de tolérance zéro¹⁶.

QUELLES PREMIÈRES LEÇONS TIRER DE LA PLATEFORME ?

Il est encore trop tôt pour un bilan complet de la plateforme même si le dynamisme de ses membres est prometteur.

Quelques premières leçons peuvent néanmoins être tirées de cette expérience.

En premier lieu, pour que l'égalité progresse, il faut une prise de conscience et des femmes et des hommes en situation de pouvoir – que ce soit au niveau politique ou à la tête d'entreprises – pour piloter le changement et jouer un rôle d'accélérateur. À ce titre, on peut regretter que ce combat pour l'égalité mobilise pour le moment principalement des femmes, alors qu'elles ne sont pas encore aussi nombreuses que les hommes aux responsabilités.

En second lieu, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, la voie pragmatique est celle qui complète le plus utilement les cadres législatifs européen et nationaux, surtout lorsqu'il s'agit de faire évoluer des mentalités.

En troisième lieu, un modèle tel que celui de la plateforme montre une voie possible de coopération informelle entre partenaires à plusieurs niveaux, européen, national et local, unis par un objectif commun. D'autant qu'en période de restrictions budgétaires, une plateforme de ce type est peu onéreuse et facilement reproductible au niveau national ainsi que dans d'autres secteurs de l'économie.

Ce bilan temporaire est donc globalement positif. Un bémol cependant. La plateforme souffre pour le moment de ne pas être suffisamment connue de son public cible. Il n'est pas aisé de convaincre et de mobiliser, depuis Bruxelles, les entreprises susceptibles de la rejoindre et elle est encore loin d'avoir atteint son plein potentiel. Pour y remédier, un réseau d'ambassadeurs issus des différents États membres devrait voir le jour d'ici la fin de l'année. 🗞

(14) L'Espagne a rendu ce type de plan obligatoire pour toutes les entreprises de plus de 250 salariés, mais cela reste une exception.

(15) Une étude réalisée pour le compte de la Commission européenne et publiée début 2019 présente, sur la base de cas pratiques, de nombreux autres exemples d'actions possibles avec une indication de leur coût (v. sous l'onglet « *list of measures* », https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_en). V. égal. les exemples présentés par M^{me} Ollier et par M^{me} Latron dans leurs articles respectifs.

(16) Cette action prévoit l'adoption de lignes directrices strictes applicables à tout le personnel, une assistance téléphonique extérieure à l'entreprise et une procédure d'enquête encadrée.



Droit des femmes dans l'UE

L'emploi des femmes dans le transport public urbain

La voie du changement

par Brigitte OLLIER

Conseillère principale pour les questions sociales et le dialogue social à l'Union internationale des transports publics (UITP)

Les employés du secteur des transports publics urbains en Europe sont traditionnellement et très majoritairement des hommes. Diverses stratégies sont actuellement mises en place dans les entreprises afin de féminiser les équipes.

Cela implique une politique intégrée et volontariste qui remet à plat et adapte un certain nombre de pratiques, par exemple dans le recrutement, la formation et perspectives de carrière, la santé et sécurité sur le lieu de travail, la conciliation entre vie professionnelle et vie sociale, etc. De nombreuses campagnes de communication mettant en valeur des femmes dans les métiers traditionnels du transport public sont également développées.

Au-delà d'un meilleur équilibre hommes-femmes, toutes ces mesures contribuent à améliorer les conditions de travail pour tous et in fine, à développer l'attractivité du secteur en tant qu'employeur.

Les opérateurs du transport public représentent souvent un des principaux employeurs au niveau local. Dans des villes telles qu'Amsterdam, Barcelone, Bruxelles, Gênes ou Dublin, ce sont eux les plus grands employeurs. À Paris, Budapest, Porto, Madrid, Turin ou Tallinn, ils se situent dans le top 5 des employeurs locaux. Selon l'Union internationale des transports publics (UITP)¹, le secteur offre plus de 1,2 million d'emplois directs dans les entreprises de transport public urbain et suburbain opérant dans l'Union européenne ! Environ 55 % de ces emplois sont des postes de conduite. Les 45 % restants se répartissent entre services administratifs, maintenance des véhicules, services à la clientèle, etc. Dans les entreprises qui n'opèrent que des bus, cette répartition est même de 70 % contre 30 %.

L'Union internationale des transports publics (UITP) rassemble plus 1700 entreprises issues de 99 pays dont 1050 se situent en Europe.

Son siège se trouve à Bruxelles et elle possède 17 bureaux situés sur tous les continents.

LE TRANSPORT PUBLIC URBAIN, UN SECTEUR LARGEMENT DOMINÉ PAR LES HOMMES

Sans surprise, les employés des entreprises du transport public urbain sont traditionnellement et très majoritairement des hommes. En moyenne, seuls environ 17,5 % des emplois sont occupés par des femmes².

(1) Employment Observatory – UITP.

(2) Cette moyenne est donc inférieure à la moyenne européenne de 22 % d'emplois occupés par des femmes dans le secteur des transports pris dans son ensemble.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux européens du secteur, l'UITP et l'Association européenne des travailleurs du transport (ETF) ont lancé en 2010/2011, avec l'appui de la Commission européenne, un projet conjoint, décliné en deux phases, sur l'emploi des femmes dans le secteur des transports publics urbains³⁴. Ce projet avait pour objectif d'affiner la compréhension de la situation de l'emploi des femmes dans le secteur et de contribuer à une meilleure représentation et intégration de celles-ci.

Les données collectées dans ce cadre montrent que la moyenne de 17,5 % d'emplois féminins dans les entreprises ne reflète pas la situation réelle qui varie entre 5 et 31 % selon les entreprises concernées ! Il est également apparu que l'emploi féminin dans les pays d'Europe centrale et orientale était légèrement plus élevé que dans les autres pays européens, 20,7 % contre 16 % en Europe de l'Ouest. Cet écart est expliqué par des développements historiques différents, notamment issus d'un héritage de l'époque communiste.

Cependant, partout en Europe, les femmes sont très sous-représentées dans les métiers de conduite et techniques avec un taux moyen inférieur à 10 %. Ici aussi, cette moyenne cache de grandes différences entre les entreprises, mais également entre les modes. Ainsi par exemple, l'emploi des femmes dans les métiers de conduite, en particulier du tramway, est supérieur dans les pays d'Europe centrale par rapport au reste de l'Europe. À Sofia, ce taux atteint même 44 %. En France également, le « Bilan social transports urbains » (hors RATP et SNCF)⁵ établi annuellement par l'Union des transports publics et ferroviaires – France (UTP) montre que la part des femmes dans la catégorie professionnelle des ouvriers roulants est de 17,3 % et donc bien supérieure à la moyenne européenne. Dans les pays du nord de l'Europe (Finlande, Danemark) les femmes occupent entre 4,6 % et 13,4 % des postes de conduite alors que dans les pays du Sud (Italie, Portugal) ce pourcentage se situe entre 0,5 % et 2 %. Une des explications avancées concerne les différences entre les traditions culturelles.

Les postes de direction représentent l'autre catégorie professionnelle dans laquelle les femmes sont largement sous-représentées. Cependant, avec une moyenne de 23,8 % de femmes cadres et de 19,3 % dans le cas des conseils d'administration, elles sont mieux représentées dans ces catégories professionnelles que dans la moyenne de l'emploi féminin du secteur.

À l'opposé, elles sont bien représentées dans les services administratifs avec plus de 45 % des emplois dans ce secteur. En particulier dans le service à la clientèle, leurs compétences sociales sont souvent mises en avant.

Enfin, les femmes sont largement majoritaires dans les emplois non qualifiés, qui ont tendance à disparaître ou à être externalisés, tels que la vente au guichet, les services de cantine ou de nettoyage. Dans les pays d'Europe centrale, ces pourcentages peuvent atteindre 85 %.

À la suite à cette étude, les partenaires sociaux au niveau européen ont signé des recommandations conjointes⁶ formulant des objectifs ambitieux en termes d'augmentation de l'emploi des femmes dans le secteur : atteindre 25 % en 2020 et 40 % en 2035.

Environ cinq ans après la première enquête, une seconde enquête a été réalisée auprès des membres de l'UITP et de l'ETF. Les résultats montrent que la proportion des femmes dans les entreprises de transport public en moyenne en Europe progresse lentement mais reste inférieure aux ambitions exprimées par les partenaires sociaux européens lors de la signature des recommandations conjointes.

LES OBSTACLES IDENTIFIÉS À L'ACCÈS DES FEMMES AUX EMPLOIS DU SECTEUR DES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS SONT MULTIPLES

Ils se rapportent :

- aux formes d'organisation spécifiques du travail dans le secteur qui constituent un obstacle plus important pour les femmes que pour les hommes. Il s'agit en particulier du travail posté (par rotation) avec des heures de travail tôt le matin ou tard le soir, le travail le week-end, de même qu'une prise en compte insuffisante de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et donc la possibilité de concilier famille et travail ;
- à l'absence d'équipements et d'adaptations de l'organisation de l'entreprise à la réalité de l'emploi des femmes telles que l'absence d'installations et de dispositions adéquates en matière d'hygiène dans les ateliers de maintenance et les dépôts ou de l'absence de toilettes le long et à l'extrémité des lignes ;
- aux discriminations fondées sur des stéréotypes renvoyant aux différences entre les sexes, qui sont généralement ancrés dans les mentalités tant des hommes que des femmes. Plus spécifiquement, il s'agit d'une absence de reconnaissance et de soutien de la part des collaborateurs et des superviseurs ou de situations où une femme est entourée d'hommes dans un atelier et constitue de ce fait la cible de discriminations ouvertes et directes fondées sur le sexe (par exemple des propos irrespectueux).

Le phénomène de violence verbale et physique causée par des tiers dans les transports publics urbains nuit également à l'image du secteur, en particulier aux yeux des femmes.

(3) Enquête et rapport qualitatif – WISE I (www.wise-project.net/pages/index1.html).

(4) *Women's Employment and Gender Policy in Urban Public Transport Companies in Europe – Examples of policies and practices* – WISE II (www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/WISE%20II%20Brochure%20English.pdf).

(5) UTP, Bilan social transports urbains 2017, 2018.

(6) UITP-ETF, *Joint Recommendations : Strengthening women employment in urban public transport*, 2014 (www.uitp.org/sites/default/files/documents/Strengthening%20women%20employment%20in%20urban%20public%20transport.pdf).

QUELLES MESURES PEUVENT ÊTRE PRISES POUR ACCROÎTRE LA REPRÉSENTATION ET L'INTÉGRATION DES FEMMES ?

Il ressort des différentes études réalisées⁷ que l'une des clés pour attirer davantage de femmes dans les entreprises de transport public urbain est la mise en place d'une stratégie d'entreprise intégrée et globale, visant à l'égalité des chances pour tous, indépendamment du sexe, de la religion ou de l'origine culturelle. Dans ce cadre, il est primordial que la direction elle-même soit convaincue de la nécessité d'une telle politique. La création au sein de l'entreprise d'une fonction spécifique dont la mission est la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques est également indispensable.

Politique de recrutement. Les procédures de recrutement et les critères de sélection doivent permettre de mettre en valeur une grande variété de compétences. L'objectif doit être de garantir un accès égal à l'ensemble des professions et des niveaux hiérarchiques en veillant à ce que les femmes soient encouragées (et non découragées) au cours du processus de sélection. Afin d'attirer davantage de candidatures féminines, il est aussi important d'améliorer la perception du secteur par la mise en place de campagnes de communication et de promotion spécifiques mettant en avant des femmes dans des rôles perçus comme masculins. Certaines entreprises ont ainsi développé des campagnes originales à l'instar de Hanovre avec « *Üstra Rockt* ». De nombreux réseaux en France, Allemagne, Autriche, Irlande, organisent également des « *Girls Days* » qui s'adressent spécifiquement aux jeunes filles afin de les intéresser aux métiers du transport public.

Qualifications, formations et perspectives de carrière. La formation professionnelle et continue du secteur comprend de nombreuses approches différentes en fonction des groupes cibles. L'objectif déclaré est d'assurer aux femmes un accès égal aux formations professionnelles et continues internes et externes.

Comme l'ont fait de nombreuses entreprises, il est également utile de mettre en place des cours spécifiques pour les managers et cadres afin de les aider à mieux comprendre et à agir contre le sexisme et les discriminations fondées sur le sexe sur le lieu de travail.

Conciliation entre vie professionnelle et vie sociale. Dans les entreprises de transport public urbain, le travail posté est indispensable afin de garantir la mobilité des passagers à différentes heures du jour et de la nuit. Dans la mesure du possible, l'organisation des heures de travail devrait permettre de tenir compte de variations plus individuelles et flexibles, permettant à l'ensemble des employés de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie sociale/familiale. De nombreuses entreprises en Europe s'engagent dans cette direction et offrent davantage de possibilités de travail à temps partiel ou flexible.

Santé et sécurité sur le lieu de travail. Dans ce domaine, il convient d'adapter l'ergonomie et la sécurité sur le lieu de

travail, et plus spécifiquement en ce qui concerne les métiers techniques et de conduite. Certaines de ces mesures, telles que l'aménagement d'installations sanitaires en fin de lignes, nécessitent souvent une coordination avec l'autorité responsable.

En outre, la sécurité et la protection du personnel contre les violences, y compris verbales, de la part de personnes tierces doivent trouver des réponses adéquates au sein de l'entreprise.

Égalité de salaires. Le principe « à travail identique, salaire égal » est respecté par les entreprises de transport public en ce qui concerne les rémunérations des différentes professions négociées par le biais de conventions collectives. Des discriminations salariales peuvent cependant subsister par des voies plus subtiles, par exemple, lors de l'évaluation des différentes compétences. Il convient donc d'être conscient du phénomène et, le cas échéant, de mettre en place des politiques visant à y mettre fin.

Culture de travail et stéréotypes liés au genre. Modifier la culture d'entreprise constitue un défi majeur dans les secteurs avec une « culture de travail masculine » typique. Elle représente un obstacle considérable à l'amélioration de l'attractivité du secteur pour les femmes et véhicule de nombreux stéréotypes persistants liés au genre. Ceux-ci peuvent servir de justification à des pratiques discriminatoires, inclusivement de harcèlement sexuel.

Une culture établie est très résistante au changement et demande des efforts de toutes les parties concernées : entreprises, syndicats, conseils d'entreprise, etc. Tous les niveaux de direction (des directeurs aux responsables d'équipes), ainsi que l'ensemble des employés, doivent être sensibilisés à cette problématique.

Les organisations professionnelles qu'elles soient nationales ou internationales ont également un rôle à jouer. Dans le cas de l'UITP, cette problématique est à l'ordre du jour depuis une dizaine d'années. En plus du travail fourni dans le cadre du partenariat social européen ensemble avec l'ETF⁸, l'UITP s'engage activement dans d'autres initiatives au niveau européen, telles que la « *Women in Transport – EU Platform for Change* »⁹.

Plus récemment des recommandations ont également été signées au niveau mondial avec l'Association internationale des travailleurs du transport (ITF)¹⁰. Elles seront mises en œuvre à l'aide de réseaux de transport public hors Europe qui veulent s'engager concrètement dans des actions en faveur de l'emploi des femmes.

(7) V. not. les études Wise I et Wise II susvisées ou l'étude de la Commission européenne *A business case to increase female employment in transport*, 2018 (https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_en, v. sous l'onglet « list of measures »).

(8) V. égal. sur ce sujet l'article séparé de M^{me} Latron.

(9) *Women in Transport – EU Platform for change*. La plateforme est présentée par M^{me} Marin-Combeaud dans un article séparé.

(10) UITP-ITF, *Joint Recommendations : Strengthening Women's Employment and equal opportunities in urban public transport*, 2019 (www.uitp.org/sites/default/files/ITF%20UITP%20agreement%20on%20women%27s%20employment%20signed%20version_7_March.pdf).

L'IMPORTANCE DE LA SÉCURITÉ

L'insécurité et le sentiment d'insécurité ont été brièvement abordés à plusieurs reprises dans cet article. Les comportements inappropriés de la part de passagers et la violence, qu'elle soit verbale ou physique, à l'encontre des employés du transport public peuvent représenter des barrières à l'emploi, en particulier pour les femmes. Ces phénomènes inacceptables déstabilisent les employés et ternissent l'image du transport public. Dans ce domaine également, des recommandations communes¹¹ avec l'ETF ont été signées. Celles-ci sont en cours de révision et incluront à l'avenir des recommandations contre le harcèlement et les violences au sein de l'entreprise. Ces questions sont présentées plus en détail dans l'article de M^{me} Latron, vice-présidente du comité des femmes de l'ETF.

Au-delà de son impact sur l'emploi féminin, la question de l'insécurité et du sentiment d'insécurité des femmes utilisatrices du transport public est également cruciale. Ces comportements inacceptables par rapport aux femmes peuvent constituer une entrave réelle à la mobilité et à l'accès aux transports publics. Ils nuisent à l'image du secteur et le rendent peu attractif aux yeux des femmes. Ces comportements démontrent qu'un changement de mentalité plus profond est nécessaire sur la place des femmes dans nos sociétés. Pour les entreprises de transport public urbain, il est important de faire passer le message qu'aucune forme de violence/harcèlement sexuel ne sera tolérée. De nombreuses activités ont été mises en place dans différentes régions du monde, telles qu'au Moyen-Orient, en Afrique du Nord (MENA)¹² et plus près de nous en France^{13 14}.

DONNER PLUS DE VISIBILITÉ AUX FEMMES DU SECTEUR

De plus, l'UITP est à l'origine de la campagne de communication #PT4ME¹⁵ et a signé un protocole d'accord (*memorandum of understanding*)¹⁶ avec la Banque mondiale par lequel l'association s'engage à collaborer afin de mettre en place diverses activités telles que la diffusion de bonnes pratiques, de services

d'assistance technique ou de renforcement de capacités et de formation.

Enfin, l'autre axe de travail important de l'UITP et de ses membres est l'augmentation de la visibilité des femmes dans le secteur des transports publics urbains et le soutien aux réseaux spécifiques. Ainsi il existe de nombreuses initiatives ayant pour objectif de développer des réseaux professionnels de femmes à tous les niveaux, dans les entreprises locales, dans des regroupements nationaux ou au niveau international. L'UITP s'est également fixé comme objectif d'atteindre un meilleur équilibre entre hommes et femmes dans toutes ses structures de travail ainsi que dans ses conférences et congrès. Grâce à cet effort conjoint avec ses membres, le nombre d'oratrices pourra être doublé et atteindra 40 % lors du prochain Congrès mondial des transports publics prévu en juin 2019 à Stockholm.

CONCLUSIONS

L'augmentation de l'emploi des femmes dans le transport public urbain et plus généralement dans les secteurs traditionnellement « masculins » implique un travail de longue haleine qui concerne tous les acteurs, les entreprises elles-mêmes, les organisations patronales et syndicales, les pouvoirs publics, les associations professionnelles, etc. La prise de conscience augmente lentement et de nombreux efforts restent nécessaires. 🌱

(11) UITP-ETF, *Joint Recommendations : Insecurity and feeling of insecurity in local public transport*, 2003 (www.uitp.org/sites/default/files/25-fr.pdf).

(12) K. Smith et A. Delatte, *Driving the MENA Region forward – Securing Public Transport for Women*, *Public Transport International*, janv. 2018.

(13) Kit de formation à destination des entreprises de transport qui souhaitent former/sensibiliser leurs salariés sur le sujet du harcèlement sexiste (Keolis, Transdev, UTP, SNCF, RATP).

(14) Sécurité des femmes dans les transports en commun – Plan national de lutte contre le harcèlement sexiste et les violences sexuelles (ministère de l'Intérieur, France).

(15) #PT4ME : *Public transport for me, for you, for all* (www.uitp.org/pt4me).

(16) *Press release – Driving the debate on women in public transport : UITP signs MoU with World Bank* (www.uitp.org/sites/default/files/WorldBank_MoU.pdf).



Droit des femmes dans l'UE

Les outils d'une organisation syndicale européenne pour mettre fin à la violence de genre

par Valérie LATRON

Fédération générale des transports et de l'environnement
de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), France,
vice-présidente du comité des femmes de la Fédération européenne
des travailleurs des transports (ETF)

*Les syndicats jouent un rôle clé dans la promotion de
l'égalité des sexes dans le secteur des transports. Ils ont
recours à diverses approches – aux niveaux national,
européen et international – pour lutter contre la violence
sexiste sur le lieu de travail.*

Le secteur des transports est encore largement dominé par les hommes, ce qui se reflète dans les conditions de travail et la culture du lieu de travail dans de nombreuses filières. Les politiques de santé et de sécurité prennent rarement en compte les questions spécifiques des femmes. De plus, le secteur a beaucoup à faire pour garantir l'égalité d'accès des femmes à l'emploi, à un salaire et à des perspectives de carrière égaux. Enfin, les travailleuses du transport sont confrontées à des niveaux choquants de harcèlement et de violence au travail.

Cette violence à l'égard des femmes est un problème majeur. Un tiers des femmes en Europe ont subi des violences sexuelles et/ou physiques et plus de 50 % d'entre elles ont été victimes de harcèlement sexuel¹.

La violence sexiste est une violence perpétrée contre les femmes parce qu'elles sont des femmes. Selon un rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « la violence à l'égard des femmes, et en particulier la violence fondée sur le sexe qui affecte de manière disproportionnée les femmes, constitue une violation étendue des droits de l'homme que l'UE ne peut se permettre de négliger »². Nonobstant l'argument des droits de l'homme, le coût économique de la violence et du harcèlement contre les femmes est énorme, de l'ordre de 225 Mds € par an selon la Commission européenne.³

(1) Ce chiffre est un chiffre global pour l'UE. Commission européenne (<https://ec.europa.eu/justice/saynostopvaw/>). La situation spécifique des transports est présentée plus loin.

(2) FRA, Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE, 2014 (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf).

(3) Commission européenne (<https://ec.europa.eu/justice/saynostopvaw/>).

I. – LE RÔLE DE LA FÉDÉRATION EUROPÉENNE DES TRAVAILLEURS DES TRANSPORTS POUR REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES FEMMES DU SECTEUR

La Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) mène des activités et des campagnes sur les questions d'égalité entre hommes et femmes. En tant que vice-présidente du comité des femmes de l'ETF, je plaide en faveur de l'amélioration de l'emploi des femmes et leur qualité de vie au travail, je milite pour un lieu de travail sans violence et je lutte contre le *dumping* social et les conditions de travail précaires qui touchent les femmes. Ce faisant, nous travaillons aux côtés de la Commission européenne, notamment dans le cadre de la plateforme de l'Union européenne pour le changement qui vise à accroître l'emploi des femmes dans le secteur des transports⁴, et en coopération avec les organisations patronales. Nous menons également nos propres actions au niveau européen et mondial. Elles sont essentielles pour rendre les transports plus attractifs pour les femmes et les jeunes travailleuses.

L'ETF représente plus de 5 millions de travailleurs des transports issus de plus de 230 syndicats du transport et de 41 pays européens, dans les secteurs suivants : chemins de fer, transport routier et logistique, transport maritime, navigation intérieure, aviation civile, ports et docks, tourisme et pêche. L'ETF dispose de son propre comité des femmes, composé de représentantes de chaque secteur des transports, d'une représentante des jeunes et de femmes élues. Le comité traite de toutes les questions importantes pour les travailleuses du transport, y compris les politiques de genre de l'ETF.

II. – L'EXEMPLE DE LA LUTTE CONTRE LA VIOLENCE À L'ENCONTRE DES TRAVAILLEUSES DES TRANSPORTS

Le secteur des transports serait l'un des secteurs où la violence et le harcèlement à l'égard des travailleuses sont les plus nombreux. Les travailleuses des transports sont particulièrement exposées à la violence et au harcèlement parce qu'elles travaillent dans un secteur à prédominance masculine, mais aussi dans des lieux où il y a des contacts réguliers avec le public et des lieux de travail mobiles ou isolés. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT)⁵, la violence sur le lieu de travail est l'un des facteurs les plus importants qui rendent les emplois dans le secteur des transports peu attrayants pour les femmes et affaiblissent la rétention de celles qui y travaillent.

1. Le rapport de l'ETF de 2017 sur la violence sur le lieu de travail à l'encontre des travailleuses des transports

« Les attaques verbales... les agressions sexuelles et j'en passe. Toucher des fesses et des seins, menaces de la part des supérieurs si je me plains. [on me dit] Une femme doit être capable d'assumer quand elle travaille dans une profession masculine », travailleuse des chemins de fer.

Cette citation est extraite du rapport de l'ETF publié en septembre 2017⁶. Le rapport a révélé que les femmes du secteur sont soumises à des niveaux alarmants d'abus, de menaces, d'intimidation et de comportements insultants. Ce rapport, le premier du genre en Europe, s'est fondé sur les réponses de plus de 1 440 travailleuses issues de tous les secteurs du transport. Elles ont été interrogées sur leurs expériences de violence physique, sexuelle et psychologique au travail, ainsi que sur les incidents signalés et les politiques en place dans leur entreprise.

Le rapport révèle en outre que :

- la violence est perpétrée, d'une part, par des supérieurs hiérarchiques et des collègues sur le lieu de travail et, d'autre part, par des clients et autres tierces parties ;
- la violence est régulièrement perçue par les travailleuses du transport comme « faisant partie de leur travail » ; il s'agit rarement d'un événement ponctuel ;
- la violence a des effets dévastateurs sur la santé et le bien-être des femmes et sur leur motivation à rester dans le secteur des transports ;
- les pénuries de personnel et la précarité de l'emploi sont des facteurs de risque aggravants.

Le rapport de l'ETF constate également que la violence à l'égard des travailleuses du transport peut prendre de nombreuses formes. La forme la plus répandue de violence à l'égard des femmes est le harcèlement sexuel, c'est-à-dire le harcèlement physique, psychologique, verbal et non verbal, qui comprend, par exemple, les blagues de nature sexuelle, les commentaires et les attouchements délibérés non désirés qui nuisent au travail et/ou créent un milieu de travail intimidant, offensant ou hostile. Elle peut comprendre des agressions sexuelles, y compris le viol, des pressions non désirées pour obtenir des faveurs, des communications ou des rendez-vous à caractère sexuel, le harcèlement criminel, les commentaires obscènes. Elle peut

(4) Pour renforcer l'emploi des femmes dans le secteur, la Commission européenne a lancé en novembre 2017 la plateforme européenne pour le changement concernant les femmes dans les transports (*Women in Transport – EU Platform for Change*). Cette initiative vise à attirer et à retenir les femmes dans le secteur des transports en améliorant leurs conditions de travail. L'un des objectifs-clés pour atteindre ce but est la tolérance zéro à l'égard de la violence au travail – tant entre les hommes et les femmes que de la part des clients.

(5) OIT, Note sur la politique des transports – Les femmes dans le secteur des transports, 2013 (www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_234882.pdf).

(6) ETF, Violence à l'égard des femmes au travail dans les transports, rapport de synthèse, 2017 (www.etf-europe.org/resource/violence-against-women-at-work-in-transport-summary-report-of-findings-from-a-survey-by-etf/).

également inclure le cyber-harcèlement, y compris les courriels sexuellement explicites, et les messages sur les réseaux sociaux.

Madame la Docteure Jane Pillinger, auteure du rapport, a souligné « qu'il est particulièrement préoccupant de constater que la violence est rarement une expérience ponctuelle, mais qu'elle est plutôt susceptible de se répéter tout au long de la vie professionnelle d'une femme qui travaille dans les transports ».

2. La prise en compte du rapport par les partenaires sociaux européens

L'ETF est un partenaire social reconnu au niveau européen et représenté dans sept comités de dialogue social sectoriel⁷. Ces comités se réunissent régulièrement pour discuter de formation professionnelle, de la santé et la sécurité au travail ou des nouvelles formes de travail. Il n'existe pas de comité de dialogue social dédié aux questions de genre dans les transports, mais bon nombre des sept comités sectoriels des transports (rail, transport routier, ports, etc.) traitent de cette question.

En 2018, l'ETF a présenté le rapport précité sur la violence sur le lieu de travail à l'encontre des travailleuses des transports aux sept comités de dialogue social sectoriel. Tous les partenaires sociaux ont accepté d'en débattre. En outre, plusieurs comités de dialogue social sectoriel ont adopté des initiatives conjointes pour traiter cette question au niveau sectoriel.

En mars 2018, les partenaires sociaux du secteur portuaire (ETF, IDC⁸, FEPORT⁹ et ESPO¹⁰) ont adopté une déclaration commune sur l'élimination de la violence et du harcèlement à l'encontre des femmes travaillant dans les ports¹¹. Celle-ci complète les recommandations communes sur l'emploi des femmes dans le secteur portuaire qu'ils avaient adoptées en octobre 2014¹². Ils s'étaient alors engagés, entre autres, à encourager une culture d'entreprise et de travail caractérisée par le respect mutuel et à éliminer la discrimination et le harcèlement entre hommes et femmes sur le lieu de travail. L'ETF a présenté ces différents travaux au forum de liaison avec la Commission européenne de décembre 2018.

En avril 2018, les partenaires sociaux du domaine des voies navigables intérieures (ETF, EBU¹³ et ESO¹⁴) ont adopté une déclaration commune sur l'élimination de la violence contre les femmes et les travailleurs LGTBQI¹⁵ sur le lieu de travail.¹⁶

En novembre 2018, les partenaires sociaux du transport maritime (ETF et ECSA¹⁷) se sont mis d'accord sur une déclaration d'intention commune visant à renforcer la participation des femmes au secteur maritime européen¹⁸. Parmi les priorités, les partenaires sociaux ont convenu d'élaborer des politiques sur l'intimidation et le harcèlement sur la base des lignes directrices et du matériel de formation développés en 2013 par l'ECSA et l'ETF.

3. Le lancement de campagnes de sensibilisation par ETF

Dans sa récente campagne *Fair Transport Europe*¹⁹ (Des transports équitables en Europe), l'ETF a intensifié ses activités en

faveur de lieux de travail sûrs et sans violence. À l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le 25 novembre 2018, l'ETF a lancé une nouvelle campagne intitulée « Plus forts ensemble – Mettre fin à la violence contre les femmes dans les transports ». L'objectif de cette campagne est de sensibiliser l'opinion publique à la violence sexiste dans les transports et d'aider les partenaires sociaux (employeurs et syndicats) à élaborer de meilleures politiques pour traiter ce problème au niveau des entreprises et des secteurs.

Pour appuyer la campagne, les documents suivants²⁰ ont été élaborés :

- un document d'orientation pour les partenaires sociaux au niveau de l'entreprise et du secteur, qui énumère dix choses à faire pour prévenir la violence à l'égard des travailleuses dans les transports ;
- un modèle de politique de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des travailleuses du transport, qui se fonde sur les meilleures pratiques et tient compte des situations professionnelles spécifiques qui exposent les travailleuses du transport aux risques de violence ;
- une affiche de campagne destinée aux lieux de travail.

Chacun doit jouer son rôle pour mettre fin à la violence à l'égard des travailleuses des transports. Cette idée est au cœur de notre campagne. En travaillant ensemble, travailleurs et

(7) Le dialogue social européen est à la fois interprofessionnel et sectoriel. Pour le dialogue sectoriel, v. Commission, décis. 98/500/CE, 20 mai 1998, concernant l'institution de comités de dialogue sectoriel destinés à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen (JOCE, n° L. 225, 12 août, p. 27).

(8) *International Dockworkers Council*.

(9) *Federation of European Private Port Operators*.

(10) *European Sea Ports Organisation*.

(11) ETF, IDC, FEPORT et ESPO, Déclaration sur l'élimination de la violence et du harcèlement à l'égard des travailleuses portuaires, 2017 (www.feport.eu/2014-11-18-12-05-27/news/news/374-press-release-declaration-on-the-elimination-of-violence-and-harassment-against-female-port-workers).

(12) ETF, IDC, FEPORT et ESPO, Recommandations sur l'emploi des femmes dans le secteur portuaire, 2014 (www.etf-europe.org/port-social-partners-express-common-vision-on-social-dialogue-in-the-sector/).

(13) *European Barge Union*.

(14) *European Skippers Organisation*.

(15) *Lesbian, gay, bisexual, transgender, queer and intersex*.

(16) ETF, EBU et ESO, Déclaration conjointe sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des travailleurs LGTBQI sur le lieu de travail, 2018 (www.etf-europe.org/resource/iwt-joint-declaration-women-lgbtqi/).

(17) *European Community Shipowners' associations*.

(18) ETF et ECSA, L'ETF et l'ECSA s'engagent à œuvrer en faveur d'une participation accrue des femmes au transport maritime européen, 2018 (www.etf-europe.org/etf-and-ecsa-pledge-to-work-for-enhanced-participation-of-women-in-european-shipping/).

(19) www.fairtransporteurope.eu.

(20) La campagne de l'ETF Plus forts ensemble – Mettre fin à la violence contre les femmes dans les transports : matériaux (www.etf-europe.org/activity/violence-against-women/).

employeurs, femmes et hommes, nous pouvons créer une culture de respect et d'égalité au travail.

La prochaine étape consistera pour l'ETF à présenter sa campagne « Plus forts ensemble – Mettre fin à la violence à l'égard des femmes dans les transports » aux comités de dialogue social sectoriel et de discuter conjointement avec les organisations d'employeurs de la manière dont elle peut être mise en œuvre au niveau des entreprises et des secteurs.

4. L'action internationale d'ETF : vers une convention de l'Organisation internationale du travail sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail

Étant donné que le droit à un lieu de travail sans violence est universel et que la violence au travail est un problème mondial, nous ne devons pas travailler uniquement au niveau européen. Il est clair qu'il faut un instrument juridique international spécifique axé sur la violence et le harcèlement, y compris la violence sexiste, dans le monde du travail. Malheureusement, aucun instrument de ce type n'existe actuellement. Bien que certains instruments existants de l'OIT fassent référence à la violence et/ou au harcèlement, ils ne définissent pas ce que l'on entend par violence ou harcèlement, ne fournissent pas d'orientations sur la manière de traiter ses différentes formes et ne couvrent pas tous les travailleurs.

C'est pourquoi l'ETF fait partie de la campagne internationale – menée par la Confédération syndicale internationale (CSI) et la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF) – pour une convention générale de l'OIT, accompagnée d'une recommandation, sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail. Nous demandons que ces instruments mettent fortement l'accent à la fois sur la prévention et sur le traitement et la réparation de la violence sexiste.

La lutte contre la violence et le harcèlement au moyen de cette nouvelle norme internationale est essentielle si nous voulons atteindre notre objectif de parvenir à un travail décent et équitable pour tous et aux droits des femmes et à l'égalité sur le lieu de travail. Elle contribuera également à réduire les coûts économiques substantiels de la violence et du harcèlement à l'égard des femmes qui constituent un frein significatif à la croissance et à la prospérité mondiales.

III. – BILAN

Nous utilisons des instruments législatifs au niveau européen et mondial, encourageons le changement par le dialogue social, menons des campagnes de sensibilisation et produisons du matériel qui peut être utilisé directement sur le lieu de travail. Dans toutes ces activités, il est fondamental de rappeler que l'ETF est un réseau européen de syndicats affiliés. Les affiliés de l'ETF collaborent au travail législatif, mettent en œuvre les campagnes et les programmes de formation, et mènent également leurs propres campagnes au niveau national. En outre, il est intéressant de noter que, sur cette question, nos objectifs sont largement alignés sur ceux des décideurs politiques et des organisations d'employeurs de l'Union européenne.

On ne peut certainement que se féliciter de cette diversité d'approches et de partenariats. L'ampleur de la violence sexiste sur le lieu de travail, son impact économique et, surtout, les souffrances humaines qu'elle cause, donnent à réfléchir. Un tel problème justifie une large collaboration dans la sphère politique et la mobilisation de tous les outils, qu'ils soient juridiques ou autres, dont disposent les syndicats. 



Droit des femmes dans l'UE

Mesurer les inégalités entre femmes et hommes : une étape indispensable pour avancer vers plus d'égalité dans l'UE

L'indice d'égalité de genre 2019

par Blandine MOLLARD

Chargée d'études – Institut européen pour l'égalité
entre les hommes et les femmes (EIGE)

L'article donne une vue d'ensemble de l'édition 2019 de l'Indice d'Égalité de Genre, qui sera disponible au mois d'octobre. En plus de l'analyse des progrès réalisés en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans les 28 pays de l'Union, l'édition 2019 de l'Indice inclura un volet thématique consacré à la conciliation travail-vie personnelle. Cette édition explorera les liens entre égalité de genre et cinq aspects spécifiques de la conciliation vie personnelle-vie professionnelle, notamment : les politiques publiques en termes de congés parentaux ; les régimes de travail flexibles ; les soins aux enfants ; les soins aux personnes âgées et aux personnes disposant d'un handicap ; les services et infrastructures publics ; l'accès à l'éducation et à la formation.

La production et l'analyse de statistiques sur la situation des femmes et des hommes sont essentielles pour décrire les rôles des femmes et des hommes dans la société, l'économie et au sein de la famille. Cette phase de diagnostic sert de base à l'élaboration de politiques efficaces et permet le suivi de leur impact. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont régulièrement souligné la nécessité de produire et de partager des statistiques et des indicateurs fiables et comparables à l'échelle de l'Union européenne (UE). C'est dans cette optique que l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)¹ a développé l'un de ses outils phares, l'indice d'égalité de genre.

L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) est un organisme autonome de l'UE, créé en 2010 dans le but de renforcer la promotion de l'égalité de genre. Il est situé à Vilnius en Lituanie.

L'EIGE entend devenir le centre de connaissances européen sur les questions d'égalité de genre et un institut pionnier en matière d'établissement de preuves fiables, de collecte de savoirs et de partage d'expériences utiles. Son mandat s'articule autour de quatre priorités :

- l'intégration d'une approche intégrée du genre dans les politiques publiques européennes et nationales ;
- la prévention des violences fondées sur le genre ;
- le suivi du programme d'action de Pékin dans l'UE ;
- l'indice d'égalité de genre.

L'EIGE ET L'INDICE D'ÉGALITÉ DE GENRE

Lancé pour la première fois en 2013, l'indice d'égalité de genre est un ins-

(1) Règl. CE n° 1922/2006 du Parlement européen et du Conseil, 20 déc. 2006, portant création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, JOUE, n° L. 403, 30 déc., p. 9 (<https://eige.europa.eu/fr/in-brief>).

trument de mesure qui synthétise la complexité de l'égalité de genre en une mesure unique facile d'utilisation et d'interprétation. Il est particulièrement utile aux décideurs politiques dans l'UE puisqu'il permet le suivi de la mise en œuvre des politiques européennes d'égalité entre les femmes et les hommes. Il est calculé en combinant une trentaine d'indicateurs en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, pour former un indice synthétique. Appliquant une échelle allant de 1 (inégalité totale) à 100 (pleine égalité), cette mesure reflète les écarts qui existent entre les femmes et les hommes dans des domaines-clés, à savoir le travail, l'argent, le savoir, le temps, le pouvoir et la santé. Durant la décennie 2005-2015, l'indice d'égalité de genre n'a progressé que de 4 points. En 2017, il atteignait 66,2 points pour l'UE dans son ensemble, avec des résultats par pays compris entre 82,6 (Suède) et 50 (Grèce), mettant en lumière un grand potentiel d'amélioration.

À ces six domaines-clés s'ajoutent celui portant sur les violences faites aux femmes ainsi qu'une analyse des inégalités croisées affectant différents groupes de femmes et d'hommes dans les six aspects mesurés par l'indice. Développé en 2017, le domaine de la violence a mis en lumière le fait que, dans l'UE, près d'une victime de violence sur deux n'a jamais mentionné son expérience à quiconque².

Bien que ces deux aspects s'inscrivent dans le cadre de l'indice de l'égalité de genre, ils n'ont pas d'incidence sur le résultat global³. Les inégalités croisées mettent en lumière l'effet du genre combiné à l'âge, l'éducation, la composition de la famille, le pays de naissance et le handicap.

Ainsi, depuis l'édition de 2017, la situation dans chaque domaine de l'indice⁴ est présentée non seulement pour les

femmes et les hommes en général, mais également selon l'âge, le niveau d'éducation, le pays de naissance, la composition familiale et, le cas échéant, le handicap. À titre d'exemple, en termes de santé, l'accès aux soins médicaux et dentaires s'avère être particulièrement lié à la composition familiale, révélant les difficultés rencontrées par les mères isolées⁵.

Cette innovation permet une analyse riche des défis qui se posent dans chaque pays pour que les progrès en termes d'égalité bénéficient à toute la population. Elle représente également un outil important pour soutenir les États membres dans la définition de politiques publiques prenant en compte les besoins et les vulnérabilités spécifiques de différents groupes.

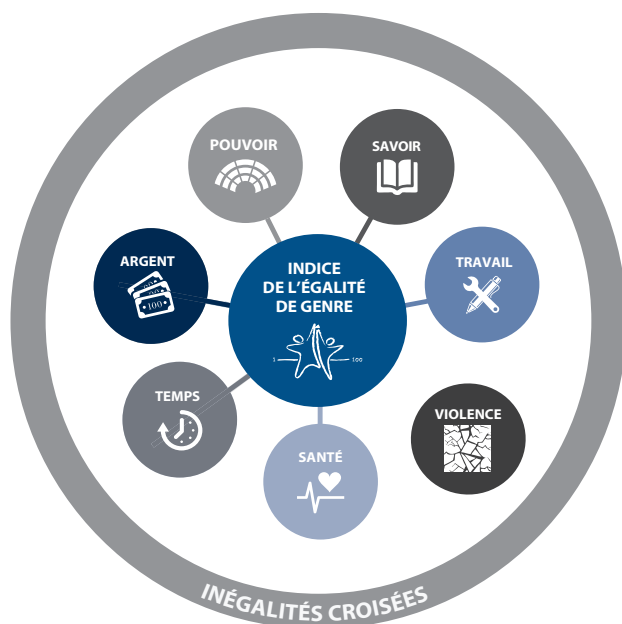
L'ÉQUILIBRE VIE PROFESSIONNELLE-VIE FAMILIALE COMME PARTIE INTÉGRANTE D'UNE SOCIÉTÉ ÉGALITAIRE

À compter de 2019, l'indice d'égalité de genre sera mis à jour chaque année et comportera une orientation thématique. Cette évolution vise à contribuer de manière plus spécifique aux initiatives politiques en cours.

L'édition 2019 de l'indice, qui sera disponible en octobre 2019, mettra l'accent sur la conciliation travail-vie personnelle. Cette thématique s'applique tout particulièrement à trois domaines principaux de l'indice : travail, temps et savoir.

L'axe thématique découle de deux initiatives politiques majeures au niveau de l'UE : le socle européen des droits sociaux et la directive portant sur l'équilibre vie professionnelle-vie privée⁶.

Structure de l'indice d'égalité de genre



(2) 49 % des femmes ayant subi des actes de violence physique et/ou sexuelle depuis l'âge de 15 ans n'en ont jamais parlé à qui que ce soit (ni à la police, à un soignant, un ami...). Source : Calculs de l'EIGE d'après l'enquête sur les violences faites aux femmes de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour plus d'informations, v. EIGE, *Gender Equality Index 2017 : Measurement framework of violence against women*, 2017.

(3) L'indice mesure l'écart entre les femmes et les hommes pour chaque domaine or, pour le domaine de la violence, il s'agit d'analyser les expériences de violence vécues par les femmes. L'objectif n'étant pas de combler des inégalités de genre mais d'éradiquer le phénomène de la violence faite aux femmes. Pour plus d'informations, v. EIGE, *Gender Equality Index 2017 : Methodological Report*, 2017.

(4) À l'exception du domaine du pouvoir, du fait du manque de données disponibles.

(5) EIGE, *Gender Equality Index 2017 : Measuring gender equality in the European Union 2005-2015*, 2017. 60 (<https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>).

(6) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM(2017) 253 final, 26 avr. 2017.

Le socle européen des droits sociaux, tout d'abord, établit un certain nombre de principes tels que l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, les conditions de travail équitables et la protection et l'insertion sociales⁷ qui sont fondamentaux à la réalisation d'un équilibre vie professionnelle-vie familiale. En effet, les données d'Eurostat montrent que dans l'UE, près d'une femme sur dix est inactive ou travaille à temps partiel du fait de responsabilités familiales tandis que cette situation n'affecte qu'un homme sur 200⁸.

L'objectif principal de l'édition 2019 de l'indice de l'égalité de genre est d'explorer les liens entre équilibre vie professionnelle et vie familiale et l'égalité de genre. En particulier, l'analyse s'astreindra à répondre aux questions suivantes :

- dans quelle mesure la conciliation des temps de vie comporte-t-elle des enjeux différents pour les femmes et les hommes ?
- comment la difficile réalisation d'un équilibre entre vie professionnelle affecte-t-elle la vie des hommes et des femmes dans les domaines du savoir, du travail et du temps ?
- dans quelle mesure la réalisation d'un équilibre entre vie professionnelle et vie familiale et l'égalité de genre est-elle facilitée dans une société égalitaire ?
- quels sont les groupes de femmes et d'hommes pour qui la réalisation d'un équilibre entre vie professionnelle et vie familiale et l'égalité de genre pose le plus de défis ?

Dans ce contexte, l'EIGE concentre son analyse sur six aspects spécifiques de la conciliation vie personnelle-vie professionnelle, notamment :

- 1. Les politiques publiques en termes de congés parentaux ;
- 2. Les régimes de travail flexibles ;
- 3. Les soins aux enfants ;
- 4. Les soins aux personnes âgées et aux personnes présentant un handicap ;
- 5. Les services et infrastructures publics ;
- 6. l'accès à l'éducation et à la formation.

1. Les politiques publiques en termes de congés parentaux

Les congés parentaux (maternité, paternité et congé parental) constituent un outil de politique publique majeur pour permettre aux parents de combiner leurs responsabilités en matière de garde d'enfant et d'emploi. En tant que tels, ils facilitent à la fois la participation continue des femmes ayant des enfants au marché du travail et la participation active des pères aux activités de soins. L'indice 2019 inclura, pour chaque pays, une estimation du nombre de femmes et d'hommes ne remplissant pas les conditions d'éligibilité au congé parental. Les étudiants, les personnes travaillant à leur compte, les couples de même sexe et les personnes migrantes sont les plus susceptibles d'être exclus de ce droit. L'Institut cherchera ainsi à mesurer quelle est la portée réelle du droit au congé parental.

2. Les régimes de travail flexibles

Les régimes de travail flexibles constituent un élément important de l'équilibre travail-vie personnelle. Ils incluent les ho-

raires flexibles, le partage d'emploi, le télétravail/le travail à domicile et le travail à temps partiel. Les données d'Eurofound⁹ montrent que la flexibilité est loin d'être la norme : pour plus de la moitié des travailleurs de l'UE (57 % des femmes et 54 % des hommes), les horaires de travail sont définis par l'employeur sans possibilité de changement. En revanche, environ un cinquième des travailleurs déclarent pouvoir adapter leurs horaires de travail dans certaines limites¹⁰. De plus, les employés des secteurs à prédominance féminine, tels que l'éducation ou les soins, étaient deux fois moins susceptibles d'accéder aux régimes de travail flexibles que ceux des secteurs à prédominance masculine ou ceux comptant un nombre de femmes et d'hommes équivalent¹¹. L'indice 2019 examinera l'accès aux régimes de travail flexibles et dans quelle mesure ceux-ci facilitent la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales.

3. Les soins aux enfants

La disponibilité, abordabilité et qualité des services de soins aux enfants constitue un élément indispensable d'une répartition égalitaire des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes. Près de 10% des femmes dans l'UE sont inactives ou travaillent à temps partiel du fait de responsabilités familiales tandis que cette situation ne concerne que 0.6% des hommes¹². Le rapport analysera la mise en œuvre des objectifs de Barcelone en termes de services de garde d'enfants ainsi que l'impact des soins aux enfants sur différentes catégories de femmes et d'hommes.

4. Les soins aux personnes âgées et handicapées

En raison du vieillissement rapide de la société et de l'évolution des structures familiales, la demande de soins de longue durée, typiquement les soins portés aux personnes âgées et celles présentant un handicap, est élevée dans l'UE et va continuer à augmenter. Les femmes sont plus souvent engagées que les hommes dans la pratique de ces soins – soit à titre d'aidantes non rémunérées ou en tant que professionnelles des services à la personne. L'indice 2019 explorera la distribution des activi-

(7) Pour plus de précisions, v. Commission européenne, Les vingt principes clés du socle européen des droits sociaux (https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr).

(8) 9,9 % des femmes âgées entre 15 et 64 ans sont inactives ou en poste à temps partiel du fait de responsabilités familiales contre 0,5% des hommes du même groupe d'âge. Source : calculs d'EIGE à partir de l'enquête sur les forces de travail de l'UE (EFT), Eurostat, 2014.

(9) Eurofound est l'agence de l'UE chargée de l'amélioration des conditions de vie et de travail.

(10) Calculs de l'EIGE, basés sur les données EWCS 2015, citées in *Tackling the gender pay gap : not without a better work-life balance*, EIGE Research Note, 22 févr. 2019.

(11) H. Chung, *Women's work penalty' in access to flexible working arrangements across Europe*, *European Journal of Industrial Relations*, 22 janv. 2018.

(12) Calculs de l'EIGE basés sur les données LFS, 2017.

tés de soins entre les femmes et les hommes et la manière dont cette répartition affecte l'indépendance économique, la santé et l'équilibre vie professionnelle-vie familiale des soignants. Les conclusions du rapport contribueront à mieux comprendre comment aider les femmes et les hommes à combiner emploi et soins aux personnes âgées et handicapées, chaque fois que cela est possible.

5. Les services et infrastructures publics

Si la disponibilité des services de garde d'enfants et son impact sur l'équilibre travail-vie privée sont bien documentés, l'effet des autres types d'infrastructures est encore sous-exploré. Le rapport examinera les liens entre infrastructures et services publics et capacité à concilier travail rémunéré et responsabilités familiales et mettra en lumière les types d'infrastructures (par exemple les transports en commun) et les dimensions (qualité, abordabilité, accessibilité) qui sont le plus propices à l'équilibre travail-vie personnelle pour les différentes catégories de femmes et d'hommes.

6. L'accès à l'éducation et à la formation

Alors que les débats publics sur l'équilibre travail-vie privée n'incluent généralement pas l'éducation et la formation, l'EIGE a choisi d'intégrer cette dimension pour les raisons suivantes.

Les avancées technologiques constantes obligent les travailleurs à régulièrement mettre à jour leurs compétences, voire à se réorienter professionnellement. Cependant, divers obstacles tels que le manque de temps, de capital social ou de ressources financières peuvent entraver l'accès à l'éducation et à la formation pour certains groupes de femmes et d'hommes. Les données de l'OCDE montrent que les responsabilités familiales représentent un frein à la formation pour une large proportion de femmes employées, mais ne sont que rarement mentionnées par les hommes employés¹³. Cette analyse des barrières à la formation est importante dans la mesure où l'apprentissage tout au long de la vie peut également s'avérer déterminant pour la réinsertion des femmes sur le marché du travail après des interruptions de carrière dues à des responsabilités familiales.

L'indice d'égalité de genre 2019 sera présenté lors d'une conférence le 15 octobre 2019 à Bruxelles et sera disponible en ligne sur le site internet de l'EIGE. Ce travail permet de soutenir les États membres dans leurs efforts pour mettre fin aux inégalités de genre dans tous les aspects de la vie quotidienne et promouvoir la conciliation de la vie professionnelle et familiale pour tous. 

(13) OCDE, *Bridging the digital gender divide*, 2018. 56 (www.oecd.org/internet/bridging-the-digital-gender-divide.pdf).

Annexe

Liste de directives en vigueur sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978 , relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, JO L 6 du 10.1.1979, p. 24
Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992 , concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE), JO L 348 du 28.11.1992, p. 1
Directive 2004/113/CE du Conseil, du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, JO L 373 du 21.12.2004, p. 37
Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), JO L 204 du 26.7.2006, p. 23
Directive 2010/18/UE du Conseil, du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, JO L 68 du 18.3.2010, p. 13
Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil, du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil, JO L 180 du 15.7.2010, p. 1

Pour plus d'informations sur la législation de l'UE sur l'égalité entre les femmes et les hommes, veuillez consulter le lien suivant:
https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/employment_and_social_policy/1710.html?root=1710&locale=fr



Balkans

L'UE et les Balkans, histoire d'un échec ou la tragédie balkanique

Première partie (*): L'UE face aux guerres des Balkans

par Nicolas-Jean BREHON
Conseiller honoraire du Sénat

Les Balkans sont une épreuve pour l'Union européenne. La guerre, aux portes de l'Union, révéla les dissensions entre les États membres et les faiblesses de l'Union. Entre la Commission Badinter, dépêchée au début de la crise, et les bombes américaines, deux stratégies mais aussi deux résultats différents. La guerre était européenne mais le règlement fut américain. L'Union européenne sauva l'honneur en déployant en fin de conflit des missions militaires et humanitaires. À défaut d'être une puissance régionale, l'UE gardait une puissance d'attraction. C'est du moins le pari que l'UE faisait en présentant aux nouveaux États une perspective d'adhésion. Le processus est bien engagé mais plus il avance et plus l'adhésion semble compromise. L'état de droit est discutable, la tentation de créer des États monoethniques reste forte, et les pratiques religieuses se sont radicalisées. Le pire est que l'UE avance sans le soutien de l'opinion de plus en plus réticente à un nouvel élargissement. Les Balkans marquent le fossé entre les élites européennes mondialistes et les citoyens. Cette analyse est présentée dans la revue de l'UE en deux temps : l'UE face à la guerre dans les Balkans et l'UE devant le défi de l'adhésion des Balkans.

Les Balkans sont souvent présentés comme un laboratoire, un défi pour l'Union européenne (UE). Le grand élargissement à l'Est a montré qu'elle avait été capable d'en relever bien d'autres. Certes, il y eut la guerre – 150 000 morts en dix ans –. Une guerre en Europe, une guerre aux portes de l'Union. Mais le contexte est favorable à une réponse européenne. La fin de l'affrontement idéologique et de la bipolarisation URSS/États-Unis offre à l'Europe une capacité d'initiative nouvelle sur la scène internationale. Elle n'en a pas profité. Un mur était tombé mais l'UE se trouvait au pied d'un autre : celui de sa propre responsabilité, de sa capacité à peser sur le cours des événements, surtout s'ils sont dans son voisinage immédiat. Ce fut un échec. L'UE ne sort pas grandie de cette épreuve dont l'issue repose largement sur les Américains.

Un échec qu'il fallait oublier le plus rapidement possible. La guerre était une survivance de nationalismes dépassés que la perspective européenne allait gommer. L'UE ouvrait ses portes aux pays de l'Est et préparait l'élargissement de 2004. Elle les ouvrirait à nouveau aux pays du Sud-Est, aux Balkans. Soit. La crédibilité de l'UE se joue dans son voisinage. Mais on peut faire le pari que rien ne se passera comme prévu. L'UE semble aveuglée par son propre modèle, ce qu'elle croit être sa propre dynamique. La balkanisation est un processus de fragmentation d'un pays, d'une zone. Tout est dit dans cette antonomase. L'UE pourrait se fracasser sur les Balkans.

Cette histoire d'un échec annoncé se construit en deux temps. L'UE face aux guerres balkaniques. L'UE face au défi de l'élargissement. Ces deux volets seront traités successivement dans deux numéros de revue.

(*) La seconde partie sera publiée dans un prochain numéro.

I. – LA DISLOCATION DES BALKANS

A – Les spécificités de guerres balkaniques

1. Les Balkans, zone de guerres de fragmentation

Les Balkans sont une zone de conflits historiques. Il en est ainsi depuis des siècles¹. Les guerres balkaniques sont des guerres de fragmentation dans une mosaïque multiethnique², en partie orthodoxe (slaves de Serbie), catholique (Croatie, Slovénie) et musulmane (Bosnie) compliquées par la présence de minorités multiples imbriquées dans les territoires³. Les tensions interethniques n'ont été masquées que sous le royaume de Yougoslavie, après la Première Guerre mondiale, puis sous la République socialiste fédérale de Yougoslavie, après la Seconde. La mort du Maréchal Tito en 1980, dans un contexte d'effondrement du bloc communiste, annonça la dislocation de l'ensemble. Mais quelques caractéristiques vont donner à ces guerres un profil particulier.

2. La guerre juste contre les Serbes

Guerre après guerre, les Serbes apparaissent aux yeux du monde d'abord animés par une volonté hégémonique, puis comme des criminels génocidaires. Les guerres de Slovénie et de Croatie se sont déroulées dans une certaine indifférence mais la guerre en Bosnie et le nettoyage ethnique qui l'accompagne créent un véritable traumatisme dans l'opinion mondiale. La guerre du Kosovo ne fera qu'amplifier le trauma. La guerre oppose un bourreau, les Serbes⁴, et une victime, les musulmans. La guerre contre les Serbes devient une guerre noble, juste, morale, messianique. L'opinion veut la guerre, les bombardements et les troupes au sol. Partout en Europe, émerge un élan de solidarité en faveur des Kosovars⁵.

Cette notion de guerre juste aura son prolongement dans la multiplication des missions des organisations non gouvernementales et dans la création en 1993 du tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie⁶.

3. L'émergence du facteur religieux

« Les guerres dans l'ex-Yougoslavie ne peuvent être qualifiées de guerres religieuses car la religion a été un moyen de mobiliser les différentes factions combattantes, mais elle n'a été ni la source ni le but original des conflits⁷ ». Au départ, il s'agit d'une guerre identitaire, ethnique. Il y a un lien étroit entre identité nationale et confession religieuse mais les religions sont avant tout des repères culturels. Même s'il est indéniable que l'église orthodoxe, porteur du mythe de la grande Serbie, a joué un rôle majeur dans les interventions serbes, il s'agissait avant tout d'un courant nationaliste. Pourtant, très vite, le conflit prend un tour religieux. L'action militaire s'accompagne de destructions des lieux de culte car il ne doit plus rester de trace des populations non serbes, puis de campagnes contre les musulmans. L'engrenage est en place.

Guerre après guerre, le contexte se transforme et le facteur religieux prend de l'importance. Si certaines parties des Balkans abritent « le plus vieil islam d'Europe », les musulmans étaient le groupe le plus sécularisé du monde. La guerre a engendré un changement d'attitude. L'heure était venue de « réislamiser les musulmans ». C'est chose faite. Le champ est libre pour la radicalisation.

4. La guerre internationale

L'opinion veut la guerre, le monde va faire la guerre aux Serbes. Très vite, le conflit s'internationalise. Les guerres de Bosnie et du Kosovo ont leurs brigades internationales. Les Moudjahidins issus de trente pays (Afghanistan, Pakistan, Algérie, Liban) rejoignent l'armée de Bosnie⁸. Les financements arrivent d'Arabie saoudite, des pays du Golfe, de Turquie⁹, sans oublier les Américains qui forment les Kosovars, les Russes qui appuient les Serbes et les Chinois qui rachètent les débris d'un avion furtif américain F 117 abattu au Kosovo...

Les hommes veulent faire la guerre, les États veulent être dans la paix. La Mission de police de l'UE en Bosnie (MPUE) comptera 500 policiers de 30 États membres...

Les États-Unis vont tenir un rôle déterminant. Au départ, les États-Unis ne sont guère impliqués. La dislocation du bloc sovié-

(1) Au IV^e siècle, les Balkans furent la frontière de la division de l'empire romain, entre Rome et Constantinople (empire byzantin). Au XI^e siècle, les Balkans furent la lisière entre catholiques et orthodoxes. Au XVI^e siècle, ils furent aux marches de l'Empire ottoman, jusqu'à son dépeçage au XIX^e siècle. Les guerres balkaniques, juste avant la Première Guerre mondiale, donnent le ton de la région. La première, en 1912, vit s'opposer les Serbes et les Bulgares contre les Turcs. La seconde, un an plus tard, les Serbes et les Turcs contre les Bulgares...

(2) Dans cette région, l'appartenance ethnique a une importance considérable et structure la vie sociale. Il n'y a pas de critère juridique, familial, clair car soit l'identité ethnique est une évidence, soit l'affiliation est auto-déclarative. Dans certains États, un individu se déclare dans les documents officiels comme appartenant à telle communauté. Il y a donc une part de choix, parfois influencé par les circonstances politiques du moment.

(3) La Voïvodine, en Serbie, compte 26 groupes ethniques différents.

(4) Le commandant de l'armée des Serbes de Bosnie, Radko Mladic, sera surnommé « le boucher des Balkans » et le ministre de la défense hollandais comparera Slobodan Milosevic, le président de la République fédérale de Yougoslavie, à Hitler.

(5) Aux Pays-Bas, même l'extrême gauche radicale milite pour la guerre. Le Premier ministre participe à des « Kosovo show », des émissions de télévision, récolte des fonds... Sophie Perrier, Guerre au Kosovo, 14 pays de l'UE face au conflit, Libération, 4 mai 1999.

(6) En févr. 1993, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte une résolution établissant à La Haye un « tribunal international chargé de juger les personnes présumées responsables de crimes (génocide, crime contre l'humanité) commis dans l'ex-Yougoslavie à partir de 1991 », connu sous le nom de Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

(7) Nouvelle Europe, religions et politique dans l'écèlement de la Yougoslavie, 21 juill. 2009.

(8) A. Otasevic, Les organisations combattantes irrégulières en Bosnie-Herzégovine, Stratégique, 2013/2 n° 103, p. 219 à 230.

(9) H. von der Brelie, La Bosnie-Herzégovine, *melting pot* d'influences étrangères, Euronews, 26 avr. 2018.

tique ôte une part de l'intérêt du terrain européen, en particulier s'il s'agit d'un conflit local, et les Américains sont accaparés par la guerre du Golfe. L'appel des Européens et la purification ethnique vont précipiter leur revirement et leur intervention. Ils vont vite jouer un rôle de premier plan, tant sur le plan militaire que sur le plan diplomatique. Sous couverture internationale. L'ONU et l'OTAN deviennent les acteurs incontournables du règlement des conflits yougoslaves. L'OTAN est seule en mesure de faire respecter les résolutions du conseil de sécurité, de mettre un terme à la catastrophe humanitaire et de rétablir la stabilité dans la région. Un rôle que les États-Unis, d'abord réticents, finiront par accepter avant d'en mesurer tout le potentiel stratégique. Sans compter que le soutien américain aux Kosovars est aussi un moyen de faire oublier les guerres menées dans de nombreux pays musulmans.

B – Les guerres balkaniques

Les guerres en ex-Yougoslavie ont duré dix ans, entre 1991 et 2000, et ont fait 150 000 morts. Il s'agit de guerres d'indépendance, d'intensité variable, sur un fond ethnique et religieux.

La guerre de Slovanie (Ljubljana) 1991. C'est une guerre d'indépendance classique, à visée territoriale. Le gouvernement slovène décide que la défense territoriale cessera de dépendre de l'armée populaire yougoslave (la JNA, à majorité serbe). Le pouvoir central décide de reprendre le contrôle, jusqu'à l'affrontement entre forces slovènes et forces fédérales. Le conflit, très court et de faible intensité, fera environ 60 morts. Jusqu'à la déclaration d'indépendance, en juin 1991.

La guerre de Croatie (Zagreb) 1990 - 1995. C'est une guerre assez différente liée à l'imbrication entre l'indépendance – les Croates veulent établir un État souverain indépendant de la Yougoslavie – et la minorité serbe en Croatie, qui, soutenue par la Serbie, s'oppose à cette sécession. L'indépendance est proclamée en juin 1991, après un référendum boycotté par les Serbes de Croatie. L'affrontement durera six ans et fera 20 000 morts.

La guerre de Bosnie (Sarajevo) 1992 - 1995. Cette guerre est le cœur du conflit des Balkans et le symbole de l'éclatement de la Yougoslavie. La guerre oppose les forces armées de trois communautés, bosniaques, serbes et croates, soutenues par les États voisins. À l'image des Serbes de Croatie, les Serbes de Bosnie font sécession et créent une République serbe de Bosnie, avec des milices appuyées par l'armée yougoslave (serbe). La guerre de Bosnie sera connue pour ses massacres (Srebrenica en juillet 1995), ses sièges (Sarajevo entre 1992 et 1995), ses opérations de nettoyage ethnique. C'est aussi la première intervention de l'ONU et de l'OTAN sur le territoire européen. Les accords de Dayton en décembre 1995¹⁰ mettent fin au conflit. La guerre fera 100 000 morts.

La guerre du Kosovo (Pristina) 1998 - 2000. Le Kosovo est la deuxième guerre ethnique des Balkans entre Kosovars musulmans et Serbes. La guerre débute avec la création d'une armée de libération du Kosovo (UCK) en 1996 alors que le Kosovo est présenté par les Serbes comme « le berceau de la Serbie ». Belgrade abolit alors le statut d'autonomie de la province, ce qui

conduit à l'affrontement entre indépendantistes kosovars et la minorité serbe appuyée par les Serbes. Après l'échec de la conférence de Rambouillet, en 1999¹¹, l'OTAN engage une opération de bombardements de la Serbie qui capitule. La guerre fera environ 10 000 morts.

L'insurrection en Macédoine (Skopje) 2001. La Macédoine proclame son indépendance en 1991, après un référendum auquel la minorité albanaise, musulmane, ne participe pas. Forts des succès de l'UCK au Kosovo, les Albanais de Macédoine créent une armée de libération. La guerre sera évitée de justesse, grâce, cette fois, à l'activité diplomatique internationale.

II. – LA DÉSUNION EUROPÉENNE

Tout contribuait à ce que l'UE soit au premier plan dans les Balkans. Il n'en a rien été. La désunion européenne est apparue criante.

A – « L'heure de l'Europe »

Le contexte est pourtant favorable. Il y a la proximité historique et géographique. La guerre est aux portes de l'UE, à une heure d'avion des capitales européennes et la Yougoslavie fut l'un des fronts des deux guerres mondiales. Le défi est politique : les guerres balkaniques sont les premières guerres en Europe depuis 1945. L'Europe ne pouvait peser dans un contexte d'affrontement militaire, *a fortiori* nucléaire, mais le contexte s'est modifié radicalement. La chute du mur met fin à la bipolarisation. Les jeux sont plus ouverts qu'ils n'ont jamais été. L'UE saura-t-elle être une puissance régionale ?

Car ces nouvelles guerres balkaniques sont pratiquement concomitantes avec la mise en œuvre du traité de Maastricht, conclu le 7 février 1992, qui institue une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), expression d'une nouvelle ambition politique qui lui faisait défaut. Enfin, les États-Unis ne sont guère impliqués. Tout concourt donc à ce que ce soit l'heure de l'Europe. « L'heure de l'Europe a sonné ». La Yougoslavie « sera le laboratoire de la politique étrangère commune »¹². Il n'en fut rien. La guerre des Balkans révéla surtout les divisions profondes entre États membres (EM).

(10) Les accords, négociés à Dayton, aux États-Unis, seront formellement signés à Paris, le 14 déc. 1995. L'accord formalise la partition de l'État en deux entités et met le pays sous tutelle internationale en prévoyant une force militaire multinationale, l'IFOR.

(11) La conférence de Rambouillet en 1999 est une négociation entre indépendantistes kosovars et Serbes. Un consensus se dessine autour de la partition de l'État et d'une large autonomie mais la conférence butte sur la présence militaire de l'OTAN que la Serbie refuse.

(12) La première phrase est du ministre luxembourgeois, Jacques Poos, qui occupait alors la présidence tournante de l'UE, la seconde est du ministre français des affaires étrangères, Roland Dumas.

B – La division franco-allemande

1. Une divergence d'analyse

La désintégration des Balkans intervient dans la foulée de la réunification allemande qui bouleverse le contexte communautaire. L'Allemagne, jusque-là discrète, retrouve une place dans la construction européenne qu'elle s'était abstenue d'occuper. Certes, le pays défend le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mais son positionnement géographique, l'importance de ses relations avec ses voisins orientaux¹³, la présence d'une diaspora croate, l'intérêt que peut présenter la zone sur le plan économique (un marché potentiel et un réservoir de main-d'œuvre) et un vague esprit revanchard anti-soviétique sont autant de motivations pour l'Allemagne. L'Europe devient une plateforme d'influence pour cette puissance montante et les Balkans sont une occasion de le montrer.

La France est, au départ, dans une position plus réservée. Une tradition centralisatrice et républicaine conduit la France à envisager les redécoupages des frontières avec circonspection. « Qui détient la souveraineté ? La Nation, auquel cas les frontières sont modifiables, ou la République, auquel cas les frontières sont intangibles »¹⁴. D'une façon générale, le président français, François Mitterrand, appréhende la dislocation du bloc soviétique et la renaissance allemande qui va suivre. Sans oublier la dimension historique, la charge affective, la fraternité d'armes lors des guerres mondiales¹⁵. « Moi vivant, jamais, vous entendez bien, jamais la France ne fera la guerre à la Serbie » déclare-t-il lors de son voyage à Sarajevo en juin 1992. La France se veut plus neutre, renvoyant dos à dos agresseurs et agressés, plaçant pour l'équilibre et le respect des minorités.

2. Des réactions différentes

Pour le dire avec retenue, la crise yougoslave montre que « les rapports au sein de la Communauté et tout d'abord entre la France et l'Allemagne connaissent une recomposition historique »¹⁶. Aux premiers mois de la crise, l'Allemagne va jouer un rôle directif décisif. En décembre 1991, elle reconnaît les deux nouvelles indépendances (Slovénie et Croatie), prenant de court ses alliés¹⁷ et la communauté internationale¹⁸. Cette reconnaissance sera suivie par les autres États membres. « L'Europe s'aligne sur les anticipations de l'Allemagne »¹⁹. C'est évidemment un encouragement pour les voisins (Bosnie, Macédoine). « En reconnaissant la Slovénie et la Croatie à la fin de 1991, la Communauté a en quelque sorte invité les autres républiques yougoslaves à demander leur indépendance »²⁰. Ensuite, dès le départ, l'Allemagne désigne l'agresseur – les Serbes –, accusés de volonté hégémonique et de nettoyage ethnique, argument qui a une résonance particulière outre-Rhin.

Ces divergences vont se traduire sur le terrain opérationnel. Malgré son positionnement politique, l'Allemagne se montre prudente sur le terrain militaire. Les actions extérieures sont entravées jusqu'en 1994 par sa loi constitutionnelle qui limite le domaine d'intervention des armées à la défense du territoire²¹

et les premières tentatives de déploiement de forces déclenchent des contentieux. Ainsi, l'Allemagne ne participe pratiquement pas à la Force de protection des Nations unies (FORPRONU) et à la force de réaction rapide et ne participera que progressivement aux opérations confiées à l'OTAN, notamment au Kosovo.

La position française, réservée au départ, bascule. Les intellectuels s'engagent²². Les Balkans deviennent un enjeu de politique intérieure²³. La France fait bientôt l'analyse que « sa forte implication peut être un bon moyen de s'affirmer par rapport aux autres pays de l'UE ». Même si « cette implication généreuse et coûteuse se révéla bien peu fructueuse pour la France »²⁴. La France devient l'un des contributeurs majeurs des forces internationales. En Bosnie, quand la France envoyait plusieurs milliers d'hommes et payait le plus lourd tribut à la guerre²⁵, l'Allemagne se contentait d'envoyer un avion de reconnaissance AWACS survoler la zone. « Les militaires français trouvaient qu'il était temps de s'impliquer concrètement en Bosnie au lieu de se contenter d'ouvrir leur porte-monnaie »²⁶. En dépit des actes symboliques²⁷, les Balkans seront une épreuve pour le couple franco-allemand.

(13) Le Deutsch mark deviendra monnaie nationale en Bosnie, au Kosovo et au Monténégro.

(14) P. Michels, La France face aux déclarations d'indépendance slovène et croate, revue d'études comparées Est-Ouest, 3 sept. 1996. 80.

(15) Comme en témoigne la statue à Belgrade en l'honneur de cette amitié sur laquelle on peut lire « Aimons la France comme elle nous a aimé ».

(16) P. Moreau Desfarges, Les organisations internationales et la crise yougoslave, politique étrangère, 1992.

(17) Un jeu solitaire qui n'est pas le monopole de l'Allemagne et qui se reproduira régulièrement par la suite. C'est le cas lors de la crise ukrainienne, lorsque la France sera accusée de traiter directement avec la Russie ou lors du dialogue bilatéral entre l'Allemagne et la Turquie.

(18) Y compris le secrétaire général de l'ONU qui met en garde les Européens contre une reconnaissance prématurée des Républiques yougoslaves.

(19) B. Ravenel, Quand l'Europe détruit l'Europe, confluences Méditerranée, l'Harmattan, n° 8 déc. 1993. 111.

(20) V. Rigby, Bosnie et Herzégovine, la réaction de la communauté internationale, Ottawa, Parlement du Canada 1994.

(21) En 1994 (arrêt du 12 juill. 1994), la Cour de Karlsruhe définit les conditions aux déploiements des forces armées allemandes à l'étranger, ce qui permet à la Bundeswehr de participer à des missions des Nations unies, et lève l'interdiction faite aux armées d'agir en dehors de la zone couverte par l'OTAN.

(22) En particulier A. Finkelkraut (renommé « Finkelcroate ») et B.-H. Lévy (BHL, « Bosnie Herzégovine Libre » comme il se présente lui-même), ses soutiens, son film, sa pièce de théâtre, sa liste électorale à l'occasion des élections européennes de 1994. « L'Europe commence à Sarajevo » et son influence jusqu'à faire venir le président français, François Mitterrand, à Sarajevo le 28 juin 1992.

(23) Pendant la campagne présidentielle, le candidat Jacques Chirac fustige les tergiversations de François Mitterrand dans les conflits yougoslaves.

(24) J.-F. Soulet, La France en Bosnie, l'exceptionnelle implication de la France dans le conflit bosniaque, revue géopolitique, 16 sept. 2012.

(25) Il y aura 90 morts français en Bosnie.

(26) T. Hofnung, La relève allemande à Sarajevo, Libération, 13 févr. 1997.

(27) La brigade franco-allemande, créée en 1987, participe en 1996 à sa première opération extérieure dans les Balkans en soutien de l'état-major des forces de l'OTAN en Bosnie. Il y aura de nouveaux engagements en 1999 et 2000 en Macédoine et en Bosnie.

C – Les divisions entre Européens

La division franco-allemande est la plus criante, mais les indépendances successives et la guerre sont l'occasion de nombreuses frictions intra-européennes. La Grèce soutient les Serbes, le Royaume-Uni ne veut pas de précipitation. Cinq États membres (EM) refusent de reconnaître l'indépendance du Kosovo, proclamée en 2008 (Slovénie, Roumanie, Espagne, Grèce, Chypre). Le clivage entre « petits » et « grands » États membres, toujours latent dans l'UE, se creuse. Les grands États prennent les initiatives, en s'éloignant de la lettre des traités²⁸. La formule des groupes de contacts par exemple, qui réunissent la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Russie et les États-Unis, irrite les autres EM qui ne sont pas associés. L'Italie rejoindra le groupe de contact.

De même, la plupart des EM n'envisagent toute action militaire que dans un cadre international et via l'OTAN. L'intermédiation de la CSCE, conférence sur la coopération et la sécurité en Europe, est impossible²⁹. La mise sur pied d'une force armée dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) envisagée par la France et l'Allemagne est vite écartée. Pour la plupart des EM, toute solution militaire ne peut avoir lieu que dans le cadre de l'OTAN. « On voulait réaffirmer l'Europe, on a eu la réaffirmation spectaculaire du leadership américain »³⁰.

III. – LA RÉACTION EUROPÉENNE

L'appréciation sur les réactions européennes pendant les guerres balkaniques est souvent sévère. L'UE ne comptait pas, n'existait pas, n'avait ni les moyens ni la volonté d'intervenir. Ce constat doit être relativisé. L'UE n'a pas été absente. Elle a été plutôt brouillonne et marginale, avant de s'affirmer, modestement, en sortie de guerre.

A – Premier temps : les initiatives diplomatiques et humanitaires, brouillonnes et marginales

1. Les initiatives diplomatiques

L'UE tente de trouver les voies d'une coexistence pacifique. La première médiation européenne a lieu entre Slovénes, Croates et Serbes, pour régler les premières indépendances. Elle conduit aux accords de Brioni (juill. 1991). La conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, en septembre 1991, met en place une commission d'arbitrage sous la présidence de M. Badinter, président du Conseil constitutionnel. La commission Badinter recommande un processus démocratique de référendum (même si, souvent, les référendums d'autodétermination seront boycottés par une partie de la population) et des garanties sur le respect du droit des minorités. Au risque de sévères désillusions.

2. Les initiatives civiles et humanitaires

L'UE commence par l'observation. Dès 1991, dès le premier conflit slovène et croate, soit avant la mise en place de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'UE crée une mission de surveillance en Yougoslavie désignée à l'époque en mission de surveillance de la communauté européenne (ECMM) redésignée en 2000 en mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) – action commune du Conseil du 22 décembre 2000³¹. C'est la première mission d'observation de l'UE en Europe, menée en collaboration avec l'UEO.

L'UE s'engage également dans l'administration des zones en sortie de conflits. Elle le fait dès 1994, dans l'administration de Mostar par l'UE, en Bosnie, afin de participer à la reconstruction de la ville. Une opération qui implique une opération de police. L'UE participe à la MINUK, mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, et sera chargée plus spécialement de la reconstruction.

L'UE intervient surtout dans le domaine humanitaire (aide alimentaire, sanitaire...). L'UE multiplie les actions: le programme ECHO (office humanitaire de la Communauté européenne), l'agence européenne de reconstruction (AER). Elle dégage des financements importants. L'UE et les EM sont les premiers bailleurs de fonds dans les Balkans. Même si les résultats de la présence européenne sur le terrain sont parfois décourageants. Les experts d'ECHO passent une partie considérable de leur temps à s'occuper de l'installation de leurs bureaux »³², ECHO sous-traite aux ONG, mais plus d'une centaine opère au Kosovo dans une certaine cacophonie³³.

3. Les sanctions

La politique de sanctions n'est guère plus efficace. L'UE est la première à décider de l'embargo sur les armes, en 1991, avant l'ONU. Hélas, ce sera l'une des mesures les plus décriée! L'embargo, considéré comme plus pénalisant pour les Croates ou les Bosniaques que pour les Serbes, alimenté par les stocks de l'armée yougoslaves, est contourné, notamment par l'Allemagne. Au Kosovo, les États-Unis armeront quasi officiellement l'UCK. Dès 1992, l'UE s'adosse aux résolutions des Nations unies et décide de sanctions économiques, sur les échanges commerciaux, sur les vols... Mais très vite, les sanctions provoquent des tirail-

(28) Traité de Maastricht, article J 5 : le Conseil arrête des positions communes, celles-ci définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique.

(29) La CSCE suppose le consensus de tous les États membres y compris de la Yougoslavie, alors en pleine désintégration, ce qui exclut évidemment toute initiative.

(30) P. Canivez, *La dernière guerre balkanique*, l'Harmattan, 1996. 206.

(31) Action commune 2000/811/PESC du 22 déc. 2000.

(32) Cour des comptes, rapport spécial n° 2/2001 du 12 juin 2001 relatif à la gestion de l'aide humanitaire d'urgence en faveur des victimes de la crise du Kosovo (ECHO).

(33) Certains réfugiés reçoivent 12 kg d'aliments frais par jour quand d'autres n'ont que 200 g, les excédents sont massifs et sont perdus, faute d'être acheminés...

lements entre EM. La Grèce fournit la Serbie en énergie, plusieurs États demandent des aménagements (pétrole à des fins humanitaires, reprise des vols ...).

B – Deuxième temps, l'action militaire internationale

1. Les forces internationales

L'UE n'est pas capable d'adopter une position commune et encore moins de mettre sur pied une force d'interposition. La solution militaire ne peut que passer par les forces internationales. La guerre de Bosnie est le tournant capital dans cette série de conflits. Les principales opérations (opérations de l'ONU et/ou de l'OTAN) sont les suivantes.

La FORPRONU. Force de protection des Nations unies créée en 1992 pour la Croatie puis étendue en Bosnie³⁴ avec trois missions : la protection de l'aéroport de Sarajevo, l'acheminement de l'aide humanitaire et le contrôle de l'interdiction de vols militaires dans l'espace aérien de Bosnie-Herzégovine. La Forpronu comptera jusqu'à 40 000 hommes. La France fournira jusqu'à 6 900 hommes. La Forpronu sera remplacée par l'IFOR.

La force de réaction rapide. La FFR, créée³⁵ à l'initiative de la France, est une sorte d'outil militaire adossé à la Forpronu pour engager des opérations militaires d'urgence et protéger les Casques bleus. La FFR comptera 4 500 hommes fournis par la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

L'IFOR, Implementation force³⁶ est la force de mise en œuvre des accords de Dayton qui mettent fin à la guerre de Bosnie. Les parties acceptent le déploiement d'une force multinationale de mise en œuvre (l'IFOR), dirigée par l'OTAN qui prend la suite de la Forpronu. Créée pour un mandat de un an, sa mission était de séparer les belligérants (les forces bosniaques et les forces de la République serbe de Bosnie) et de garantir le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine. L'IFOR débute avec 60 000 hommes. L'IFOR inclut des troupes de l'OTAN (avec un fort contingent américain) et des pays n'appartenant pas à l'OTAN (18 autres États dont la Russie).

La SFOR, force de stabilisation, succède à l'IFOR en 1996³⁷. C'est une force militaire multinationale en Bosnie-Herzégovine, chargée d'une mission de stabilisation et d'un environnement sécurisé, dirigée par l'OTAN mais avec des troupes hors OTAN. La SFOR comptera 30 000 hommes.

L'opération force alliée au Kosovo. Il s'agit cette fois d'une opération OTAN démarrée sans mandat explicite de l'ONU pour mettre fin à la guerre menée par les Serbes aux populations albanaises du Kosovo. L'opération prend surtout la forme d'un bombardement de 78 jours de la Serbie (y compris de Belgrade) qui capitule.

La KFOR (Kosovo force) est décidée par l'ONU³⁸, en lien avec la MINUK, mission intérimaire des Nations unies au Kosovo chargée d'administrer le territoire. La KFOR est sous comman-

dement OTAN. La KFOR comptera jusqu'à 50 000 hommes. La France n'eut, cette fois, qu'une participation modeste. En 2012, la KFOR comptait trente pays participants.

L'OTAN a conduit également plusieurs opérations en Macédoine, chargées de collecter les armes et d'assurer la sécurité des observateurs extérieurs notamment européens.

2. Les participations individuelles des États membres

Les Européens n'ont pas été absents des guerres balkaniques. Ils ont pris leur part mais à titre individuel en tant qu'État de la communauté internationale. Au total, la présence des forces européennes a été très importante même si la participation des EM a été variable et souvent symbolique. La France et le Royaume-Uni ont été les plus engagés dans les interventions militaires. La France a eu une très forte participation en effectifs dans les opérations de l'ONU en Bosnie et une présence significative dans les postes de commandements au Kosovo³⁹. L'Allemagne suit un mouvement inverse avec une présence d'abord mineure puis croissante, notamment au sein de la KFOR où elle fournit le premier contingent. Les EM ont fourni 40 % des personnels des missions de l'ONU, 80 % de la KFOR⁴⁰, 95 % de la force de réaction rapide chargée de la protection des Casques bleus. Les Européens prennent leur part mais l'Union est absente.

Ces interventions ont laissé des traces au sein des armées. Les interventions internationales sont complexes par les disparités de formation, d'armement, de culture d'emploi des forces, des règles d'engagement, différentes au niveau international et au niveau national⁴¹. Les contentieux et les critiques sont fréquents, notamment suite aux bombardements américains, avec l'apparition d'un « syndrome des Balkans » affectant les militaires qui auraient été en contact avec les bombes américaines à l'uranium appauvri.

C – Troisième temps : le sursaut européen

Les Balkans ont montré le fossé entre l'Europe et les États-Unis. D'un côté, la commission Badinter, de l'autre, les bombes à l'uranium enrichi. Deux méthodes mais aussi, il faut le reconnaître, deux résultats différents... L'UE a été absente pendant la

(34) Résolution 743 du Conseil de sécurité des Nations unies (CS) du 21 févr. 1992.

(35) Résolution 998 du CS du 15 juin 1995.

(36) Résolution 1031 du CS du 15 déc. 1995.

(37) Résolution 1088 du CS du 12 déc. 1996.

(38) Résolution 1244 du CS du 10 juin 1999.

(39) Cinq Français ont assuré des fonctions de commandement, trois au sein de la KFOR, deux dans EULEX.

(40) Commission européenne, *External relations Kosovo, the european contribution*.

(41) V. notamment Jean-Marie Pourier, Didier Boulaud, rapport d'information, Sénat, n° 316 (2003-2004).

guerre et a été pratiquement étrangère à son dénouement. Le bombardement de Belgrade en avril 1999 marque le début de la fin des guerres balkaniques et le début du retrait américain. Un autre chapitre s'ouvre. Le relais européen peut être pris dans le domaine civil et militaire⁴². L'UE va prendre plusieurs initiatives (sous formes d'actions communes du Conseil de l'UE).

2003, la MPUE Bosnie, Mission de police de l'UE en Bosnie et Herzégovine. C'est la première mission de l'UE dans le cadre de la PESD⁴³. Il s'agit d'une opération de renforcement de la police bosniaque, en remplacement de la mission de l'ONU en Bosnie-Herzégovine (MINUBH)⁴⁴. La MPUE est composée de 500 policiers issus de trente pays.

2003, EUFOR CONCORDIA. C'est la première opération militaire de l'UE et la première mission militaire de l'UE au titre de la PESD menée dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (action commune 2003/92/PESC). La mission est assurée en relais de l'OTAN mais avec des moyens de l'OTAN. Concordia était chargée d'assurer la sécurité des observateurs de l'UE. Concordia a déployé 300 personnes issues de 27 pays. Elle sera remplacée par la mission de police de l'UE en Macédoine.

2003, EUPOL PROXIMA. C'est la deuxième mission de police de l'UE dans les Balkans au titre de la PESD. C'est une mission de soutien à la police macédonienne. La mission sera suivie en 2006 par la mission EUPAT FYROM.

2004, EUFOR ALTHEA. C'est la première mission militaire de maintien de la paix d'importance de l'histoire de l'UE. L'opération a lieu en Bosnie-Herzégovine (action commune 2004/570/PESD). L'UE prend officiellement la relève de la SFOR, force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine sous commandement OTAN, à la suite d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU⁴⁵. L'opération a entraîné le déploiement de 7 000 hommes.

2008, EULEX Kosovo. C'est la plus grande mission civile jamais déployée par l'Union. Il s'agit de renforcer les capacités du Kosovo

en matière de police, de justice et de douanes (action commune 2008/124/PESC, prolongée par la décision 2014/349/PESC). Elle comprend environ 3 000 personnes.

Ces interventions présentent trois traits communs. Le premier est la démonstration d'une capacité opérationnelle de l'UE. C'était pour elle un test de crédibilité. Même s'il faut nuancer ce relais « européen ». L'UE a bien pris le relais de l'OTAN mais grâce au soutien de l'OTAN. La relève se fait selon les modalités envisagées par les accords dits de « Berlin plus »⁴⁶ qui prévoient la mise à disposition des moyens de l'OTAN au profit de l'UE. Enfin, ce relais européen s'inscrit clairement dans une démarche politique. L'UE a failli pendant la guerre. Elle n'a jamais pu exister face à l'OTAN. Elle peut exister dans la paix. Toutes ces interventions s'articulent avec une perspective : intégrer les pays concernés à l'UE. En janvier 2003, lors de la mise en place de la mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE), M. Javier Solana, haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune, déclare : « *today marks a milestone along the journey towards Europe. It stands as evidence of the progress (...) in transitioning from post-conflict to pre-accession status* ». 

(42) L'UE mène des opérations de type militaire, portant le préfixe FOR, et des missions plutôt civiles associées à POL, LEX ou JUST lorsqu'il s'agit d'opérations de police ou juridiques.

(43) Il y eut des opérations de police comparables mais menées en collaboration avec l'UEO, notamment une force de police dans le cadre de l'administration de la ville de Mostar. La MPUE est mise en place par le Conseil de l'UE, action commune 2002/210/PESC, 11 mars 2002.

(44) La mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH), créée en 1995, intervient dans la formation de la police, les élections, etc. La MINUBH a été dissoute en 2002 et remplacée par la MPUE.

(45) Résolution 1575 du CS du 22 nov. 2004.

(46) Les accords dits « Berlin plus », adoptés lors du sommet de Washington en 1999, régissent la mise à disposition de l'UE des moyens et des capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement en tant que telle.



Fonction publique

Chronique de l'administration et de la fonction publique européenne

par Fabrice ANDREONE¹

HdR – Conseiller/Senior expert à la Commission européenne

Cette chronique a pour objectif de présenter l'actualité dans le domaine de la fonction publique européenne. Tout d'abord, notre papier présente la législation et les décisions adoptées dans le domaine ; puis, les rapports et autres études relatifs à la fonction publique européenne. Ce papier recense également plusieurs conférences et séminaires qui se sont tenus à propos de l'administration européenne. Enfin, la dernière partie de cette chronique est consacrée aux principaux arrêts dans le domaine de la fonction publique de l'Union européenne.

I. – LÉGISLATION ET DÉCISIONS DANS LE DOMAINE DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

1. Avis de concours internes de la Commission européenne : information administrative (IA) n° 35/2018, publiée le 20 novembre 2018 sur le site intranet à l'attention du personnel de l'institution

Dans le contexte de l'article 29 § 1, d) du statut, la Commission a publié, le 20 novembre 2018, une première série de trois avis de concours² ouverts aux fonctionnaires de l'institution³ et à ses agents

temporaires, relevant de l'article 2 du régime applicable aux autres agents (RAA), pour la constitution d'une réserve de recrutements de fonctionnaires aux grades AD 12, AD 10, AD 8, AD 7 et AST 4. Le nombre de lauréats fixé par ces avis de concours est de 291 au total, dont 70 pour chacun des grades AD 10, AD 8, AD 6, 45 pour le grade AD 12 et 36 pour le grade AST 4. Un quatrième avis de concours⁴ a été publié en parallèle. Sa base juridique est complétée par l'article 82 § 7 RAA⁵ qui permet à une institution d'ouvrir, à titre exceptionnel, à des agents contractuels relevant de l'article 3 RAA, un concours interne, en principe destiné à des fonctionnaires ou des agents temporaires. Cette procédure permettra ainsi de constituer une liste de réserve pour le recrutement de fonctionnaires de grades AD 6, AST 2 et AST-SC 2, en complément des trois concours précités. Le nombre total de lauréats pour ce dernier concours est de 120, dont 70 AD 6, 20 AST 2 et 30 AST-SC 2,

au surcroît des 291 possibilités précitées. On peut noter que chaque concours, à l'exception du concours AST-SC 2, comporte des domaines et chaque candidat ne peut choisir qu'un seul d'entre eux, au moment de l'inscription.

(1) Les positions exprimées dans cette Chronique le sont à titre personnel. Elles n'engagent ni la Commission européenne, ni l'Union européenne à quelque titre que ce soit.

(2) COM/1/AD10/18 (AD 10) – COM/2/AD12/18 (AD 12), COM/1/AD7/18 (AD 7) – COM/2/AD8/18 (AD 8) et COM/AST4/18 (AST 4).

(3) Les fonctionnaires et agents des autres institutions, organes et agences de l'UE ne sont donc pas éligibles pour passer ces concours. En revanche, ceux qui sont postés auprès des offices rattachés (EPSO, OIB, OIL, PMO, OLAF, OP) à la Commission sont éligibles.

(4) COM/01/AST-SC/18 (AST/SC 2), COM/02/AST/18 (AST 2) et COM/03/AD/18 (AD 6).

(5) V. note page suivante.

Les quatre avis de concours déterminent les conditions d'éligibilité pour participer à la procédure de sélection. Ceux-ci se réfèrent, tout d'abord, aux conditions générales telles que définies dans les articles 28⁶ du statut et 12 RAA qui s'appliquent à ces concours.

Le texte des quatre avis de concours fixe également des conditions relatives au lien d'emploi :

- être fonctionnaire ou agents temporaire de la Commission⁷, occupant un emploi, en position administrative d'activité, de congé pour service militaire, de congé parental ou familial, de congé de convalescence personnelle, de détachement dans l'intérêt du service, ou de détachement sur demande. Le quatrième avis ouvre les concours aux agents contractuels, en plus des fonctionnaires et des agents temporaires, conformément à l'article 82 § 7 RAA ;
- posséder une ancienneté de service de vingt-quatre mois au moins, dans une institution de l'Union européenne (UE) au sens de l'article 1^{er} du statut, comme fonctionnaire, agent temporaire ou contractuel. Les périodes accomplies en tant qu'agent intérimaire, agent auxiliaire, expert national détaché ou agent local ne sont pas prises en considération. On notera que pour le quatrième avis de concours, l'ancienneté de service a été portée à trente-six mois pour se conformer aux dispositions de l'article 82 § 7 RAA qui ouvre ces concours aux agents contractuels ;
- avoir passé au moins les douze derniers mois précédant la date de clôture de l'inscription électronique à la Commission comme fonctionnaire ou agent temporaire/contractuel ;
- avoir passé au moins les six derniers mois précédant la date de clôture de l'inscription dans le groupe de fonctions du concours. Le quatrième avis de concours prévoit que l'agent contractuel peut être dans un groupe de fonctions plus élevé que celui de la sélection.

Chacun des trois premiers avis de concours pose des conditions relatives au grade et au groupe de fonction que le candidat doit avoir pour participer à la procédure : AD 10 pour le concours AD 12 ; AD 8 pour le concours AD 10 ; AD 6 pour le concours AD 8 ; AD 5 pour le concours AD 7 ; AST 2 pour le concours AST 4. Le quatrième avis de concours pose les conditions suivantes de grade/groupe de fonctions : groupe de fonctions AD pour les fonctionnaires/agents temporaires et

GF IV pour les agents contractuels, pour le concours AD 6 ; groupe de fonctions AST pour les fonctionnaires/agents temporaires et GF III ou GF IV pour les agents contractuels, pour le concours AST 2 ; groupe de fonctions AST-SC pour les fonctionnaires/agents temporaires et GF II pour les agents contractuels, pour le concours AST-SC/SC 2. Le texte fixe également des conditions d'éligibilité relatives au niveau de diplôme et d'expérience professionnelle. Celles-ci reprennent les dispositions prévues à l'article 5 § 3 du statut. Les trois premiers avis de concours fixent des conditions d'expérience professionnelle, en relation avec le domaine choisi par le candidat : six ans pour les concours AST 4 et AD 7, huit ans pour AD 8, douze ans pour AD 10 et quinze ans pour AD 12. On remarquera que le quatrième avis de concours ne fixe logiquement aucune condition d'expérience professionnelle, considérant qu'il s'agit de grades de début de carrière (AST-SC 2, AST 2 et AD 6).

Les quatre avis de concours définissent également des conditions de langues spécifiques, s'agissant de concours internes. On peut rappeler ici que le Tribunal de première instance a validé un régime linguistique restreint⁸ appliqué à un concours qui s'adresse à des personnes déjà fonctionnaires ou des agents de l'UE et non à des externes. Dans le cas d'espèce, les candidats doivent maîtriser deux langues de l'UE. La langue 1 qui correspond au niveau C1 du cadre européen commun de référence (CEFR) pour les langues⁹ (connaissance approfondie) est celle déclarée par le candidat au moment de son recrutement au sein des services de la Commission. La langue 2 qui correspond au niveau B2 du CEFR (connaissance satisfaisante) est choisie par le candidat parmi le français, l'anglais ou l'allemand. On peut noter que, pour les trois premiers avis de concours, l'ensemble des épreuves et la communication entre le candidat et l'Office européen de sélection du personnel (*European Personnel Selection Office* – EPSO) se fait en langue 2. En revanche, le quatrième avis de concours dispose que la première épreuve se déroulera en langue 1.

Les épreuves de sélection sont différentes entre la première série de trois concours et le quatrième concours qui permet la titularisation d'agents contractuels. Les trois premiers avis de concours prévoient un évaluateur de talent (*talent screener*) comme première étape de la sélection ; considérant que la plupart des candidats sont des fonc-

tionnaires, ayant déjà réussi des concours très compétitifs. En revanche, pour le quatrième concours prévu pour la constitution de listes de réserves relatives à des grades de début de carrière, (AST-SC 2, AST 2 et AD 6), la Commission a considéré qu'il était nécessaire de s'assurer de la qualité des candidats par le biais d'épreuves de questionnaires à choix multiples de raisonnement numérique, verbal et abstrait. Les quatre avis de concours prévoient que les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats à la première étape, au maximum trois fois le nombre de lauréats sur la liste de réserve, seront invités à la seconde étape des concours consistant en

(5) « Les agents contractuels relevant des groupes de fonctions II, III et IV ne peuvent être autorisés à participer à des concours internes que s'ils ont accompli trois années de service au sein de l'institution. Les agents contractuels du groupe de fonctions II ne peuvent prendre part qu'aux concours pour les grades SC 1 à 2, les agents contractuels du groupe de fonctions III à ceux pour les grades AST 1 à AST 2, et les agents contractuels du groupe de fonctions IV à ceux pour les grades AST 1 à 4, ou AD 5 à AD 6. Le nombre total de candidats qui sont des agents contractuels et qui sont nommés aux emplois vacants à l'un de ces grades n'excède pas 5 % du nombre total annuel des nominations dans ces groupes de fonctions faites chaque année conformément à l'article 30, deuxième alinéa, du statut ».

(6) « Nul ne peut être nommé fonctionnaire :

- a) S'il n'est ressortissant d'un des États membres de l'Union, sauf dérogation accordée par l'autorité investie du pouvoir de nomination, et s'il ne jouit de ses droits civiques ;
- b) S'il ne se trouve en position régulière au regard des lois de recrutement qui lui sont applicables en matière militaire ;
- c) S'il n'offre les garanties de moralité requises pour l'exercice de ses fonctions ;
- d) S'il n'a satisfait, sous réserve des dispositions de l'article 29, paragraphe 2, à un concours sur titres, sur épreuves ou sur titres et épreuves dans les conditions prévues à l'annexe III ;
- e) S'il ne remplit les conditions d'aptitude physique requises pour l'exercice de ses fonctions ;
- f) S'il ne justifie posséder une connaissance approfondie d'une des langues de l'Union et une connaissance satisfaisante d'une autre langue de l'Union dans la mesure nécessaire aux fonctions qu'il est appelé à exercer ».

(7) Cette disposition exclut les candidats des autres institutions et organes de l'UE, y inclus les agences exécutives très proches de la Commission. En revanche les candidats des offices, rattachés administrativement à la Commission sont éligibles : OIB, OIL, PMO, EPSO, OPOCE et OLAF.

(8) TPI, 5 avr. 2005, aff. T-376/03, *Hendrickx c/ Conseil*, RecFP I-A-83 et II-379, pt 26.

(9) Europass, Niveaux européens de langues – Grille d'autoévaluation (<https://europass.cedefop.europa.eu/fr/resources/european-language-levels-cefr>).

une présentation structurée et un entretien avec le jury, sauf pour le concours AST-SC 2 (secrétaires et commis) qui ne prévoit pas d'épreuve de présentation. Les candidats les meilleurs, dans le plafond prévu par l'avis de concours, seront placés sur une liste de réserve pour un possible recrutement en tant que fonctionnaires ou pour une promotion pour ceux qui le sont déjà.

2. Décision de la Commission du 5 décembre 2018 de prolonger le programme pilote jeunes professionnels en 2019 et 2020¹⁰

Le 5 décembre 2018, le Collège a décidé de prolonger le programme pilote jeunes professionnels, dont la première session s'est tenue en 2018. Il donne ainsi mandat à la Direction générale des ressources humaines et de la sécurité (DG HR) d'organiser ce programme en 2019 et 2020. Il s'agit de sélectionner cinquante jeunes professionnels, dans le contexte de deux appels par an, parmi les quatre catégories de personnel, visées dans le premier appel à manifestation d'intérêt (AMI) de 2018 : stagiaires « Blue Book » ; agents contractuels, relevant du groupe de fonctions IV ; agents temporaires et fonctionnaires de catégorie AD. Les candidats sélectionnés se verront offrir un contrat d'agent temporaire AD, relevant soit de l'article 2, b) RAA ou le cas échéant du point a) de cette même disposition, pour une durée de deux ans. Le programme prévoit que les participants au programme bénéficieront de deux affectations consécutives dans deux directions générales ou services de la Commission, situés à Bruxelles, Luxembourg ou Ispra¹¹, avant de retourner dans leur service d'origine. Ils devront également suivre un programme de formation et de développement. Enfin, ils auront l'opportunité de participer à un concours interne¹² ouvrant l'accès à la fonction publique européenne. La décision du Collège dispose que la DG HR fera rapport, sur une base régulière, de l'avancement du programme au commissaire Oettinger, en charge du personnel. On peut noter qu'un premier AMI a démarré début avril 2019 sur le site intranet de la Commission européenne afin de sélectionner un maximum de vingt-cinq candidats. On remarquera que cet appel est ouvert aux stagiaires en poste à la date limite de dépôt des candidatures, à savoir le 24 avril 2019. Cet AMI concerne donc ceux qui participent à la session de stage qui commence le 1^{er} mars 2019 pour s'achever le 31 juillet 2019. On peut considérer comme probable qu'un

second appel sera lancé en 2019, en coordination avec la session de stage d'octobre 2019, pour vingt-cinq nouveaux lauréats.

3. Décision de la Commission relative au comportement des fonctionnaires européens et autres agents pendant la campagne électorale européenne en 2019 – Document C(2019) 1120 du 27 février 2019

Dans le contexte des élections au Parlement européen, la Commission a arrêté une décision pour encadrer la participation de son personnel à la campagne qui précède le scrutin et préciser les dispositions statutaires applicables dans cette situation particulière : articles 11, 11 bis, 12, 15, 17 et 17 bis du statut et article 11 et 81 RAA. La Commission a pour objectif de faciliter l'exercice du droit de son personnel de se présenter aux élections au Parlement européen au même titre que tout autre citoyen tout en préservant son indépendance et son impartialité à l'égard de la campagne. Il s'agit d'examiner les dispositions principales de cette réglementation. Tout d'abord, la décision de la Commission définit trois principes fondamentaux :

- les fonctionnaires et agents concernés doivent établir une distinction entre leurs activités de campagne et leurs activités au sein de l'institution afin de garantir l'indépendance de l'institution ;
- ils ne peuvent pas utiliser les ressources de l'institution pour la campagne ;
- ils doivent préserver le devoir de discrétion, en particulier par rapport à des informations qu'ils auraient eu à connaître dans le contexte de leurs activités au service de la Commission.

Dans la période qui précède la campagne officielle et la désignation formelle des candidats par les partis, le fonctionnaire peut participer à des activités liées à l'élection, en dehors des heures de travail. Si de telles activités nécessitent d'être accomplies pendant les heures normales de service, le fonctionnaire doit le déclarer à la DG HR. Cette obligation incombe également aux personnels qui s'impliquent dans la campagne officielle, sans être formellement candidats. En revanche, la réglementation ne s'applique pas aux campagnes citoyennes menées à titre privé, pour encourager la participation aux élections européennes.

Sur le fondement de la déclaration introduite par le fonctionnaire, la réglementation

offre quatre options pour gérer la situation du fonctionnaire qui s'implique dans les élections. La DG HR peut l'inviter à poser un congé annuel sur son quota ; lui proposer de prendre un congé de convenance personnel (CCP)¹³, sans solde, de trois mois maximum ; lui permettre de travailler en temps partiel ; ou bien l'autoriser à continuer d'exercer normalement son activité. La solution peut être une combinaison de ces différentes mesures. De manière générale, l'Autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) invitera le fonctionnaire à prendre un CCP, un mois avant le jour du scrutin.

Les candidats qui souhaitent publier du matériel de campagne à titre individuel ou avec d'autres candidats sont autorisés à signer et/ou publier ces documents sous leur propre responsabilité, à condition qu'ils le fassent en leur qualité de candidats et non de fonctionnaires. Cette autorisation n'est réputée acquise qu'entre la date de sélection officielle du candidat et le jour du scrutin. Elle reste soumise aux dispositions de l'article 17 § 1 du statut, à savoir s'abstenir de divulguer toute information dont le fonctionnaire aurait eu à connaître dans le contexte de ses activités professionnelles, à moins qu'elles n'aient déjà été rendues publiques.

Le texte requiert que le fonctionnaire s'abstienne de participer à des activités liées à la campagne électorale, à titre de membre du personnel de l'institution, à moins d'avoir demandé et obtenu une autorisation du commissaire et du directeur général responsable du personnel, en accord avec la hiérarchie directe de la personne.

Enfin, la décision de la Commission prévoit que le fonctionnaire élu membre du Parlement européen doit en informer immédiatement la DGHR. Conformément à l'article 15 § 2 du statut, il doit prendre un CCP pour la durée du mandat puisque les exigences de celui-ci sont incompatibles avec une activité

(10) F. Andreone, Le programme des jeunes professionnels 2018-2020 de la Commission européenne, Rev. UE 2018. 577.

(11) L'essentiel des effectifs du CCRE de l'UE est affecté à Ispra, à côté de Varese.

(12) V. *supra*.

(13) Art. 40 du statut qui définit les conditions du CCP des fonctionnaires et art. 17 et 91 RAA qui s'appliquent aux agents temporaires et contractuels.

à la Commission. On peut noter que la durée maximale d'un CCP est de douze ans sur une carrière, ce qui couvre seulement deux mandats et demi. Une fois la durée maximum de CCP atteinte, le fonctionnaire doit choisir entre sa carrière et son mandat de parlementaire européen. On remarquera que les articles 11 § 1, seconde phrase, et 81 RAA prévoient que la durée du CCP des agents temporaires et contractuels est limitée à la durée du contrat d'engagement restant à courir. À l'échéance, l'agent doit choisir entre sa carrière et son mandat.

4. Décision de la Commission du 25 mars 2019 modifiant sa décision C(2007) 3195 du 2 juillet 2007 portant fixation des dispositions générales d'exécution relative au remboursement des frais médicaux – Document C(2019) 2084 du 25 mars 2019

Sur base des nouveaux programmes de dépistage du personnel développés par le conseil médical et le collège médical interinstitutionnel de l'UE, cette décision met à jour les dispositions générales d'exécution (DGE) relatives au remboursement des frais médicaux du personnel de l'UE, adoptées par la Commission, sur délégation de l'ensemble des institutions¹⁴, conformément aux dispositions de l'article 2 § 2 du statut. Les DGE ainsi révisées permettent d'élargir les possibilités du personnel de suivre des programmes de dépistage en dehors des centres conventionnés, tout en fixant des seuils d'excessivité pour le remboursement des examens médicaux. Par ailleurs, pour que ces examens puissent atteindre leurs objectifs, il est prévu que le fonctionnaire se rende à une consultation préalable chez son médecin, puis à une visite de débriefing après le dépistage.

5. Décision de la Commission du 5 avril 2019 modifiant la décision C(2004) 1597/6 du 28 avril 2004 relative à la durée maximale du recours au personnel non permanent dans les services de la Commission – Document C(2019) 2548 du 5 avril 2019

La Commission considère que le détachement d'experts nationaux permet à celle-ci de bénéficier de l'expérience et des connaissances des agents des États membres, confor-

mément à sa décision du 12 novembre 2011¹⁵ relative au régime applicable aux experts nationaux détachés (END) et aux experts nationaux en formation professionnelle au sein de ses services. Ces détachements donnent également l'occasion aux END de se familiariser avec les procédures et les politiques de l'UE. Le texte constate, par conséquent, que la mobilité européenne du personnel favorise l'échange de connaissances et d'informations, accroît la compréhension mutuelle des cadres législatifs, des procédures et des politiques de la Commission et des États membres et rapproche l'administration de l'UE des citoyens. Ce texte souhaite assurer l'attractivité des détachements d'experts auprès des services de la Commission, en particulier ceux qui décident de postuler à un poste non permanent au sein de ses services, généralement à l'issue de la période de détachement. À cette fin, la décision du 5 avril 2019 permet de ne pas tenir compte de la durée du détachement comme END pour le calcul de la durée maximale de sept ans de contrats non permanents au sein des services de la Commission, telle que définie par la décision du 28 avril 2004.

II. – RAPPORTS ET AUTRES ÉTUDES RELATIFS À LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

1. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Réforme de la structure administrative des Écoles européennes – Document COM(2018) 152 du 23 mars 2018

Ce texte présente les progrès accomplis relativement à la réforme de la structure administrative des écoles européennes (EE) qui relèvent d'une convention internationale entre les États membres. Cette Communication présente le point de vue de la Commission européenne à propos de la centralisation des fonctions principales de la gouvernance financière du système des EE ; des améliorations à apporter à la gestion budgétaire, financière et au contrôle interne ; de la réaffectation des ressources

pour soutenir la mise en œuvre des efforts de centralisation et du développement d'un système de partage des coûts juste et fiable.

2. Rapport général d'activité 2017 du Service de médiation de la Commission¹⁶ – Document SEC(2018) 369 du 18 juillet 2018

Ce rapport fait le point sur les activités du service de médiation de la Commission européenne. Il a traité 285 cas en 2017, dont 64 cas reportés de l'année 2016. Il a clôturé 220 affaires. Sur ces 285 cas, 156 relèvent des droits et obligations statutaires (85 d'ordre financier et 71 d'ordre non financier) et 129 concernent des conflits relationnels ou des atteintes portées à la dignité de la personne, dans le contexte du travail. Le texte constate une baisse tendancielle du nombre de nouvelles demandes qui se confirme depuis 2015 (415 demandes) sans expliciter les raisons de cette tendance.

Le document aborde ensuite les activités de prévention du Service de médiation dans le domaine des risques psycho-sociaux et notamment les pathologies telles que le stress ou le *burn-out* et les conflits qui mettent à mal les activités des services de l'institution. Il présente aussi les activités d'information et de sensibilisation entreprises en 2017, de même que la formation et la coopération avec les différents acteurs. Le rapport fait également le point sur les méthodes employées par le Service et expose les spécificités de son mandat, à l'occasion du quarantième anniversaire de sa création.

Enfin, dans la dernière partie, le texte présente des recommandations générales du Service. Elles portent sur le besoin de professionnalisation de l'encadrement en matière de gestion du personnel, le retour au travail après une absence de longue durée, l'insuffisance professionnelle et la titularisation ainsi que la clarté des informations fournies en matière de droits et obligations statutaires.

(14) V. art. 1^{er} *ter* du statut.

(15) C(2008) 6866 final.

(16) Il ne faut pas confondre le service de médiation interne présent, en principe, dans chaque institution de l'UE, chargé de résoudre les conflits entre les agents et l'administration, de manière non contentieuse, avec le Médiateur européen, organe de l'Union.

3. Rapport de la Commission sur le recours aux agents contractuels en 2016 – Document COM(2018) 578 du 8 août 2018

L'article 79 § 3 RAA¹⁷ impose à la Commission l'obligation de produire annuellement un rapport sur le recours aux agents contractuels. Le présent texte fournit un tableau détaillé des statistiques relatives à la catégorie des agents contractuels, employés au 31 décembre 2016 dans les institutions européennes. La présentation couvre dix institutions et quarante-six agences et entreprises communes de l'UE au sens de l'article 1^{er} bis du statut.

Ce document constate tout d'abord que le nombre total d'agents contractuels, employés au sein des cinquante-six entités visées s'élève à 12 875 agents, dont 7 131 (54 %) employés par la Commission. Les autres institutions de l'UE emploient 2 254 agents contractuels, essentiellement le Parlement européen (58 %), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE ; 18 %), le Conseil (9 %) et les autres institutions (15 %). Le solde de 3 490 agents est employé par les agences et entreprises communes de l'UE, dont 49 % (1 720) par les agences d'exécution, 44 % (1 546) par les agences de régulation et 6 % (224) par les entreprises communes et l'Institut européen d'innovation et de technologie (European Institute of Innovation and Technology – EIT).

Le rapport constate que le poids relatif de la Commission dans le recours aux agents contractuels continue de baisser, de 58 % en 2013 à 55 % en 2016. Cette diminution est due à l'augmentation enregistrée en 2016 concernant le nombre d'agents contractuels affectés dans les autres institutions et les agences (+14 %), qui a été proportionnellement plus élevée qu'à la Commission (+7 %). Le texte note aussi qu'au cours des deux dernières années, l'augmentation du nombre d'agents contractuels à la Commission est principalement due au surcroît de travaux scientifiques réalisés par le Centre commun de recherche (DG CCR) pour d'autres services de la Commission et au remplacement de boursiers (*grant holders*) du CCR, régis par le droit national, par des agents contractuels GF IV (jusqu'à 500 personnes au cours des deux dernières années). Ces contrats sont financés par les programmes de recherche et d'innovation Horizon 2020 et par le programme Euratom. Ils n'ont, par conséquent qu'une faible incidence sur les dépenses administratives de l'UE. Le reste des effectifs de

contractuels affectés auprès des services de la Commission européenne est demeuré globalement stable. De fait, il s'agit de répondre aux critiques des États membres relatives à l'accroissement du nombre d'agents contractuels, au sein des institutions de l'UE, en général, et de la Commission, en particulier. On rappellera que l'ensemble des institutions a réduit le nombre de fonctionnaires de 5 % (tableau des effectifs annexé au budget), à l'exception notable du Parlement européen, sur base des engagements pris dans le contexte de la dernière négociation sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Par ailleurs, ce texte comporte un engagement de la part de la Commission : celle-ci déclare son intention d'aligner l'allocation des ressources pour le recrutement des agents contractuels sur la procédure générale d'allocation des emplois inscrits au tableau des effectifs.

Le rapport note également que l'équilibre des nationalités n'est pas assuré pour cette catégorie du personnel, à la Commission européenne. Les déséquilibres sont encore plus importants que ceux constatés à propos des fonctionnaires. Les citoyens des États membres les plus représentés dans cette catégorie sont par ordre décroissant : les Belges, les Italiens, les Français, les Espagnols, les Roumains, les Grecs et les Polonais. Depuis 2005, ils représentent environ 60 % de l'effectif des agents contractuels. Par rapport à leur population, le Royaume-Uni et l'Allemagne, tout comme la Pologne et les Pays-Bas, ont une représentation plutôt faible alors que la Belgique et l'Italie sont surreprésentées. Le texte justifie le déséquilibre géographique comme une conséquence de « l'effet de siège ». Toutefois, le niveau des salaires et la durée des contrats ne sont pas sans influence sur cet équilibre. Il est, en effet, plus facile pour un candidat d'accepter un contrat à durée déterminée s'il réside dans son pays d'origine ou dans un pays voisin. À l'inverse, il est plus difficile pour un candidat de quitter son pays d'origine et de s'installer au siège d'une institution pour une période relativement courte puisque la durée du premier contrat est, en principe, fixée à un an. Il ne faut pas non plus ignorer la dimension de la crise économique qui frappe les ressortissants de certains pays comme la Grèce, l'Espagne ou la Roumanie.

Pour ce qui concerne la répartition par genre des agents contractuels de la Commission, le rapport constate un déséquilibre en faveur des femmes au sein des groupes de fonction II (83 % en 2016), III (62,4 % en 2015) ; des

hommes dans le groupe de fonction I (64,2 % en 2016) en raison de la nature des fonctions exercées (chauffeurs, huissiers etc.) ; et une quasi-égalité de représentation dans le groupe de fonction IV.

De manière générale, le rapport montre que les Directions Générales de la Commission qui recourent le plus à la catégorie des agents contractuels sont celles qui gèrent des programmes (DEVCO, NEAR, RTD, CONNECT, JRC). Elles utilisent en majorité, des agents de groupe de fonction IV (équivalent aux fonctionnaires AD). On doit, par ailleurs, remarquer que les DG ou les offices chargés d'exécuter des tâches administratives (OIB, OIL, PMO, EPSO) emploient également de nombreux agents contractuels relevant du groupe de fonction II, équivalent à des fonctionnaires AST. On doit noter que seules les DG qui peuvent poster des agents dans les délégations de l'UE (DEVCO, NEAR, FPI, TRADE) et dans les représentations de la Commission au sein des États membres (DG COMM), de même que les offices d'administration (OIB, OIL, PMO, EPSO), ont la possibilité de recourir aux agents contractuels relevant de l'article 3 bis RAA (agents qui peuvent bénéficier d'un CDI). Elles emploient ainsi 3 197 agents contractuels, dont une grande partie au sein du groupe de fonction II, sur le fondement de l'article 3 bis RAA. Les autres DG de la Commission emploient 3 934 agents contractuels qui relèvent de l'article 3 ter RAA (agents qui peuvent uniquement bénéficier de CDD pour une durée maximum de six ans), dont une grande partie dans le groupe de fonction IV.

4. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vertu de l'article 27 du statut des fonctionnaires de l'Union et de l'article 12 du régime applicable aux autres agents (Équilibre géographique) – Document COM(2018) 377 final 2 du 24 août 2018

Les dispositions statutaires prescrivent un recrutement sur la base géographique la plus

(17) La Commission présente un rapport annuel sur le recours aux agents contractuels, qui indique le nombre d'agents, le niveau et le type d'emplois, la répartition géographique et les ressources budgétaires par groupe de fonctions.

large possible (art. 27 § 1 du statut). Toutefois, l'autorité législative a ajouté, en 2014, une nouvelle base juridique (art. 27 § 2 du statut) qui permet à chaque institution d'adopter des mesures appropriées, en cas de déséquilibre géographique qui ne serait pas justifié par des critères objectifs. L'objectif de ce nouveau dispositif est de prévoir les moyens juridiques nécessaires pour faire face à des situations de déséquilibre important qui seraient contraires au principe même d'égalité des citoyens de l'Union. L'article 27 § 3 du statut et l'article 12 § 1, alinéa 4, RAA prévoient que la Commission rende compte au législateur de l'Union de la mise en œuvre de cette nouvelle base juridique en 2018. C'est l'objet du rapport du 24 août 2018.

Jusqu'à la révision statutaire du 22 octobre 2013, la question de l'équilibre géographique au sein du personnel était abordée uniquement à l'occasion des élargissements. Il s'agissait alors d'atteindre, dans un laps de temps limité, un niveau de représentation adéquat des ressortissants des nouveaux États membres sous la forme d'« objectifs indicatifs de recrutement » ou taux de référence¹⁸. La phase de transition, suite à l'adhésion de la Croatie, le 1^{er} juillet 2013, étant aujourd'hui achevée, la situation a permis à la Commission de définir des « taux de référence » pour chaque État membre sur le fondement d'une méthode unique. L'article 28, point a), du statut prévoit que seuls les nationaux des États membres peuvent être nommés fonctionnaires de l'UE. Par conséquent, au moment de son recrutement, chacun de ceux-ci doit déclarer une nationalité, même ceux qui en possèdent. Sauf changement demandé par le fonctionnaire, la Commission utilise la première nationalité pour faire les calculs relatifs à l'équilibre géographique. On doit noter qu'étant donné la notification par le Royaume-Uni au Conseil, le 29 mars 2017, de son intention de se retirer de l'Union, aucun taux de référence n'est défini pour cet État, ce qui ne préjuge en rien de la question du Brexit et des négociations en cours.

Les taux de référence définis par la Commission dans ce rapport sont reportés dans le tableau ci-contre.

Afin de refléter la proximité avec les citoyens européens et la diversité des États membres, la Commission considère qu'un niveau minimal de présence au sein de son personnel devrait être défini et garanti pour chaque nationalité de l'UE. Des écarts limités

État membre	Taux de référence
Malte ■	0,6 %
Luxembourg ■	0,8 %
Chypre ■	0,8 %
Estonie ■	0,8 %
Lettonie ■	1,0 %
Slovénie ■	1,0 %
Lituanie ■	1,5 %
Croatie ■	1,6 %
Irlande ■	1,6 %
Slovaquie ■	1,8 %
Finlande ■	1,8 %
Danemark ■	1,8 %
Bulgarie ■	2,4 %
Autriche ■	2,6 %
Suède ■	2,7 %
Hongrie ■	3,0 %
Portugal ■	3,1 %
République tchèque ■	3,1 %
Grèce ■	3,1 %
Belgique ■	3,1 %
Pays-Bas ■	3,9 %
Roumanie ■	4,5 %
Pologne ■	8,2 %
Espagne ■	8,9 %
Italie ■	11,2 %
France ■	11,6 %
Allemagne ■	13,8 %
Total ■	100,0 %

par rapport aux taux de référence peuvent être tolérés, non seulement parce qu'ils ne sont pas présumés mettre en péril l'équilibre géographique, mais aussi parce qu'ils sont nécessaires pour prévenir le risque d'inefficacité. Par conséquent, un déséquilibre géographique est qualifié d'important lorsque la part des ressortissants de l'un ou de plusieurs États membres, parmi son personnel, est inférieure à 80 % du taux de référence pertinent.

Le rapport définit ensuite le périmètre auquel ces taux de référence sont appliqués. Tout d'abord, il exclut le personnel AST-SC ou AST, généralement recruté localement, qui exerce des fonctions d'exécution de nature technique, de bureau et de secrétariat. Par conséquent, elles sont souvent moins

attrayantes pour les expatriés. Cette étude exclut également le personnel d'encadrement qui fait l'objet de procédures de nomination spécifiques et d'un suivi particulier. L'objectif d'une représentation équilibrée du personnel ne peut pas être poursuivi de la même manière au sein des services linguistiques que des autres services. Ainsi, cette population est exclue de la présente étude sur l'équilibre des nationalités. Le rapport exclut également les grades AD 13 et AD 14 qui correspondent aux fonctions d'encadrement et de conseil, depuis la dernière révision du statut, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Par conséquent, le texte se concentre sur la catégorie AD qu'il divise en deux tranches : AD 5-AD 8 (grades habituels pour les nominations) et AD 9-AD 12 (maximum 20 % des nominations dans une année).

Pour la fourchette de grade AD 9-AD 12, le rapport note que quatorze nationalités sont fortement sous-représentées : tous les États membres ayant adhéré à partir de 2004 ainsi que le Luxembourg. Les déficits les plus importants concernent les Croates, les Bulgares et les Roumains, ressortissants des derniers États ayant rejoint l'UE. La sous-représentation dans la fourchette des grades AD 9-AD 12 des ressortissants des États membres ayant adhéré à partir de 2004 n'est guère étonnante, étant donné qu'aucun concours n'a été organisé à ces grades dans le cadre spécifique des mesures dérogatoires pour l'élargissement administratif. L'objectif était de pourvoir progressivement tous les grades, en partant du bas de la grille. Le texte s'oriente ensuite sur l'évolution probable de l'équilibre géographique dans cette fourchette de grades, considérant que toutes les nationalités d'élargissement ont à présent atteint entre 50 % et 70 % de leur objectif et qu'elles sont toutes surreprésentées dans les grades AD 5-AD 8¹⁹ ; ce qui donne une assurance raisonnable d'atteindre l'objectif d'équilibre des nationalités dans les grades AD 9-AD 12, à terme.

La situation est inversée pour les grades AD 5-AD 8 dans lesquels 80 % des AD sont nommés. Par conséquent, une représentation équilibrée dans la fourchette des grades

(18) V. C(2003) 436/5, 19 févr. 2003, C(2006) 5778, 1^{er} déc. 2006, et SEC(2012) 436, 12 juill. 2012.

(19) V. *infra*.

AD 5-AD 8 aujourd'hui constitue une condition préalable à une représentation équilibrée des nationalités aux grades supérieurs à plus long terme. La situation dans ces grades est préoccupante puisque dix nationalités (dix États membres ayant adhéré avant 2004) sont nettement sous-représentées : le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Finlande et la Suède. Les déficits les plus importants concernent les Luxembourgeois, les Suédois et les Danois qui n'atteignent que 30 % environ de leur taux de référence. La fourchette des grades AD 5-AD 8 mérite une attention particulière dans une perspective dynamique. En effet, conformément aux exigences du statut, il s'agit de la fourchette de grades où doivent s'opérer au moins 80 % des nominations. Le niveau de représentation des nationalités à l'intérieur de cette fourchette de grades déterminera celui des nationalités dans la fourchette des grades AD 9-AD 12 d'ici une décennie. C'est donc dans ces effectifs que le personnel d'encadrement et, plus particulièrement, le personnel d'encadrement intermédiaire sera choisi au cours de la même période. Seules quatre nationalités des États membres avant 2004 (UE-14) sont suffisamment représentées dans cette fourchette de grade : deux se situent juste au-dessous de leur taux de référence (nationalités espagnole et italienne) et deux ont atteint leur taux de référence (nationalités belge et grecque). Le rapport constate tout d'abord que le déficit de lauréats de concours de certains pays n'est pas un problème de moindre réussite aux concours mais résulte d'une faible participation des ressortissants de ces pays. Dans un grand nombre de cas où une sous-représentation importante a pu être observée, les ressortissants des États membres concernés présentent un taux de participation relatif bien plus bas et un taux de réussite relatif bien plus élevé. Le document relève que les ressortissants de trois États membres (Allemagne, France et Pays-Bas) présentent un niveau de participation inférieur à la moitié de la moyenne de l'UE. Par ailleurs, si les tendances observées ces dernières années se confirment à l'avenir, de nouveaux déséquilibres pourraient apparaître concernant les nationalités suivantes : tchèque, danoise, estonienne, irlandaise, chypriote, lettone, lituanienne, polonaise et slovène. Cette situation met en évidence le défi de renforcer l'attrait de la fonction publique européenne, alors que le « paquet » proposé, c'est-à-dire la combinaison de la rémunération, de la couverture sociale, des

droits à pension, de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, peut être perçu comme s'étant détérioré en termes relatifs au fil du temps, suite aux deux dernières réformes du statut en 2004 et 2014.

Le rapport conclut cette analyse notamment par la nécessité d'accorder une grande attention au renforcement de l'attrait de la Commission en tant qu'employeur, les actions de communications visant à participer aux concours n'ayant pas donné les résultats escomptés. La Commission envisage également d'élaborer des dispositions générales d'exécution pour donner effet à l'article 27 § 2 du statut, conformément à l'article 110. Ces dispositions devraient viser à mieux aligner la répartition par nationalité des lauréats disponibles sur les listes de réserve afin de veiller à ce que le personnel de la Commission reflète de manière adéquate la répartition par nationalité des citoyens de l'Union.

Sur les aspects concernant les autres institutions et les agences, on peut considérer que le rapport n'apporte que peu d'informations pertinentes.

Pour terminer, on notera que, suite à ce rapport, les services de la Commission ont préparé un texte concernant l'attractivité de la fonction publique européenne. Il est toujours en discussion au sein des services de la Commission et fera l'objet d'une présentation dans notre prochaine chronique, une fois qu'il sera rendu public.

5. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de l'annexe XII du statut (méthode de calcul de l'équilibre actuariel du régime des pensions des personnels de l'UE) – Document COM(2018) 829 du 14 décembre 2018

Ce rapport a pour objectif de s'assurer des paramètres du régime des pensions qui garantissent l'équilibre du régime (art. 83 du statut et art. 14 de son annexe XII).

La première partie du texte rappelle les principes du système des pensions des personnels de l'UE. On peut noter qu'il s'agit d'un régime par capitalisation, basé sur un fonds notionnel comptable et des contributions sociales⁽²⁰⁾, et non d'un système par répartition à l'instar du régime français. Seules les contributions des employés sont prélevées

et reversées au budget de l'UE, sans affectation. Les contributions de l'employeur ne sont pas perçues, en échange de la garantie du paiement des pensions annuelles par le budget communautaire (engagements juridique et budgétaire prévus à l'article 83 § 1 du statut). L'ensemble des droits acquis par le personnel est enregistré dans le bilan comptable annuel de l'UE.

Le rapport de la Commission constate que l'équilibre actuariel du régime a bien été assuré entre 2014 et 2018, par le biais de l'actualisation de la contribution retenue sur la rémunération de chaque agent. La méthode définie à l'annexe XII du statut permet de garantir que la contribution au régime des pensions, versée au budget par le personnel, couvre un tiers du financement de ce régime, comme indiqué à l'article 1^{er} § 1 de l'annexe XII du statut.

Le document constate que le coût budgétaire des pensions va continuer d'augmenter, jusqu'en 2040. À partir de cette date, la tendance devrait s'inverser. Les économies budgétaires considérables en matière de pensions qui résulteront de la réforme statutaire adoptée le 22 octobre 2013 ont été confirmées, en 2016, par une étude de la DG ESTAT (Eurostat) sur les implications budgétaires à long terme du coût des pensions. Les États membres ont confirmé que cette évaluation était réaliste et que la dernière révision du statut permettra d'économiser 30 % du coût budgétaire des pensions par rapport au coût sans réforme, sans compter les économies importantes déjà réalisées grâce à la révision du statut de 2004, évaluées dans un rapport précédent.

À propos de l'incidence budgétaire du régime, le rapport note qu'elle a été prise en compte dans la proposition de règlement du Conseil fixant le prochain cadre financier pluriannuel. La Commission a ainsi présenté les dépenses escomptées relatives au régime des pensions du personnel de l'UE pour la période 2021-2027, basées notamment sur la croissance annuelle des dépenses consacrées au paiement des pensions. On notera l'échéance de 2023, date du réexamen à mi-parcours des perspectives financières

⁽²⁰⁾ « Le régime de pensions des fonctionnaires de l'UE étant conçu comme un fonds notionnel, les contributions du personnel servent à financer les futures pensions de ceux qui paient les contributions ».

	1 ^{er} novembre 2014				1 ^{er} mai 2017				1 ^{er} février 2019			
	F	% F	H	Total	F	% F	H	Total	F	% F	H	Total
Directeurs généraux	5	14 %	30	35	10	26 %	29	39	11	28 %	28	39
Directeurs généraux adjoints	3	8 %	34	37	17	32 %	36	53	21	43 %	28	49
Directeurs	75	32 %	161	236	79	35 %	146	225	77	36 %	138	215
Total encadrement supérieur	83	27 %	225	308	106	33 %	211	317	109	36 %	194	303
Encadrement intermédiaire	348	31 %	776	1 124	377	35 %	697	1 074	461	40,6 %	673	1 134
Total	431	30 %	1 001	1 432	483	35 %	908	1 391	570	39,6 %	867	1 437

qui correspond également au rapport que la Commission doit préparer à l'attention de l'autorité législative, en 2022, sur les implications budgétaires du régime de pensions et sur l'équilibre actuariel du fonds (art. 14 de l'annexe XII du statut).

6. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de l'annexe XI du statut et de son article 66 bis (méthode d'ajustement des rémunérations et pensions des personnels de l'UE) – Document COM(2018) 830 du 14 décembre 2018

Le rapport qualifie de succès la nouvelle méthode d'adaptation des rémunérations et pensions, introduite dans le statut, le 22 octobre 2013. Tout d'abord, elle a montré son efficacité en préservant le parallélisme de l'évolution des rémunérations entre fonctionnaires européens et nationaux, entre 2014 et 2018. Elle a également permis de mettre de côté la querelle récurrente sur ce sujet entre l'autorité législative et le personnel qui dure depuis 1972 et les recours devant la juridiction de l'UE dans ce domaine.

Le texte souligne en particulier que l'adoption d'une clause de crise et d'une clause de modération automatique de même que la procédure d'adoption de l'ajustement annuel par le biais d'une publication au Journal officiel de l'UE ont permis d'apporter une réponse effective aux difficultés de mise en œuvre des méthodes précédentes.

Par ailleurs, l'autorité législative a été tenue informée, de manière régulière, par la Commission, par le biais de rapports annuels qui assurent l'examen de la qualité des données à l'origine de l'adaptation.

Le système d'adaptation des rémunérations et pensions des personnels de l'UE a également résisté, avec succès, à l'examen juri-

dique devant les tribunaux de l'Union dans plusieurs affaires individuelles portées à son encontre. Elle a également permis d'éviter les tensions sociales puisqu'aucune grève majeure n'a eu lieu au sein des institutions au cours de cette période.

Enfin, le texte note que peu de difficultés ont été détectées en ce qui concerne la mise en œuvre du principe de la parité du pouvoir d'achat entre lieux d'affectation du personnel de l'UE, par le biais du système des coefficients correcteurs.

7. Note d'information du Collège relative à la représentation des femmes dans les fonctions de management à la Commission européenne²¹ – Document SEC(2019) 28 du 4 février 2019

Lors de sa prise de fonction, le président de la Commission a défini un objectif de 40 % de femmes dans l'encadrement intermédiaire et supérieur de l'institution.

La note d'information rend compte des progrès réalisés dans ce domaine, en particulier depuis la décision de la Commission du 19 juillet 2017 d'adopter des objectifs quantitatifs par direction générale et service pour ces nominations.

Entre le début du mandat de la Commission et le 1^{er} février 2019, la part globale des femmes dans le management (intermédiaire et supérieur) est passée de 30 % à 39,6 % (v. tableau ci-dessus).

Ce résultat a été atteint par le biais de la définition d'objectifs chiffrés pour les premières nominations, mais également avec l'adoption de mesures contraignantes qui suspendent le pourvoi des postes d'encadrement, en cas de progrès insuffisants dans le recrutement des femmes cadres au sein d'une DG de l'institution.

On notera que le Collège a aussi adopté des mesures moins contraignantes comme le respect de l'équilibre des genres au sein des jurys de sélection aux postes d'encadrement et des avis de vacance de postes neutres du point de vue du genre.

La Commission a également offert des formations ciblées et des actions de soutien, de tutorat, de coaching ou d'orientation professionnelle. Elle a organisé un programme pilote de développement des talents féminins qui a permis à une centaine de participantes de développer leur potentiel de management, en 2018. Une seconde session est prévue, à partir de 2019, avec cent participantes.

Les services de la DG HR continueront de suivre la mise en œuvre de cet objectif, pour l'atteindre en novembre 2019, et le commissaire en charge des affaires du personnel fera un rapport final au Collège sur la réalisation de cet objectif, avant novembre 2019.

III. – SÉMINAIRES, CONFÉRENCES DANS LE DOMAINE DE LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

1. Séminaire cabinet Daldewolf du 24 mai 2018 sur la fonction publique européenne : « The official's day »

Ce séminaire annuel organisé par le cabinet Daldewolf, le 24 mai 2018, a porté sur plusieurs aspects. Tout d'abord, le droit d'être

(21) F. Andreone, Chronique de l'administration et de la fonction publique européenne, Rev. UE 2018. 240.

entendu, le règlement général sur la protection des données (RGDP), le régime d'invalidité et l'évaluation du *burn-out*, en droit de la fonction publique européenne.

a) Le droit d'être entendu dans le contexte des dispositions du statut des fonctionnaires de l'UE

Ce droit permet à un agent de faire connaître ses vues sur une décision que l'administration (AIPN) doit prendre à son encontre. Il est expressément prévu par le statut pour deux aspects particuliers :

- la carrière des fonctionnaires européens : détachement dans l'intérêt du service (art. 38 du statut), démission d'office (art. 49 du statut) qui constitue la disposition pertinente pour défaut de nationalité (v. Brexit), insuffisance professionnelle (art. 51 du statut) et suspension du fonctionnaire dans le cadre d'une enquête disciplinaire (art. 23 de l'annexe IX du statut) ;
- la discipline : l'autorité investie du pouvoir de nomination entend le fonctionnaire avant de lancer une procédure disciplinaire (art. 3 et 4 de l'annexe IX du statut) ; en cas de procédure disciplinaire sans conseil de discipline (art. 11 de l'annexe IX du statut) ; dans le contexte du conseil de discipline (art. 16 de l'annexe IX du statut) ; et enfin avant de décider d'une sanction disciplinaire (art. 22 de l'annexe IX du statut).

En l'absence de dispositions statutaires, le fonctionnaire possède la faculté d'être entendu préalablement à l'adoption d'un acte lui faisant grief par l'AIPN qui pourrait affecter négativement sa position. La limite à ce droit est constituée par le fait que l'agent a pu influencer la décision en amont. Dans ce cas, le droit à être entendu n'est plus une obligation dans le chef de l'administration.

b) L'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données et son impact sur les institutions

La révision du règlement (CE) n° 45/2001²² du 18 décembre 2000 qui s'applique aux institutions est intervenue le 27 avril 2016, avec l'adoption du règlement (UE) n° 2016/679²³, entré en vigueur le 25 mai 2018.

Le RGPD prévoit que la protection des données soit intégrée dès le début de la conception d'une politique ou d'un processus. Cette protection se fonde sur le principe de légalité et de nécessité. La collecte de données

doit être limitée au but du processus ou de la politique. L'institution européenne ne doit collecter que des données qui sont nécessaires pour accomplir une politique ou un processus. Par ailleurs, les citoyens possèdent un droit d'accès et de rectification de leurs données. Celles-ci ne peuvent être conservées plus longtemps que nécessaire et l'institution doit garantir l'intégrité et la sécurité des données personnelles.

Le responsable du contrôle des données au sein d'une institution²⁴ doit conserver la trace de tous les processus de traitement des données. Ceux-ci doivent être décrits et documentés. Chaque institution doit pouvoir fournir un aperçu de ses activités de gestion de données. Une évaluation des risques pour les principes mentionnés doit être mise en œuvre pour chaque processus de gestion de données. Chaque institution doit pouvoir répondre aux demandes du contrôleur de la protection des données (European Data Protection Supervisor – EDPS).

c) L'évaluation du burn-out

On peut considérer le *burn-out* comme un processus multifactoriel qui résulte de l'exposition prolongée à un stress persistant, en situation de travail chez des personnes qui accordent beaucoup d'importance à leur profession. Il provoque un épuisement professionnel, à la fois émotionnel et physique.

Il est difficile de faire une évaluation clinique du *burn-out*. Il n'existe aucune référence réelle dans les classifications internationales pertinentes. Toutefois, le *burn-out* est mentionné dans une de ces classifications comme un syndrome d'épuisement. Il ne s'agit pas d'un trouble psychique à part entière. On note une corrélation entre *burn-out* et dépression mais aussi avec l'anxiété. Il existe un consensus pour établir un diagnostic de trouble de l'adaptation.

2. Conférence des associations du personnel des organisations internationales (CAPOI 19), 11 et 12 octobre 2018, Parlement européen, Bruxelles

La 19^e conférence de la CAPOI s'est tenue les 11 et 12 octobre 2018, à Bruxelles. Elle a réuni des fonctionnaires et des agents des différentes organisations internationales pour des échanges d'expériences et de bonnes pratiques.

Lors de cette conférence, trois thèmes ont été abordés :

- la classification des emplois et structure salariale : évolution des emplois et des structures salariales et impact sur la carrière, suite aux profondes mutations connues par plusieurs organisations internationales dans le domaine du système des grades et échelons, de classification des emplois en passant d'un système de grades et échelons à une échelle unique ;
- l'évaluation des performances et conséquences sur le déroulement de la carrière : l'évaluation annuelle de la performance est un exercice difficile dans le contexte des organisations internationales, n'étant pas toujours adaptée aux besoins et au rythme de celles-ci. Pour autant, rares sont celles qui procèdent à de véritables bouleversements de leur système. Les processus actuels d'évaluation des performances sont bien souvent chronophages. Par ailleurs, ils ne répondent pas toujours aux attentes des membres du personnel qui souhaitent avoir plus de *feedbacks*, de reconnaissance et de visibilité sur leur progression de carrière. Cette session a exploré les différentes possibilités existantes pour faire évoluer ce processus ;
- le rôle des représentants du personnel dans les organisations internationales : associations/comités du personnel/organisations syndicales tiennent une place différente dans les différentes organisations internationales. La variété des missions de ceux-ci est très large et dépend de la tenue de processus électoraux. Cette session a examiné l'ensemble des facettes de la mission des représentants du personnel, ainsi que les limites apportées à celle-ci.

(22) Règl. CE n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, 18 déc. 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JOCE, n° L. 008, 12 janv. 2001.

(23) Règl. UE n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, 27 avr. 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(24) Chaque institution de l'UE est pourvue d'un contrôleur des données que l'on ne doit pas confondre avec le Contrôleur de la protection des données, organe de l'UE.

IV. – JURISPRUDENCE DES TRIBUNAUX DE L'UNION DANS LE DOMAINE DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. *Affaire Vincenti c/ Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (T-747/16) du 23 avril 2018 – Suites données par l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) à l'avis de la commission d'invalidité*

Le requérant attaque la décision de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (*European Union Intellectual Property Office* – EUIPO) de refuser de reconnaître son incapacité permanente totale et de le mettre à la retraite. À cette occasion, il a donc contesté le pouvoir d'appréciation de l'AIPN quant aux suites à réserver à l'avis de la commission d'invalidité. Dans le cas d'espèce, l'EUIPO a refusé de reconnaître au requérant l'incapacité permanente totale à exercer ses fonctions et de le mettre à la retraite d'office au motif que l'avis de la commission d'invalidité n'était pas motivé. Ainsi, dans son premier moyen, le requérant a soulevé la violation des articles 53 et 78 du statut ainsi que des articles 13 à 16 de l'annexe VIII du même statut visant, en substance, le pouvoir d'appréciation de l'EUIPO, en tant qu'AIPN, lorsqu'elle est saisie de conclusions de la commission d'invalidité reconnaissant une invalidité permanente. Le second moyen se fonde sur une dénaturation des faits et une violation du principe de bonne administration et de l'obligation de motivation, prévus à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. À l'occasion de cette affaire, le juge a précisé les rôles respectifs de la commission d'invalidité et de l'AIPN. Si la première est seule compétente pour énoncer des constatations médicales, il appartient à la seconde d'apprécier, sous le contrôle du juge, les conséquences juridiques à tirer de ces constatations. L'AIPN dispose ainsi d'un pouvoir d'appréciation quant à la suite à réserver à l'avis de la commission d'invalidité. L'AIPN n'est pas obligée d'entériner l'avis de la commission d'invalidité reconnaissant l'incapacité permanente d'un agent, en se

fondant sur les lacunes de celui-ci ou en cas de suspicion d'irrégularité affectant le déroulement de la procédure d'invalidité. En l'espèce, le Tribunal a considéré que l'AIPN pouvait conclure que le défaut de motivation de l'avis de la commission d'invalidité ne lui permettait pas de prendre une décision. À l'occasion de cette affaire, le Tribunal de l'UE a également précisé l'étendue du contrôle juridictionnel dans le domaine de l'invalidité. Celui-ci se limite à la régularité tant de la constitution que du fonctionnement de la commission d'invalidité ainsi que de la régularité de l'avis qu'elle est amenée à émettre. En aucun cas, le contrôle du juge ne peut s'étendre aux constatations médicales. Par ailleurs, si l'AIPN dispose d'un pouvoir discrétionnaire, elle ne saurait en user pour justifier le refus indéfini et non motivé d'adopter une décision sur la base d'un avis de la commission d'invalidité.

2. *Affaire Alba Aguilera et autres c/ Service européen d'action extérieure (T-119/17) du 13 avril 2018 : fixation des indemnités de condition de vie (ICV) du personnel affecté auprès de la délégation de l'Union européenne en Éthiopie*

L'article 10 de l'annexe X du statut prévoit une ICV au bénéfice des personnels affectés auprès des délégations de l'UE, dans la mesure où les conditions en délégation ne sont pas considérées comme étant équivalentes à celles habituellement constatées dans l'UE. Le cadre réglementaire pour la mise en œuvre de cette disposition est actuellement constitué par la décision du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, du 17 décembre 2013, relative à l'indemnité de conditions de vie et à l'indemnité complémentaire visées à l'article 10 de l'annexe X du statut et la décision du 3 décembre 2014 du directeur général du SEAE en charge de l'administration, établissant les lignes directrices de la méthodologie pour fixer l'ICV et l'octroi de congés de détente. Dans la présente affaire, les requérants demandent l'annulation de la décision du SEAE du 19 avril 2016 portant réduction, à partir du 1^{er} janvier 2016, de l'ICV versée au personnel de l'UE affecté en Éthiopie de 30 % à 25 %. À cette occasion, le Tribunal a confirmé sa jurisprudence antérieure⁽²⁵⁾, selon laquelle le SEAE se trouve dans l'obligation d'adopter des dispositions générales d'exécutions (DGE) relatives à l'annexe X du statut. Il relève également l'interprétation des dispositions de

l'article 110 § 1 du statut relatives à l'adoption de dispositions de mise en œuvre, faites à l'occasion de l'affaire *Vanhalewyn c/ SEAE*. Le Tribunal de l'UE note donc que rien ne peut justifier le retard pris par le SEAE ; afin de se conformer à son obligation d'adopter des DGE pour l'ensemble des dispositions de l'annexe X du statut, conformément à l'article 1^{er} § 3 de ladite annexe. La question soulevée dans l'affaire *Alba Aguilera et autres c/ SEAE* est de déterminer si les deux décisions précitées sont constitutives de DGE, au sens de la définition établie par l'article 110 § 1 du statut⁽²⁶⁾. Dans le cas d'espèce, le Tribunal a répondu clairement que les deux décisions du SEAE de 2013 et 2014 ne pouvaient être qualifiées de DGE, au sens du statut, car elles ont été adoptées par l'AIPN, sans recueillir l'avis du comité du statut ni l'avis des comités du personnel des institutions concernées. À cette occasion, le juge de l'Union a rappelé que la consultation du comité du statut permet de préserver le principe d'unicité statutaire et de garantir la cohérence des dispositions de mise en œuvre de celui-ci. Le recours a été accueilli et le juge a annulé la décision du SEAE du 19 avril 2016 portant réduction de l'ICV du personnel de l'UE, affecté auprès de la délégation en Éthiopie.

3. *Affaires Schubert et autres c/ Commission européenne (T-530/16), Carpenito c/ Conseil (T-543/16) et Kannellopoulou et autres c/ Conseil (T-544/16) du 13 décembre 2018 : adaptation des rémunérations et pensions au titre des années 2011 et 2012*

Le juge de l'Union s'est prononcé dans plusieurs affaires⁽²⁷⁾ introduites par la Commission contre le Conseil au titre de l'adaptation des rémunérations et pensions des personnels de l'UE en 2011 et 2012. Suite à ces arrêts, une négociation en trilogue a eu lieu entre le Parlement, le Conseil et la Commission, le 14 mars 2014. Elle met un point final à la

(25) Trib. UE, aff. T-792/14 P, *Vanhalewyn c/ SEAE*.

(26) Les DGE du présent statut sont arrêtées par l'AIPN de chaque institution après consultation de son comité du personnel et avis du comité du statut.

(27) CJUE, 19 nov. 2013, aff. C-63/12, *Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne*, Rev. UE 2014. 296, chron. V. Giacobbo-Peyronnel et V. Huc et C-66/12, *Conseil de l'Union européenne c/ Commission européenne*.

querelle institutionnelle sur l'adaptation des rémunérations et permet de partir sur de nouvelles bases, avec la nouvelle méthode d'ajustement, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Cette négociation a abouti à un accord sur l'adaptation annuelle des rémunérations et pensions des personnels de l'Union pour les années 2011 et 2012. Le Parlement et le Conseil ont donc arrêté, le 16 avril 2014, les règlements (UE) n^{os} 422/2014 et 423/2014 du Parlement européen et du Conseil²⁸ sur l'adaptation des rémunérations et pensions, au titre de 2011 (0 %) et de 2012 (0,8 %)²⁹. Dans les affaires *Schubert et autres c/ Commission, Carpenito c/ Conseil et Kannellopoulou et autres c/ Conseil*, les requérants ont contesté leurs bulletins de rémunération et de pension, dont le niveau a été ajusté par les deux règlements précités. À l'appui de ces recours, les requérants excipaient, au titre de l'article 277 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de l'illégalité des deux règlements précités sur lesquels les décisions attaquées étaient fondées. À cet égard, ils se sont notamment prévalus des moyens suivants : violation des formes substantielles ; violation de l'obligation de motivation, violation de l'article 10 de l'annexe XI du statut ainsi que des articles 10 et 11 de l'annexe XI du statut modifié par le règlement (UE, Euratom) n^o 1023/2013, violation de l'article 65 du statut et du principe de respect des droits acquis relatifs à la règle du parallélisme, violation du principe de proportionnalité, violation du principe de protection de la confiance légitime et violation des règles relatives au dialogue social. Sans grande surprise, le Tribunal a écarté l'ensemble des moyens soulevés et confirmé la position prise par la Cour dans l'affaire C-63/12, *Commission c/ Conseil*³⁰ qui reconnaît la compétence du Conseil pour le déclenchement de la clause d'exception en cas de crise économique, prévue à l'annexe XI du statut, et la marge de manœuvre de la Commission pour fixer le montant de l'adaptation, créant de facto une méthode d'adaptation parallèle, en temps de crise.

4. Affaires GQ et autres c/ Commission européenne (T-525/16) et FZ et autres c/ Commission européenne (T-526/16) du 14 décembre 2018 : transition de carrières suite à la révision du statut du 22 octobre 2013

Le Tribunal de l'Union a validé la limitation de carrière, imposée par la révision statutaire, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014,

dans un premier arrêt de principe du 14 décembre 2018. Dans l'affaire *GQ et autres c/ Commission*, les requérants de grade AST 9, au 31 décembre 2013, ont demandé l'annulation des décisions de la Commission par lesquelles l'AIPN avait classé les requérants dans l'emploi-type « assistant en transition », avec pour conséquence la perte de leur vocation à la promotion au grade supérieur. Tout d'abord, les requérants ont soulevé un premier moyen tiré de l'illégalité de la nouvelle version de l'article 45 du statut et de son annexe I, en raison de l'absence de mesures de transition pour atténuer la perte de vocation à la promotion, suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Le Tribunal a rappelé que les règlements de modification du statut s'appliquent, en principe, aux effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi ancienne, sauf pour les situations nées et définitivement réalisées sous l'empire de la règle précédente, lesquelles créent des droits acquis. Ainsi, dans un contexte de réforme statutaire, un droit n'est considéré comme acquis que lorsque le fait générateur de celui-ci s'est produit avant la modification législative. Tel n'est donc pas le cas d'un droit, dont le fait constitutif ne s'est pas réalisé sous l'empire de la législation modifiée. Ainsi, dans le cas d'espèce, des fonctionnaires avaient, jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la révision statutaire, vocation à une promotion, subordonnée à une décision de l'AIPN. Par conséquent, ces fonctionnaires ne pouvaient valablement faire valoir un droit acquis quant au maintien d'une vocation à cette promotion postérieurement à cette date. Le Tribunal a également considéré que les requérants ne pouvaient se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime pour s'opposer à l'application d'une disposition législative nouvelle, dans un domaine pour lequel le législateur de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Celui-ci pouvait légitimement considérer que les grades AST 10 et AST 11 devaient être désormais réservés à un nombre limité de fonctionnaires, en l'occurrence aux assistants exerçant des responsabilités de haut niveau. Il pouvait également considérer que l'accès à un emploi de grade AST 10 intitulé « assistant confirmé » ne devrait plus se faire dans le cadre d'une promotion au titre de l'article 45 du statut mais devrait désormais se faire au titre de la procédure prévue aux articles 4 et 29 § 1 du statut. Enfin, le juge a rappelé que l'AIPN dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'organisation de ses services et, par conséquent, du niveau

de responsabilité des tâches qu'elle estime nécessaire de confier à ses fonctionnaires. Il a donc conclu qu'il appartient à celle-ci de définir le nombre d'assistants confirmés, dont elle a réellement besoin. Le juge a pris la même approche dans l'affaire *FZ et autres c/ Commission*. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'administrateurs de grade AD 12 classés dans la catégorie « administrateur » ou « administrateur en transition », avec pour conséquence la perte de leur vocation à la promotion vers le grade AD 13. Les requérants ont soulevé, à titre principal, un moyen unique, tiré de l'illégalité de l'article 45 et de l'annexe I du statut révisé. À titre subsidiaire, ils ont soulevé deux autres moyens, le premier relatif à la violation dudit article 45 et à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation et le second relatif à la violation de l'obligation de motivation. Le Tribunal de l'UE a écarté l'ensemble de ces moyens. On peut toutefois noter que dans le cas de la catégorie AD, le législateur a prévu des mesures de transition puisque tous les fonctionnaires classés au grade AD 12 et AD 13, le 31 décembre 2013, bénéficiaient de deux échelons supplémentaires définis à l'article 30 § 5 à 8 de l'annexe XIII du statut. Cette mesure a pour objectif de compenser, le cas échéant, la perte de vocation à la carrière, résultant de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions statutaires dans ce domaine, le 1^{er} janvier 2014.

5. Affaire Royaume d'Espagne c/ Commission (C-377/16) du 26 mars 2019 : régime linguistique d'une procédure de sélection d'agents contractuels groupe de fonctions I par le Parlement européen (appel à manifestation d'intérêt pour le recrutement de chauffeurs)

Dans cette affaire, le requérant demande l'annulation d'un AMI d'agents contractuels GF I, chauffeurs. Il considère comme illégale la limitation du choix des langues pouvant être employées pour les communications entre les candidats et l'EPSO, limité aux seules langues anglaise, française et allemande. Dans le cas d'espèce, l'indispo-

(28) JOUE, n^o L. 129, respectivement p. 5 et 12.

(29) La proposition de la Commission était initialement de +1,7 %, en 2011, et +1,7 %, en 2012.

(30) CJUE, 19 nov. 2013, aff. C-63/12, préc.

nibilité du formulaire d'inscription à l'AMI dans l'ensemble des langues officielles de l'UE a pu avoir pour conséquence de priver certains candidats d'utiliser la langue qu'ils maîtrisaient le mieux, dans le cas où celle-ci n'était pas une des trois langues précitées. Ces candidats ont donc pu être soumis à un traitement moins favorable que celui réservé aux candidats, dont la langue officielle préférée correspondait à l'une de ces trois langues. Cette situation constitue une différence de traitement fondée sur la langue, en principe interdite par l'article 1^{er} *quinquies* § 1, première phrase, du statut³¹. On remarquera que l'article 1^{er} *quinquies* § 6 du statut dispose toutefois que les institutions peuvent prévoir des limitations relatives à l'utilisation des langues officielles, à la condition que celles-ci soient objectivement et raisonnablement justifiées et qu'elles répondent à des objectifs légitimes d'intérêt général dans le cadre de la politique du personnel et proportionnées au but poursuivi. Dans cette affaire, la Cour a rappelé qu'il appartient à l'institution ayant limité le régime linguistique d'une procédure de sélection, en l'espèce le Parlement européen, d'établir que

celle-ci répond aux besoins réels relatifs aux fonctions que les personnes recrutées seront appelées à exercer. Par ailleurs, toute condition relative à des connaissances linguistiques spécifiques doit être proportionnée à l'intérêt du service et reposer sur des critères clairs, objectifs et prévisibles permettant aux candidats de comprendre les motifs de cette condition et aux juridictions de l'Union d'en contrôler la légalité. Or le texte de l'AMI précité expose le fait que les trois langues choisies sont les plus utilisées dans les communications et le traitement des dossiers et donc qu'elles étaient les plus utiles pour travailler au sein des services du Parlement européen. En aucun cas, il ne justifie la limitation de la seconde langue de cette sélection au regard des spécificités fonctionnelles des emplois à pourvoir (chauffeurs) et pourquoi, en revanche, ce choix ne pouvait pas porter sur d'autres langues officielles éventuellement susceptibles d'être pertinentes pour de tels emplois. Le Tribunal de l'UE a donc conclu que les motifs exposés dans l'AMI ne reposaient pas sur des critères clairs, objectifs et prévisibles permettant de justifier que l'intérêt du service exigeait, en l'espèce, une

telle différence de traitement fondée sur la langue, et donc que le Parlement européen n'a pas été en mesure de justifier la limitation du régime linguistique prévue dans ce texte, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} *quinquies* § 6 du statut. L'AMI est, par conséquent annulé par le Tribunal de l'UE. Le second aspect intéressant de cette affaire concerne les conséquences de cette annulation. En effet, le Tribunal annule également la base de données relative à cet AMI. Toutefois, cette annulation ne saurait avoir d'incidence sur les candidats ayant fait l'objet d'un recrutement. Il sera important de déterminer les conséquences de cette affaire sur le régime linguistique des concours, à l'avenir. 

(31) « Dans l'application du présent statut est interdite toute discrimination, telle qu'une discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».



Note de lecture

par Florence CHALTIEL

Le terme « utile » peut-il encore s'appliquer à la construction européenne ? C'est le sens du propos de M. Arnaud, auteur d'un petit ouvrage historique et dynamique sur la construction de l'Europe politique. Dès sa première page, il est question de la politique de la chaise vide, qui remonte aux années 1960, lorsque le général de Gaulle, marquant sa désapprobation des évolutions de la

le contenu et les modalités possibles d'une relance du modèle européen. L'auteur revient en premier lieu sur l'importance du marché dans le premier projet européen. Les vertus du libre-échange sont énoncées, sans passer sous silence les limites. Le livre retrace la manière dont l'euro a été décidé, dans un contexte de réunification de l'Allemagne et de couple franco-allemand solide. Le rôle du président Mitterrand est rappelé. Plusieurs présidents et grands hommes sont mentionnés. Les pages 70 et s., bien documentées, rappellent des éléments de contexte de la construction européenne. Ces passages permettent de relativiser les crises contemporaines. Même si elles sont de nature différente, elles ne sont pas si nouvelles. Ce qui est nouveau, ainsi que l'auteur l'expose encore dans sa première partie, c'est la perspective du Brexit. La sortie d'un État membre de l'Union européenne n'était pas prévue dans les premiers traités. Or, si l'inscription d'une telle possibilité devait rassurer les États quant à l'irréversibilité de leur appartenance et éviter des velléités de sécession, c'est manqué.

La seconde partie prend acte des difficultés actuelles, avec le recul historique nécessaire, et propose des pistes de relance. Son chapitre 5 passe en revue des possibilités de relance, avec plusieurs citations, notamment du président français François Hollande et de la chancelière allemande Angela Merkel. Les chapitres suivants s'intéressent aux questions institutionnelles en citant plusieurs propos du président Emmanuel Macron. Enfin, les questions budgétaires et de politiques de l'Union sont abordées. C'est ainsi un petit ouvrage documenté, avec une invitation à la réflexion sur l'avenir de l'Union européenne et ses capacités à incarner encore le bien commun des Européens. ☺

Jean-Michel Arnaud,
**L'Europe utile, retrouver
un avenir en commun,**
Hermann 2019

construction européenne, décide que la France ne siège plus dans les institutions alors dites communautaires. Depuis, l'Union a été créée et a surmonté une série de crises.

C'est ce que l'ouvrage mise à montrer en deux parties. La première partie porte sur l'évolution du projet européen et la perception française. La seconde, plus prospective, s'interroge sur