

Bruxelles, le 11 novembre 2025
(OR. en)

14921/25

**Dossier interinstitutionnel:
2008/0140 (CNS)**

**ANTIDISCRIM 103
FREMP 300
GENDER 195
JAI 1592
MI 869
SOC 728**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	14287/25
Objet:	Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle - <i>Rapport sur l'état des travaux</i>

I. INTRODUCTION

Le 2 juillet 2008, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen une proposition de directive du Conseil qui a pour objet d'étendre la protection contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle à des domaines autres que l'emploi. Complétant la législation de l'Union¹ qui existe déjà en la matière, la proposition de directive horizontale sur l'égalité de traitement interdirait la discrimination fondée sur les motifs susvisés dans les domaines suivants: la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, l'éducation, ainsi que l'accès aux biens et services, y compris le logement.

¹ En particulier les directives 79/7/CEE, 2000/43/CE, 2000/78/CE et 2004/113/CE du Conseil.

À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la proposition relève désormais de l'article 19 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (procédure législative spéciale); le Conseil doit donc statuer à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Le Parlement européen a adopté son avis le 2 avril 2009² dans le cadre de la procédure de consultation. Le Conseil devra demander l'approbation du Parlement européen sur le texte final.

Bien que la proposition soit en cours d'examen depuis plus de 17 ans et que presque toutes les présidences aient inscrit le dossier à l'ordre du jour des sessions du Conseil, il n'a pas été possible, jusqu'à présent, de parvenir à un accord. Le dernier rapport sur l'état des travaux³ a été présenté au Conseil EPSCO le 19 juin 2025.

Si une très grande majorité de délégations soutient depuis longtemps la directive, approuvant le fait qu'elle vise à compléter le cadre juridique existant en abordant l'ensemble des quatre motifs de discrimination dans le cadre d'une approche horizontale, certaines autres ont exprimé des préoccupations et demandé des éclaircissements concernant ce qu'elles perçoivent comme un manque de sécurité juridique, ainsi qu'au sujet de la répartition des compétences et du respect du principe de subsidiarité, ou encore des répercussions de la proposition, en particulier en ce qui concerne ses éventuelles implications financières.

Un important travail de reformulation a été entrepris au fil des années pour répondre aux préoccupations exprimées, notamment en clarifiant les obligations juridiques, tant sur le fond qu'en termes de répartition des compétences, et en limitant considérablement les éventuelles conséquences financières du projet de directive.

² Voir doc. A6-0149/2009. Alice Kuhnke (SE/Verts/ALE) est actuellement rapporteure pour le Parlement.

³ 9573/25.

Il est rappelé qu'au cours de l'année écoulée, une grande majorité d'États membres a clairement et à plusieurs reprises exprimé, au niveau ministériel, qu'il est pertinent, opportun, et nécessaire de parvenir à un accord sur cette proposition présentée de longue date⁴.

La Commission a soutenu la recherche d'un compromis, tout en maintenant, à ce stade, une réserve d'examen sur toute modification apportée à sa proposition initiale.

Dans son programme de travail pour 2025, publié le 11 février 2025, la Commission a annoncé son intention de retirer la proposition de directive sur l'égalité de traitement. Toutefois, la proposition a finalement été maintenue et ne figurait pas sur la liste des retraits publiée le 6 octobre 2025⁵.

II. TRAVAUX MENES PAR LE CONSEIL SOUS LA PRESIDENCE DANOISE

Sous la présidence danoise, des efforts supplémentaires ont été déployés pour parvenir à l'unanimité sur la proposition. Le groupe "Questions sociales" a examiné le dossier lors de deux réunions⁶. Parallèlement, la présidence a noué des contacts bilatéraux avec les délégations pour lesquelles subsistent des préoccupations, en vue de recenser les pierres d'achoppement restantes et d'examiner les solutions possibles.

Lors de la réunion du groupe "Questions sociales" du 2 octobre 2025, un représentant de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a présenté le rapport intitulé "Combatting Discrimination in the European Union"⁷ (Lutte contre la discrimination dans l'Union européenne), notant que la discrimination était plus répandue dans les domaines qui ne sont pas encore couverts par la législation de l'UE, ce qui plaide en faveur d'une extension de la protection au-delà du seul domaine de l'emploi. Le rapport fait également ressortir les coûts économiques et sociaux de la discrimination, suggérant que les avantages d'une directive horizontale sur l'égalité l'emporteraient sur les coûts.

⁴ Sessions du Conseil EPSCO du 7 mai 2024, du 20 juin 2024, du 2 décembre 2024 et du 19 juin 2025.

⁵ JO C/2025/5423, 6.10.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5423/oj>.

⁶ Les 2 et 30 octobre 2025.

⁷ [Combatting Discrimination in the European Union | OECD](#)

Le groupe a ensuite examiné la proposition sur la base d'une note d'orientation de la présidence⁸. Les États membres qui n'ont pas été en mesure de soutenir la dernière version du texte⁹ ont été invités à préciser la nature de leurs préoccupations restantes, dans le but d'aboutir aux solutions les plus efficaces et les plus efficaces possibles. La grande majorité des États membres a réaffirmé son soutien à la directive et plusieurs États ont fait part de leurs propres analyses de ses conséquences en termes de coûts, qui se sont avérées faibles ou insignifiantes par rapport à ses avantages.

Dans ce contexte et sur la base de nouveaux échanges bilatéraux, la présidence a recensé une série de questions en suspens qui, selon les États membres pour lesquels subsistent des préoccupations, doivent encore être traitées. Ces questions ont été examinées par le groupe "Questions sociales" le 30 octobre, sur la base d'une note d'orientation¹⁰, comme suit:

i) Champ d'application

Une délégation a fait part de ses préoccupations concernant le champ d'application de la directive en ce qui concerne la protection sociale et l'éducation, en particulier la nécessité de respecter les compétences nationales dans ces domaines sensibles. Cette délégation a également suggéré que la disposition relative aux différences de traitement autorisées à l'article 2, paragraphe 5 *bis*, soit étendue de manière qu'elle s'applique à tous les motifs de discrimination couverts par la directive, et non pas uniquement à l'âge.

Dans ce contexte, la présidence a invité les États membres pour lesquels subsistent des préoccupations à préciser la nature des modifications au sujet de la protection sociale et de l'éducation qui devraient être apportées pour leur permettre de soutenir la directive et a demandé aux États favorables à ce que l'article 2, paragraphe 5 *bis*, soit étendu à tous les motifs de discrimination, de fournir des exemples pratiques et d'expliquer les raisons politiques et juridiques qui justifieraient des différences de traitement fondées sur l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, et le handicap.

⁸ 12823/25.

⁹ La dernière version du texte figure dans le document 10817/24.

¹⁰ 14287/25.

Si les délégations se sont montrées disposées, d'une manière générale, à faire preuve de souplesse et à envisager de nouvelles propositions, plusieurs d'entre elles ont émis des réserves sur une nouvelle réduction du champ d'application et ont demandé des propositions et des justifications concrètes, en particulier en ce qui concerne une éventuelle extension de la disposition figurant à l'article 2, paragraphe 5 *bis*. Certaines délégations ont également souligné l'importance de préserver l'ambition globale de la directive. En revanche, une délégation a demandé que la protection sociale et l'éducation soient retirées du champ d'application de la directive et que la disposition figurant à l'article 2, paragraphe 5 *bis*, soit étendue à tous les motifs de discrimination, et non seulement à l'âge. Une autre délégation a fait part de ses préoccupations quant à la clarté juridique des dispositions relatives à l'éducation.

ii) Mise en œuvre

En ce qui concerne la mise en œuvre, des questions ont été soulevées concernant les conséquences financières de la directive, y compris en particulier le coût de la mise en place d'aménagements raisonnables pour les personnes handicapées.

Dans ce contexte, la présidence a invité les États membres à indiquer le type de soutien qui faciliterait leurs analyses nationales des coûts et avantages liés à l'obligation de prévoir des aménagements raisonnables, et à apporter des précisions sur tout terme juridique ou toute disposition qui nécessiterait des éclaircissements supplémentaires, y compris la question de savoir s'il convient d'ajouter des éléments supplémentaires au texte et, dans l'affirmative, leur nature et leur forme.

Un certain nombre d'États membres ont souligné le fait que des obligations étaient déjà en place au titre de la CNUDPH (convention relative aux droits des personnes handicapées), et que la directive ne créerait pas d'exigences supplémentaires en matière d'aménagements raisonnables. Un État membre a mis en évidence la distinction entre aménagements raisonnables et accessibilité, en notant que l'absence de mention de cette dernière dans le texte de compromis permet de réduire considérablement les coûts. Il a en outre été suggéré que la Commission puisse fournir des orientations sur la mise en œuvre, après l'adoption de la directive. Un autre État membre a demandé une nouvelle analyse d'impact. Le représentant de la Commission a souligné que la Commission avait réalisé une analyse d'impact pour accompagner sa proposition législative et qu'il ne lui appartenait pas de réaliser des analyses d'impact concernant les modifications apportées à sa proposition par le Conseil.

iii) Compétences décentralisées

Certains États membres ont souligné des difficultés pouvant survenir dans la mise en œuvre de la directive pour les situations où les compétences sont exercées à un niveau régional ou décentralisé, et ont appelé à trouver des solutions qui respectent ces structures de gouvernance.

Dans ce contexte, la présidence a invité les États membres concernés par l'impact de la directive sur les structures politiques décentralisées à préciser les domaines d'action à l'origine de ces préoccupations et à proposer des solutions concrètes pour y remédier.

Deux États membres ont déclaré n'avoir aucune préoccupation quant aux compétences décentralisées, bien qu'ils disposent eux-mêmes de structures de gouvernance décentralisées au niveau national.

III. CONCLUSION

L'objectif de la présidence était de parvenir à une orientation générale sur la proposition lors de la session du Conseil EPSCO du 1^{er} décembre. Toutefois, au cours des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe "Questions sociales", trois délégations ont maintenu des réserves générales, semblant indiquer que l'unanimité requise ne pourrait toujours pas être atteinte. Malgré cela, une très grande majorité de délégations continue de soutenir le dernier texte de compromis et l'objectif de parvenir à une orientation générale au sein du Conseil.

En l'absence de suggestions ou de précisions supplémentaires de la part des États membres pour lesquels subsistent des préoccupations, la présidence n'a pas été en mesure de présenter un nouveau texte de compromis. Les positions des délégations doivent être examinées plus en détail avant de pouvoir trouver d'éventuelles solutions. Il est à espérer que les préoccupations qui subsistent puissent être résolues grâce à l'implication constructive de toutes les délégations.

La présidence est fermement convaincue que, dans un monde où les droits fondamentaux et l'égalité sont de plus en plus mis à mal, l'UE devrait montrer la voie à suivre. Il est de ce fait à souhaiter que le soutien nécessaire pour parvenir à l'unanimité au sein du Conseil puisse être obtenu dans un avenir proche.