

# La reconnaissance de la discrimination intersectionnelle au sein du système de la Charte sociale européenne

Yaran Yildirim-Neple

Mémoire de Master 2 Droit des organisations internationales

*Sous la direction de Kiara Neri et Loïc Robert, Maîtres de conférences*

N° 35

Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit  
Équipe de droit international, européen et comparé – EA n° 4185  
Lyon – 2021

**Le présent ouvrage peut être utilisé, par de courtes citations, pour un usage personnel et non destiné à des fins commerciales.**

**Il doit être cité comme suit :**

**Yildirim-Nepel (Yaran).** – *La reconnaissance de la discrimination intersectionnelle au sein du système de la Charte sociale européenne.* – Mémoire de Master 2 Droit des organisations internationales / sous la direction de Kiara Neri et Loïc Robert, maîtres de conférences. – Lyon : Équipe de droit international, européen et comparé, 2021. – 185 p. – (Les Mémoires de l'Équipe de droit international, européen et comparé : n° 35). – Document disponible sur le site web de l'Équipe de droit international, européen et comparé, à l'adresse : <http://ediec.univ-lyon3.fr/publications/les-memoires-de-lequipe-de-droit-international-europeen-et-compare/#c937> ISSN : 2778-2441

**Directrice de publication :** Frédérique Ferrand, professeure des universités, agrégée de droit privé, directrice de l'Équipe de droit international, européen et comparé

**Réalisation d'édition :** Véronique Gervasoni, administratrice de l'EDIEC

**Mise en forme :** Marie Brossard, gestionnaire administrative et assistante à la valorisation de la recherche de l'EDIEC

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit**

**Équipe de droit international, européen et comparé – EDIEC, EA n° 4185**

15 quai Claude Bernard, 69007 Lyon

**Adresse postale :** Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit (Quais) – EDIEC

1C avenue des Frères Lumière CS 78242 – 69372 Lyon Cedex 08 | Tél. : ++ 00 / 33 4 78 78 72 51

**Courriel :** [ediec@univ-lyon3.fr](mailto:ediec@univ-lyon3.fr) | **Web :** <http://ediec.univ-lyon3.fr>





# **La reconnaissance de la discrimination intersectionnelle au sein du système de la Charte sociale européenne**

**Yaran Yildirim-Nepel**

**Mémoire de Master 2 Droit des organisations internationales**

*Sous la direction de Kiara Neri et Loïc Robert, Maîtres de conférences*

**N° 35**

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit  
Équipe de droit international, européen et comparé – EA n° 4185  
Lyon – 2021**

## REMERCIEMENTS

Parce qu'aucun travail, aussi personnel soit-il, ne peut s'accomplir seul, je tiens à remercier chaleureusement les personnes qui ont contribué à ce mémoire.

Mes remerciements vont en premier lieu à Madame Kiara Neri et à Monsieur Loïc Robert qui ont accepté de diriger mon mémoire. Je les remercie pour leur disponibilité, leurs encouragements et leurs conseils avisés tout au long de ce mémoire.

Je remercie également Madame Julie Ferrero qui a accepté de siéger dans mon jury et de prendre le temps de relire ce mémoire.

Je tiens ensuite à exprimer toute ma gratitude aux membres du Secrétariat de la Charte sociale européenne au sein du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux membres du Comité européen des droits sociaux qui m'ont accueilli en stage et ont accepté d'échanger avec moi. Ce mémoire n'aurait pas été aussi abouti sans cette opportunité.

Je suis particulièrement reconnaissant envers les personnes avec lesquelles j'ai travaillé lors de ce stage : Messieurs Henrik Kristensen et Laurent Viotti ainsi que Mesdames Amaya Ubeda de Torres, Nino Chitashvili et Diana Balanescu. Un grand merci s'impose à Amaya Ubeda de Torres, ma tutrice de stage, pour son accueil chaleureux et pour avoir veillé à ce que je m'intègre au service, malgré cette période difficile ; à Nino Chitashvili pour sa bienveillance et sa confiance en mon travail ; et à Diana Balanescu pour toute son aide, sa gentillesse, ses précieux conseils et le temps qu'elle m'a accordé pour discuter de mon mémoire.

J'aimerais aussi prendre le temps de remercier l'équipe pédagogique du Master Droit des organisations internationales pour leurs précieux enseignements au cours de ces deux années. J'ai une pensée particulière pour Madame Neri, notre directrice de Master, qui a toujours été à notre écoute et a tout fait pour s'assurer du bien-être des étudiants en cette période difficile. À titre plus personnel, je souhaiterais également remercier Madame Sandrine Cortembert qui, en tant que référente de stage, m'a encouragé à me lancer dans ce projet de mémoire, et Madame Frédérique Lozanorios qui m'a conforté dans la voie de la recherche.

Je remercie chaleureusement mes camarades de Master, en particulier Chloé et Marianne, mes co-équipières du M2, Hector et Luna, mes compagnons de BU, et Hugo, acolyte de droit international public.

Un immense merci à la sociologue, la linguiste, la professeure de français, l'avocate, le pédiatre et la designer de mobilier pour leurs relectures, leurs corrections et la mise en page de ce mémoire.

À mes ami(e)s de toujours, Léa, Sarah, Doriane, Côme, Milena et Célia, désormais spécialistes de la discrimination intersectionnelle malgré eux : vous me portez, me supportez et m'apportez bien plus que vous ne l'imaginez.

Enfin, à ma famille, mes parents, ma sœur et ma grand-mère, pour leur soutien et leur patience.

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES, ACRONYMES

AEH	Action européenne des handicapés
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CEDR	Centre européen des droits des Roms
CEDS ou « le Comité »	Comité européen des droits sociaux
CIJ	Commission internationale de juristes
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COHRE	<i>Centre on housing rights and evictions</i>
Cour ADHP	Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'Homme
Cour IADH	Cour interaméricaine des droits de l'Homme
CSE ou « la Charte »	Charte sociale européenne
DEI	Défense des enfants International
ECRE	Conseil européen sur les réfugiés et exilés
EUROCEF	Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie
FEANTSA	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris
FERV	Forum européen des Roms et des Gens du voyage
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
INTERIGHTS	<i>International centre for the legal protection of human rights</i>
IPPF EN	Fédération internationale pour le Planning familial - Réseau européen
MDAC	Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales
OET	Organisation d'employeurs et de travailleurs
OING	Organisation internationale non gouvernementale
ONG	Organisation non gouvernementale
Rec.	Recueil
STE	Série des traités européens
UE	Union européenne
UWE	Groupe européen des femmes diplômées des universités

## **SOMMAIRE**

### **PREMIÈRE PARTIE. – UN DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE INNOVANT FAVORISANT LA RECONNAISSANCE DE LA DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE**

CHAPITRE I. – UNE CONCEPTION EGALITAIRE DU DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE CAPABLE D'INTEGRER LA CRITIQUE INTERSECTIONNELLE

CHAPITRE II. – LE REGIME JURIDIQUE DE LA DISCRIMINATION INDIRECTE COMME SOLUTION AU PROBLEME D'ETABLISSEMENT DE LA DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE

### **DEUXIEME PARTIE. – UN TRAITEMENT DE LA DISCRIMINATION MULTIPLE METTANT EN LUMIERE LA PERSISTANCE DE PROBLEMES INTERSECTIONNELS EN COURS DE RÉOLUTION**

CHAPITRE I. – LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UNE DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE DIRECTE

CHAPITRE II. – LA PERSISTANCE D'UNE HIÉRARCHISATION ENTRE GROUPES ET MOTIFS DANS LE TRAITEMENT DE LA DISCRIMINATION MULTIPLE



## INTRODUCTION

L'année 2021 marque les soixante ans de la Charte sociale européenne (ci-après « la Charte » ou « CSE »)<sup>1</sup>. Traité de protection des droits économiques, sociaux et culturels au sein du Conseil de l'Europe, la Charte est souvent présentée comme le pendant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CEDH ») qui, elle, protège les droits civils et politiques<sup>2</sup>.

L'année 2021 a été l'occasion de dresser un bilan tant rétrospectif que prospectif de la mise en œuvre de la Charte sociale. Le 6 octobre s'est tenue une conférence intitulée « faire entrer la Charte sociale européenne dans une nouvelle ère ». Il s'agissait de « discuter de questions d'actualité », autrement dit des défis contemporains auxquels sont confrontés les droits sociaux, mais aussi de réfléchir à « la manière de renforcer le système de la Charte sociale européenne et sa pertinence en Europe »<sup>3</sup>. Ces enjeux constituent une préoccupation actuelle, car il est question de réformer la Charte afin de la rendre plus efficace et de mieux garantir la protection des droits sociaux en Europe<sup>4</sup>. Cette préoccupation n'est toutefois pas uniquement ponctuelle : le Comité européen des droits sociaux (ci-après « le Comité » ou « CEDS »), organe chargé de veiller à la mise en œuvre de la Charte, a toujours eu à cœur de renforcer le système de protection des droits sociaux mis en place par la Charte. Comme le soulignent Aoife Nolan et Karin Lukas<sup>5</sup>, respectivement vice-présidente et présidente du Comité, ce dernier a recours à une interprétation dynamique de la Charte qu'il considère comme un « instrument vivant » qui doit être lu « à la lumière des conditions actuelles »<sup>6</sup>. Par cette interprétation évolutive, le Comité cherche à développer les droits économiques, sociaux et culturels en Europe et en particulier à les rendre plus inclusifs, autrement dit à s'assurer qu'aucun individu n'en est exclu<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> La Charte sociale européenne ayant été ouverte à la signature le 18 octobre 1961, à Turin, en Italie.

<sup>2</sup> C'est en tout cas comme cela que la présente le Conseil de l'Europe sur la page internet dédiée à la CSE. Il la qualifie également de « Constitution sociale de l'Europe » et de « composante essentielle de l'architecture des droits de l'homme sur le continent », <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter>>, page consultée le 10 octobre 2021.

<sup>3</sup> V. la description de la conférence sur la page officielle de l'événement : <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/60-years-on-bringing-the-european-social-charter-into-changed-times>>, page consultée le 10 octobre 2021.

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe, *Améliorer la mise en œuvre des droits sociaux – renforcer le système de la Charte sociale européenne : Propositions de la Secrétaire Générale*, 22 avril 2021, SG/Inf(2021)13.

<sup>5</sup> Ces remarques sur la méthode d'interprétation du Comité ont été faites lors de leurs interventions respectives durant la conférence « Faire entrer la Charte sociale européenne dans une nouvelle ère » qui a eu lieu le 6 octobre 2021.

<sup>6</sup> CEDS, *Réclamation n° 30/2005 Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, § 194. Cette méthode d'interprétation, dite dynamique ou évolutive, consistant à qualifier le traité interprété d'instrument vivant s'inspire de l'arrêt *Tyrrer c/ Royaume-Uni* de la Cour européenne des droits de l'homme, prononcé le 25 avril 1978.

<sup>7</sup> Il est ainsi indiqué que « la Charte a apporté une contribution significative au progrès social de l'Europe et à l'objectif de ne laisser personne de côté. ». V. <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/join-the-celebration-of-the-european-social-charter-s-60th-anniversary>>, page consultée le 10 octobre 2021.

Parmi les développements les plus importants réalisés dans le système de la Charte sociale européenne, figure l'affirmation du principe de l'égalité de jouissance des droits et libertés garantis par la Charte<sup>8</sup>. En effet, si le système de la Charte sociale européenne reconnaît désormais qu'il existe un lien étroit et essentiel entre la protection des droits sociaux et l'égalité<sup>9</sup>, cela n'a pas toujours été le cas. Il a fallu attendre la révision de la Charte en 1996 pour qu'y soit expressément consacré le principe de non-discrimination à l'égard des titulaires des droits économiques, sociaux et culturels inscrits dans la Charte. L'article E dispose ainsi que « la jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation<sup>10</sup> ». Le Comité a lui-même participé à la construction et au renforcement du principe de non-discrimination à travers son activité de contrôle de la bonne application de la Charte. Il a notamment étendu le champ de protection du principe de non-discrimination à des motifs qui n'étaient pas explicitement prohibés tels que le handicap, l'état de santé, la situation économique ou encore la situation territoriale<sup>11</sup>. Cependant, le Comité ne s'arrête pas là puisque, selon Karin Lukas, il a « affirmé que l'égalité doit faire partie intégrante d'un cadre général de protection des droits sociaux<sup>12</sup> ».

Or, une fois que le droit antidiscriminatoire a dépassé le stade de l'extension des critères de discrimination interdits, de nouveaux défis conceptualisés par la doctrine et la jurisprudence apparaissent. Des concepts tels que la discrimination par association, la discrimination par supposition ou encore la discrimination multiple ont ainsi émergé aux niveaux national, régional et international<sup>13</sup>. Ces nouvelles notions démontrent la nécessité pour le droit antidiscriminatoire de s'adapter et d'évoluer vers davantage de protection des individus, afin de lutter contre toutes les formes de discrimination et de conserver toute son effectivité. Parmi elles, la discrimination multiple, entendue comme discrimination fondée sur plus d'un critère prohibé, sera au centre des considérations de ce mémoire. On s'intéressera plus précisément à une manifestation de la discrimination multiple, à savoir la discrimination intersectionnelle, qui présente des enjeux d'adaptabilité importants pour le droit

---

<sup>8</sup> V. *infra*, chapitre I.

<sup>9</sup> K. LUKAS, « The European Social Charter and Equality », *Taking Stock of the European Social Charter at 60*, Conférence ayant eu lieu le 21 avril 2021 à Nottingham, Royaume-Uni.

<sup>10</sup> Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne (révisée)*, Strasbourg, 3 mai 1996.

<sup>11</sup> CEDS, *Digest de jurisprudence*, décembre 2018, p. 231.

<sup>12</sup> K. LUKAS, préc.

<sup>13</sup> Christine Horevoets et Sophie Vincent parlent ainsi de l'émergence des concepts de discrimination par association, discrimination par supposition et discrimination multiple dans le cadre du développement considérable du principe d'égalité et de non-discrimination, v. Chr. HOREVOETS et S. VINCENT, « Concepts et acteurs de la lutte contre les discriminations », in E. BRIBOSIA, I. RORIVE, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Droit de la non-discrimination : Avancées et enjeux*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 85. D'autres auteures parlent quant à elles spécifiquement de l'expansion des motifs de discrimination prohibés en droit de l'Union européenne qui conduit à se poser la question du traitement de la discrimination multiple fondée sur plus d'un motif discriminatoire ; v. S. HANNETT, Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, n° 1, 2003, p. 66 ; S. FREDMAN, Double Trouble: multiple discrimination and EU law, *European Anti-Discrimination Law Review*, n° 2, 2005, p. 13 ; D. AISHAGBOR, Multiple discrimination in a multicultural Europe: Achieving labour market equality through new governance, *Current Legal Problems*, vol. 61, n° 1, 2008, p. 267 ; R. XENIDIS, « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in U. BELAVUSAU et K. HENRARD (dir.), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 44.

antidiscriminatoire. La réflexion s'inscrira dans le contexte du bilan de la Charte sociale européenne en s'interrogeant sur les accomplissements réalisés en matière de traitement de la discrimination intersectionnelle dans le système de la Charte, mais aussi sur les progrès qu'il lui reste à effectuer pour mieux la prendre en considération à l'avenir.

Afin de bien présenter toutes les implications d'une telle étude, on expliquera dans un premier temps ce qu'est l'intersectionnalité et son lien avec le droit antidiscriminatoire qui l'appréhende tardivement à travers le concept plus neutre de « discrimination multiple » (1). Puis on abordera la remise en cause du droit antidiscriminatoire par la critique intersectionnelle qui dénonce l'approche mono-catégorielle du droit à la non-discrimination et les problèmes qui en découlent, au niveau procédural, dans le traitement des discriminations fondées sur plusieurs critères indissociables les uns des autres (2). On présentera ensuite les rares travaux de recherche qui existent sur l'intersectionnalité en droit international des droits de l'homme, en particulier le manque de travaux empiriques qui explique le peu de solutions proposées aux problèmes soulevés par la critique intersectionnelle ; d'où l'intérêt d'une analyse empirique de la prise en compte de la discrimination intersectionnelle au sein du système de la Charte sociale européenne (3). On détaillera alors la méthodologie adoptée dans le cadre de la présente étude (4). Enfin, on résumera la problématique et la thèse qui structurent ce mémoire (5).

**1. L'intersectionnalité et le droit antidiscriminatoire.** Historiquement, la question des discriminations fondées sur plus d'un motif s'est posée aux États-Unis à travers le concept d'intersectionnalité.

1.1. *L'origine : la lutte des femmes afro-américaines contre les discriminations.* En 1989, la professeure de droit Kimberlé Crenshaw invente le concept d'intersectionnalité pour rendre compte de l'absence de reconnaissance des discriminations vécues par les femmes noires aux États-Unis. Dans son article intitulé « *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*<sup>14</sup> », elle s'appuie sur trois affaires<sup>15</sup> soulevant des discriminations fondées sur le sexe et la race dans le domaine de l'emploi pour fonder sa théorie de l'intersectionnalité. Parmi celles-ci, l'affaire *DeGraffenreid v. General Motors* est considérée comme emblématique dans la mesure où elle illustre parfaitement les mécanismes qui sous-tendent la discrimination intersectionnelle.

Dans l'affaire *DeGraffenreid v. General Motors*, cinq femmes afro-américaines se sont plaintes que leur licenciement constituait une discrimination fondée à la fois sur la race et sur le sexe, couverte par le titre VII du *Civil Rights Act* de 1964, législation états-unienne interdisant la discrimination au travail. Selon elles, la politique « *last hired – first fired* » de leur ancien employeur, consistant à licencier en premier les dernières personnes à avoir été engagées, défavorisait les femmes afro-américaines dans la mesure où elles avaient été l'un des derniers groupes sociaux à avoir accès au marché du travail à cause de préjugés spécifiques à leur égard. En effet, les hommes noirs et les femmes blanches, groupes pourtant

---

<sup>14</sup> K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, *University of Chicago Legal Forum*: vol. 1989, issue 1, art. 8.

<sup>15</sup> Il s'agit des affaires *DeGraffenreid v. General Motors*, *Moore v. Hughes Helicopter, Inc* et *Payne v. Travenol Laboratories, Inc*.

historiquement discriminés aux États-Unis, avaient pu être embauchés avant les femmes noires et n'avaient donc pas été licenciés par l'entreprise. Au lieu de s'appuyer sur cet argument pour trancher en faveur des plaignantes, le tribunal de district de l'Est du Missouri l'a au contraire utilisé pour constater l'absence de discrimination. Plutôt que d'examiner l'allégation sous l'angle d'une discrimination combinant sexe et race, il a décidé d'étudier séparément les questions de la discrimination fondée sur le sexe et de la discrimination fondée sur la race. Il a abouti à la conclusion que les femmes noires n'avaient pas été victimes de sexisme, car d'autres femmes, blanches, n'avaient pas été licenciées et qu'elles n'avaient pas non plus été victimes de racisme, car d'autres personnes noires, des hommes, n'avaient pas été licenciées.

Ce cas empirique a permis à Kimberlé Crenshaw de bâtir une théorie de l'intersectionnalité. Elle démontre que certains groupes, en l'occurrence les femmes noires, qui se trouvent à l'intersection de plusieurs critères, subissent une discrimination intersectionnelle qui repose sur l'interaction entre ces critères. En d'autres termes, plusieurs critères peuvent se combiner de manière synergique pour produire une forme distincte de discrimination, comme celle subie par les femmes afro-américaines licenciées dans l'affaire *DeGraffenreid*. La discrimination subie n'est pas arithmétique : elle ne se résume pas à la somme des critères sur lesquels se fonde la discrimination. C'est pour cette raison que l'approche mono-critère du droit antidiscriminatoire qui consiste à procéder à un examen séparé des différents critères de discrimination ne permet pas de prendre en considération la discrimination intersectionnelle puisque les critères à l'origine de la discrimination sont inextricablement liés. Au-delà d'un simple défaut procédural, l'intersectionnalité met en exergue un problème conceptuel plus large, celui de la construction théorique du droit antidiscriminatoire américain. En effet, la discrimination fondée sur le sexe a été construite sur la base des expériences des femmes blanches tandis que la discrimination raciale a été élaborée à partir du vécu des hommes noirs. Autrement dit, le sexisme se réduit à l'expérience qu'en ont les femmes blanches et le racisme à l'expérience qu'en ont les hommes noirs. Cette vision essentialiste et uniformisante véhiculée par le droit antidiscriminatoire nie la diversité des inégalités subies au sein du groupe « femmes » et au sein du groupe « afro-américains » supposés comme homogènes. Chaque motif prohibé en droit antidiscriminatoire est perçu comme englobant, alors qu'il exclut les individus à l'intersection de plusieurs groupes. Ces individus, ici les femmes afro-américaines, sont doublement marginalisés et invisibilisés : ils sont victimes de discriminations spécifiques en raison de préjugés combinant plusieurs de leurs caractéristiques individuelles et ils sont incapables de faire reconnaître l'existence de telles discriminations par la justice et d'obtenir une quelconque réparation.

1.2. *De l'intersectionnalité à la discrimination multiple.* Comme on peut le voir, la notion d'intersectionnalité développée par Kimberlé Crenshaw est fortement ancrée dans le contexte états-unien, en particulier dans le mouvement afro-féministe des années 80-90. Si, à l'origine, l'intersectionnalité a été élaborée à partir de cas concrets de jurisprudence, elle quitte très vite le domaine juridique pour s'affirmer en tant que théorie critique féministe dans le champ des sciences sociales et politiques. Réappropriée par les sciences humaines, l'intersectionnalité est paradoxalement délaissée par les juristes. Aisha Nicole Davis observe ainsi que l'intersectionnalité s'est surtout développée en tant que théorie féministe sociologique et a radicalement changé les discours féministes tandis que son application en

droit a été bien plus lente<sup>16</sup>.

Cette réticence des juristes à s'emparer de la notion d'intersectionnalité peut toutefois s'expliquer précisément par sa construction en tant que théorie critique. Les juristes, et plus particulièrement les praticiens, appréhendent l'intersectionnalité comme un concept théorique abstrait, complexe et difficile à manier<sup>17</sup>. Certains vont jusqu'à questionner la compatibilité de l'intersectionnalité avec le droit. La professeure Joanne Conaghan avance ainsi que l'usage de l'intersectionnalité en droit ne serait pas pertinent dans la mesure où le droit a pour but de catégoriser et de compartimenter alors que l'intersectionnalité s'oppose aux généralisations pour se focaliser sur les expériences plus complexes des individus marginalisés au sein d'un groupe<sup>18</sup>.

Malgré ces résistances, l'idée d'intersectionnalité réintègre progressivement le domaine juridique à travers l'introduction d'une nouvelle terminologie : la discrimination multiple. Ainsi l'intersectionnalité, perçue comme une théorie nord-américaine, est remplacée par la discrimination multiple qui serait quant à elle un véritable concept juridique plus facilement mobilisable dans la pratique<sup>19</sup>. Au-delà de son applicabilité, les juristes privilégient ce nouveau terme, car il serait plus neutre et englobant<sup>20</sup>. D'une part, il s'agit d'un mot parapluie qui désigne de manière générale une discrimination fondée sur plusieurs critères, quelle que soit la manière dont ces critères se combinent. Il est donc plus global et moins limitatif que la discrimination intersectionnelle qu'il incorpore. D'autre part, la discrimination multiple ne se circonscrit pas au contexte spécifique états-unien. Elle a émergé dans un cadre plus international et institutionnel<sup>21</sup>, même si elle s'est ensuite surtout développée comme un concept de droit européen<sup>22</sup>.

Ce sont les travaux pionniers de Sandra Fredman en droit de l'Union européenne qui ont permis de délimiter clairement les contours de la notion de discrimination multiple. La définition de la discrimination multiple qu'elle a proposée dans un rapport de 2016 remis à la Commission européenne<sup>23</sup> sert désormais de référence aussi bien au sein de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe<sup>24</sup>. D'après cette définition, la discrimination multiple, comprise comme discrimination fondée sur plus d'un critère, peut se manifester sous trois

---

<sup>16</sup> A. N. DAVIS, Intersectionality and international law: recognizing complex identities on the global stage, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 28, 2015, p. 212.

<sup>17</sup> E. BRIBOSIA, R. MEDARD INGHILTERRA et I. RORIVE, Discrimination intersectionnelle en droit : mode d'emploi, *RTDH*, n° 126, avril 2021, p. 242-243.

<sup>18</sup> Aisha Nicole Davis fait un résumé de cette critique dans A. N. DAVIS, Intersectionality and international law: recognizing complex identities on the global stage, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 28, 2015, p. 213. V., aussi, J. CONAGHAN, « Intersectionality and the Feminist Project in Law », in D. COOPER (dir.), *Intersectionality and beyond: law, power and the politics of location. Intersectionality and law*, London, Routledge Cavendish, 2008, pp. 2, 19.

<sup>19</sup> M. MERCAT-BRUNS, Multiple discrimination and intersectionality: issues of equality and liberty, *International Social Science Journal*, vol. 67, n° 223-224, 2017, p. 47.

<sup>20</sup> R. XENIDIS, « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in U. BELAVUSAU and K. HENRARD (dir.), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 47.

<sup>21</sup> R. XENIDIS, préc., p. 47.

<sup>22</sup> M. Mercat-Bruns considère la discrimination multiple comme un concept juridique européen. V. M. MERCAT-BRUNS, préc., p. 47.

<sup>23</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016.

<sup>24</sup> Sur son site Internet, le Conseil de l'Europe consacre ainsi une page à l'intersectionnalité et à la discrimination multiple, en reprenant les définitions de Sandra Fredman, <<https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/intersectionality-and-multiple-discrimination>>, page consultée le 13 octobre 2021.

formes distinctes : la discrimination séquentielle, la discrimination cumulative et la discrimination intersectionnelle. On parle de discrimination séquentielle lorsqu'un individu subit une discrimination fondée sur des critères différents à des occasions distinctes. Par exemple, une femme handicapée sera potentiellement victime au cours de sa vie tour à tour de discriminations fondées sur le genre et de discriminations fondées sur le handicap. La discrimination multiple est alors le produit d'une séquence de discriminations mono-critérielles qui se succèdent dans le temps, d'où le nom de « discrimination séquentielle<sup>25</sup> ». La deuxième forme de discrimination multiple est dite « cumulative » ou encore « additive ». Elle décrit une situation dans laquelle une personne est victime d'une discrimination fondée sur plusieurs critères qui s'additionnent. La discrimination multiple cumulative correspond ainsi à la somme des différents fondements de la discrimination. Sandra Fredman prend comme illustration le cas d'une personne lesbienne qui peut être harcelée en raison de son genre et de son orientation sexuelle<sup>26</sup>. Enfin, la troisième forme de discrimination multiple est la discrimination « intersectionnelle » ou « croisée<sup>27</sup> ». Il s'agit du type de discrimination mis à jour par Kimberlé Crenshaw. Les critères à l'origine de la discrimination ne peuvent pas être réduits à une simple somme arithmétique. Ils interagissent entre eux de manière synergique de sorte à produire une expérience discriminatoire spécifique qui n'existerait pas sans la combinaison de ces critères. Si l'exemple originel fourni par Kimberlé Crenshaw ne porte que sur l'interaction entre les critères de race et de genre, la discrimination intersectionnelle peut concerner d'autres critères tels que l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la religion, le statut socioéconomique...

1.3. *Le retour de la critique intersectionnelle.* En résumé, après la naissance de l'intersectionnalité aux États-Unis, c'est la discrimination multiple qui s'est finalement imposée comme concept juridique en dehors des États-Unis et, plus particulièrement, en droit européen. La discrimination intersectionnelle est alors conçue comme une manifestation possible, parmi d'autres, de la discrimination multiple. La discrimination multiple semble donc avoir éclipsé la discrimination intersectionnelle dans le domaine juridique.

Toutefois, selon Raphaële Xenidis, on assiste à un retour en force du champ lexical de l'intersectionnalité à l'échelle internationale et européenne<sup>28</sup>. Ainsi l'expression « discrimination intersectionnelle » se détache et s'autonomise peu à peu de la notion de « discrimination multiple » pour revenir sur le devant de la scène. Ce retour à l'intersectionnalité peut s'expliquer par le fait que, comme le souligne Sandra Fredman, les notions de discrimination séquentielle et de discrimination cumulative ne remettent pas fondamentalement en cause le droit antidiscriminatoire et l'approche mono-critérielle autour de laquelle il s'est construit<sup>29</sup>. En effet, les discriminations séquentielle et cumulative peuvent

---

<sup>25</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 13 pour la définition en français et pp. 7 et 27 pour la définition en anglais.

<sup>26</sup> S. FREDMAN, préc., p. 13 en français et pp. 7 et 27 en anglais.

<sup>27</sup> S. FREDMAN, préc., p. 13 en français et pp. 7 et 27 en anglais.

<sup>28</sup> R. XENIDIS, « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in U. BELAVUSAU et K. HENRARD (dir.), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 45-46 : « However, while the term "multiple discrimination" remains the only one anchored in EU law, a recent linguistic shift towards the intersectionality lexicon can be observed both at international and European level ».

<sup>29</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, pp. 7 et 28 : « Both sequential and additive multiple discrimination can be dealt with

être appréciées en procédant à un examen distinct de chaque motif discriminatoire. En revanche, la discrimination intersectionnelle, en raison de la synergie entre les critères qui engendrent la discrimination, ne peut faire l'objet d'une approche mono-critérielle qui étudierait chaque critère séparément : elle appelle un changement de paradigme du droit antidiscriminatoire dont elle révèle les limites.

La force de l'intersectionnalité réside donc dans la critique qu'elle adresse au droit antidiscriminatoire.

**2. La critique intersectionnelle : la remise en cause du droit antidiscriminatoire.** À partir du problème conceptuel central qu'elle dénonce, à savoir l'approche mono-catégorielle du droit de la non-discrimination, la critique intersectionnelle identifie une série de difficultés plus concrètes qui en découlent et qui empêchent la prise en compte appropriée de la discrimination intersectionnelle, voire de la discrimination multiple en général.

2.1. *L'impossible émergence des griefs de discrimination multiple.* La structure cloisonnée et compartimentée du droit antidiscriminatoire entrave dans un premier temps les allégations de discrimination multiple. Il y a parfois une fragmentation du droit antidiscriminatoire, dans le sens où il existe plusieurs textes juridiques distincts interdisant chacun des motifs de discrimination différents, voire couvrant des domaines différents<sup>30</sup>. Cette pluralité des champs d'application personnels et quelques fois matériels des dispositions antidiscriminatoires rend complexe l'introduction de plaintes fondées sur plus d'un critère de discrimination. Cette fragmentation normative conduit souvent à l'établissement d'organes juridictionnels ou *quasi* juridictionnels distincts pour appliquer le droit antidiscriminatoire au sein d'un même ordre juridique. Il peut y avoir, par exemple, un organe chargé de lutter contre la discrimination fondée sur le genre et un autre chargé de lutter contre la discrimination raciale. Les justiciables victimes de discriminations fondées sur le genre et sur la race courent alors le risque de devoir réduire leur plainte à un seul critère, les juridictions se considérant incompetentes pour traiter de discriminations multiples<sup>31</sup>,

---

*within existing legal frameworks. Each manifestation of discrimination can be treated as if it were a single ground. Intersectional discrimination, however, because of its synergistic nature, has been much more challenging. Taken alone, either ground will not seem to be discriminatory (...). Crenshaw argued that the focus on single grounds in discrimination law rendered invisible those who were at the intersection of two grounds. (...) The central problem identified by the notion of intersectional discrimination then is how to render visible and properly remedy the wrongs of those who are multiply disadvantaged ».*

<sup>30</sup> Sandra Fredman dresse ce constat de fragmentation en ce qui concerne le droit antidiscriminatoire de l'Union européenne. Elle relève d'une part que les motifs de discrimination prohibés sont répartis au sein de trois sets de directives distincts : une directive concernant la race et l'origine ethnique (directive 2000/43/CE), une autre concernant la religion ou les croyances, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle (directive 2000/78/CE) et une série de directives concernant le genre (directives 2004/113, 2006/54 et 2010/41/UE). D'autre part, elle explique que ces directives n'ont pas le même champ d'application matériel: la directive relative à l'égalité raciale protège les individus de la discrimination raciale dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la protection sociale y compris l'assistance médicale, des avantages sociaux et de l'accès aux biens et aux services tandis que la discrimination fondée sur la religion, les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle n'est interdite que dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle. V. S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, préc., p. 62-63.

<sup>31</sup> Jonker et Halrynjo ont mené une étude de droit comparatif sur le traitement judiciaire de la discrimination multiple dans quatre États européens. Cette recherche empirique avait pour but de vérifier si, comme l'a soutenu

possiblement afin de ne pas se faire concurrence entre elles. La fragmentation du droit antidiscriminatoire peut donc constituer un obstacle important au traitement de la discrimination multiple, mais elle n'est pas le seul facteur expliquant son manque de prise en compte. En effet, la garantie du principe de non-discrimination sous la forme d'une liste limitative, exhaustive et fermée de motifs discriminatoires prohibés pose aussi problème. Ce type de liste ne permet pas l'ajout de nouveaux critères, ce qui peut exclure des configurations de discrimination multiple. En outre, l'énumération fermée des critères de discrimination renforce l'idée d'un cloisonnement hermétique entre les motifs discriminatoires et leur examen séparé par les juridictions<sup>32</sup>.

De manière générale, l'approche mono-catégorielle du droit antidiscriminatoire empêche donc la discrimination multiple d'émerger. Cette structure du droit antidiscriminatoire a notamment un effet dissuasif pour les victimes de discrimination multiple : dans la mesure où les motifs discriminatoires sont présentés comme des catégories isolées les unes des autres, les plaignants adoptent le plus souvent une stratégie consistant à n'alléguer qu'un seul motif de discrimination afin que leur plainte aboutisse<sup>33</sup>. Par ailleurs, dans les rares cas où les requérants se plaignent d'avoir été victimes d'une discrimination fondée sur plus d'un critère, les juridictions n'examinent la plainte que sous l'angle d'un seul critère ou bien, de manière exceptionnelle, sous l'angle d'une discrimination cumulative, quand bien même la discrimination alléguée est de nature intersectionnelle<sup>34</sup>. Or cela dessert les plaignants. Emmanuelle Bribosia, Robin Médard Inghilterra et Isabelle Rorive démontrent que, dans les affaires de discrimination intersectionnelle, la prise en compte de la dimension multidimensionnelle et synergique de la discrimination est déterminante à trois stades : la compréhension des faits, leur qualification et l'évaluation du préjudice subi<sup>35</sup>. Sans cela, les juges ne peuvent appréhender correctement les mécanismes qui ont produit la discrimination et, par extension, proposer de remède approprié. C'est pourquoi, souvent, en examinant l'allégation de discrimination sous l'angle d'un seul critère, les juridictions concluent à l'absence de discrimination.

---

la doctrine, l'existence d'un seul organe juridictionnel de lutte contre les discriminations et d'un droit antidiscriminatoire unifié rend possible le traitement de la discrimination multiple. Il résulte de leur analyse que l'existence d'un seul et unique organe juridictionnel de lutte contre les discriminations n'est pas un prérequis absolument nécessaire pour le traitement de la discrimination multiple mais qu'il peut le favoriser. V. M. JONKER et S. HALRYNJO, Multidimensional discrimination in judicial practice: a legal comparison between Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 32, n°4, 2014, p. 408-433, en particulier p. 428-429.

<sup>32</sup> V. S. BILGE et O. ROY, La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire, *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 25, n° 1, 2010, p. 53 ; C. SHEPPARD, Grounds of Discrimination: Towards an Inclusive and Contextual Approach, *Canadian Bar Review*, vol. 80, n° 3, octobre 2001, p. 911.

<sup>33</sup> S. HANNETT, Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, n° 1, 2003, p. 71-72. Pour une analyse des stratégies de litigation mises en place par les avocats et leurs clients qui réduisent la discrimination intersectionnelle qu'ils ont vécu à une discrimination unidimensionnelle rentrant dans les cases du droit antidiscriminatoire, v. E. Grabham, Taxonomies of Inequality : Lawyers, Maps, and the Challenge of Hybridity, *Social and Legal Studies*, vol. 15, n° 1, 2006, p. 5-23.

<sup>34</sup> S. HANNETT, préc., p. 71-72. V. aussi J. JACQMAIN et L. MARKEY, « Actualités de la lutte contre les discriminations en droit social », in E. BRIBOSIA, I. RORIVE et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Droit de la non-discrimination : Avancées et enjeux*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 159.

<sup>35</sup> E. BRIBOSIA, R. MEDARD INGHILTERRA et I. RORIVE, Discrimination intersectionnelle en droit : mode d'emploi, *RTDH*, n° 126, avril 2021, p. 274.

Cependant, même lorsque les juridictions sont disposées à traiter les affaires de discrimination multiple, y compris intersectionnelle, en tant que telles, des obstacles se dressent au niveau de l'établissement de la discrimination et de l'octroi de réparations.

2.2. *Les obstacles procéduraux à l'établissement de la discrimination multiple.* En ce qui concerne l'établissement de la discrimination, le principal écueil qu'identifie la critique intersectionnelle est celui de la comparaison<sup>36</sup>. En effet, l'interdiction de la discrimination consiste généralement en l'interdiction d'opérer une distinction entre des individus se trouvant dans des situations similaires<sup>37</sup>. Il en résulte que, pour prouver l'existence d'une discrimination, il est impératif de démontrer que l'on a été traité différemment par rapport à quelqu'un d'autre dans une situation semblable. En d'autres termes, l'établissement de la discrimination passe nécessairement par une comparaison. Cette exigence d'un comparateur en droit antidiscriminatoire peut être difficile à remplir, dans certains cas, et défavorise grandement les victimes de discriminations multiples pour lesquelles il est compliqué de sélectionner un comparateur pertinent. Cela vient de la manière dont le test de comparabilité est effectué par les juridictions : pour démontrer que les individus sont dans des situations semblables, seul le critère sur lequel est fondée la discrimination alléguée varie, toutes les autres caractéristiques des individus comparés étant égales par ailleurs. Cet examen *ceteris paribus* pose problème dans les cas de discrimination multiple où, par définition, plus d'un critère varie. Il est alors difficile de prouver la comparabilité des situations. Par ailleurs, en admettant que les juges fassent preuve de souplesse dans le choix du comparateur, identifier le comparateur approprié permettant de révéler une discrimination intersectionnelle reste complexe. Comme le rappelle Sandra Fredman en reprenant l'exemple de l'affaire *DeGraffenreid*, les femmes noires licenciées ne pouvaient se comparer ni aux femmes blanches ni aux hommes noirs. Elle ajoute que prendre les hommes blancs, groupe le plus privilégié dans ce contexte, comme comparateur n'aurait pas forcément permis d'établir l'existence d'une discrimination envers les femmes noires, en raison de la synergie des critères de race et de genre<sup>38</sup>.

Outre l'écueil de la comparaison, d'autres obstacles procéduraux peuvent compliquer la reconnaissance d'une discrimination intersectionnelle. C'est le cas de la hiérarchisation des critères de discrimination, que cette hiérarchisation soit issue des textes ou de la

---

<sup>36</sup> C. SHEPPARD, Grounds of Discrimination: Towards an Inclusive and Contextual Approach, *Canadian Bar Review*, vol. 80, n° 3, octobre 2001, p. 914 ; S. HANNETT, Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, n° 1, 2003, p. 81-85 ; S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 65 ; M. MERCAT-BRUNS, Multiple discrimination and intersectionality: issues of equality and liberty, *International Social Science Journal*, vol. 67, n° 223-224, 2017, p. 48.

<sup>37</sup> Il s'agit là de la définition d'un type spécifique de discrimination, à savoir la discrimination directe, qui consiste en une différence de traitement injustifiée entre des individus se trouvant dans des situations comparables.

<sup>38</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 65. Cette critique se retrouve également chez Raphaële Xenidis qui soutient : « *To render situations of intersectional discrimination visible, the comparison should arguably be made with the most privileged individual in all concerned groups, be it real or hypothetical. However, even such inclusive comparisons often lead to truncated visions of the reality of inequality* ». V. R. XENIDIS, « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in U. BELAVUSAU et K. HENRARD (dir.), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 19-20.

jurisprudence de certains organes<sup>39</sup>. Certains motifs discriminatoires sont alors perçus comme plus graves que d'autres selon une logique de gradation des critères : la charge de la preuve qui pèse sur le requérant, les justifications admises pour le défendeur et le degré de contrôle exercé par le juge varient en fonction des critères. Dans le cadre de la discrimination intersectionnelle, cela pose des difficultés quand les critères à l'origine de la discrimination n'ont pas la même gravité<sup>40</sup>.

2.3. *Le défaut de réparation appropriée.* Une fois la discrimination établie, se pose enfin le problème de l'évaluation du préjudice subi et de l'octroi d'une réparation adéquate. D'un point de vue qualitatif, il faut « reconnaître la spécificité du préjudice engendré par la discrimination intersectionnelle<sup>41</sup> », dans la mesure où la discrimination intersectionnelle vécue cause une souffrance unique et, par conséquent, un préjudice moral spécifique. D'un point de vue quantitatif, la question du montant de l'indemnisation pécuniaire divise. Si, pour les victimes de discrimination additive où différents motifs discriminatoires s'additionnent, il paraît logique de cumuler les indemnités versées, cela ne va pas de soi pour la discrimination intersectionnelle. En effet, cette dernière entraîne un préjudice qualitativement différent, mais « n'implique pas automatiquement un préjudice plus grave qu'une discrimination fondée sur un seul motif<sup>42</sup> ». Il est ainsi complexe de fixer un montant d'indemnisation approprié.

**3. L'intersectionnalité en droit international, un problème sans solution(s) ?** Dans le domaine juridique comme dans les autres champs de la recherche, l'intersectionnalité s'est construite avant tout comme une critique. Alexandre Jaunait soutient ainsi que « l'intersectionnalité est d'abord le nom d'un problème plutôt que celui d'une solution<sup>43</sup> ». Ce constat se vérifie lorsque l'on s'intéresse au développement de l'intersectionnalité en droit international.

3.1. *Le manque de travaux empiriques en droit international.* Au sein du droit international, c'est la branche du droit international des droits de l'homme qui a intégré la

---

<sup>39</sup> Une telle hiérarchisation des critères existe en droit de l'Union européenne (v. *infra*, note de bas de page suivante) ou encore dans la jurisprudence de la Cour EDH. En ce qui concerne la Cour EDH, comme l'explique Frédéric Sudre, elle a récemment mis en place une hiérarchisation des critères de distinction, ce qui module ainsi la protection offerte aux individus contre la discrimination directe en fonction du motif discriminatoire. Il résume cette hiérarchisation de la manière suivante : « *In fine*, elle établit une hiérarchie entre les motifs de différence de traitement, distinguant ceux qu'elle juge "inacceptables par principe" – tels que la race ou l'origine ethnique –, ceux qui sont "inacceptables en l'absence de considérations très fortes" – tels le sexe et l'orientation sexuelle – et... les autres – telle la fortune foncière – pour lesquels l'État dispose d'une "importante marge d'appréciation" ». V. F. SUDRE (dir.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2017, p. 111.

<sup>40</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 63-64. Elle prend l'exemple, en droit de l'UE, de la discrimination fondée sur l'âge : comparée aux autres critères tels que la race, le genre, l'orientation sexuelle pour lesquels il n'y a pas de justification possible en cas de discrimination directe, une différence de traitement fondée sur l'âge peut être objectivement et raisonnablement justifiée par un but légitime.

<sup>41</sup> E. BRIBOSIA, R. MEDARD INGHILTERRA et I. RORIVE, *Discrimination intersectionnelle en droit : mode d'emploi*, *RTDH*, n° 126, avril 2021, p. 267.

<sup>42</sup> E. BRIBOSIA, R. MEDARD INGHILTERRA et I. RORIVE, *préc.*, p. 273.

<sup>43</sup> A. JAUNAIT, *Intersectionnalité : le nom d'un problème*, *Pouvoirs*, n° 173, 2020, p. 16.

critique intersectionnelle. Cela s'explique par le fait que le droit international des droits de l'homme a toujours été concerné par l'égalité. L'égalité est en effet un « principe matriciel », inscrit dans les préambules de nombreux instruments de protection des droits de l'homme<sup>44</sup>. Les traités généraux des droits de l'homme « consacrent tous le principe de l'égle jouissance des droits et libertés qu'ils protègent », ce qui, au plan juridique, se « traduit par l'obligation qui pèse sur les États de respecter et de garantir *sans discrimination* les droits et libertés à l'égard de tous les êtres humains sous leur juridiction<sup>45</sup> ». Au vu de l'intérêt fondamental que porte le DIDH à la garantie de non-discrimination, il n'est donc pas surprenant que ce dernier ait tenté d'adopter une approche intersectionnelle.

Le droit international des droits de l'homme s'est ouvert à la question de l'intersectionnalité à la fin des années 90, début des années 2000. Tout comme aux États-Unis, il a d'abord reconnu l'idée que les femmes appartenant à des minorités, notamment ethniques, pouvaient faire l'objet d'inégalités multidimensionnelles. Au sein du système onusien, l'idée a fait sa toute première apparition lors de la conférence mondiale sur les droits des femmes qui a eu lieu en 1995 à Pékin, puis lors de la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui s'est tenue à Durban en 2001<sup>46</sup>. En parallèle, les Comités pour l'élimination de la discrimination raciale et pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ont chacun adopté en 2000 une recommandation générale au sein de laquelle ils reconnaissent la dimension genrée de la discrimination raciale et inversement<sup>47</sup>, devenant les premiers comités onusiens à envisager une perspective intersectionnelle<sup>48</sup>.

Cette ouverture à la critique intersectionnelle se cantonne toutefois aux discours sur les droits de l'homme, les organes chargés de la protection des droits de l'homme la mettant en réalité très peu en œuvre<sup>49</sup>. Au niveau international, les comités onusiens ne traitent que très rarement de violations de droits fondamentaux fondées sur plusieurs caractéristiques individuelles et, lorsque c'est le cas, ne parviennent souvent pas à les sanctionner de manière appropriée<sup>50</sup>. Au niveau régional, les cours protégeant les droits fondamentaux ont une

---

<sup>44</sup> L. HENNEBEL et H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, p. 739.

<sup>45</sup> L. HENNEBEL et H. TIGROUDJA, préc., p. 740.

<sup>46</sup> S. BILGE et O. ROY, La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire, *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 25, n° 1, 2010, p. 52, note de bas de page n° 5.

<sup>47</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales*, 2000, § 12 : « La discrimination frappe surtout certains groupes de femmes ou, parfois, des hommes aussi, mais de manière ou à des degrés différents ». Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale n° 25 La dimension sexiste de la discrimination raciale*, 2000, § 1 : « Le Comité note que la discrimination raciale n'affecte pas toujours pareillement ou de la même manière les hommes et les femmes. Dans certaines circonstances, la discrimination raciale vise seulement ou essentiellement les femmes ou a des effets différents ou d'un degré différent sur les femmes que sur les hommes. Une telle discrimination raciale échappe souvent à la détection et il n'y a aucune prise en considération ou reconnaissance explicite des disparités que présente le vécu des hommes et des femmes dans la sphère de la vie publique aussi bien que privée ».

<sup>48</sup> A. N. DAVIS, Intersectionality and international law: recognizing complex identities on the global stage, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 28, 2015, p. 216.

<sup>49</sup> S. BILGE et O. ROY, préc., p. 61.

<sup>50</sup> V. S. ATREY, Fifty Years On: The Curious Case of Intersectional Discrimination in the ICCPR », *Nordic Journal of Human Rights*, vol 35, n° 3, 2017, p. 220-239 ; A. SHARIFRAZI, Les discriminations intersectionnelles à la croisée des

jurisprudence récente et embryonnaire en matière de discriminations intersectionnelles et de discriminations multiples en général. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH ») a adopté de manière résiduelle et tacite<sup>51</sup> un raisonnement intersectionnel depuis son arrêt *BS c/ Espagne*, dans lequel elle « estime que les décisions rendues en l'espèce par les juridictions internes n'ont pas pris en considération la vulnérabilité spécifique de la requérante, inhérente à sa qualité de femme africaine exerçant la prostitution<sup>52</sup> ». La Cour EDH se démarque tout autant par le nombre d'affaires dans lesquelles elle aurait pu conclure à l'existence d'une discrimination intersectionnelle, mais ne l'a pas fait<sup>53</sup>. La Cour interaméricaine des droits de l'homme (ci-après « Cour IDH ») s'intéresse quant à elle explicitement à la discrimination intersectionnelle et à sa prise en compte, mais dans son carnet de jurisprudence relatif à l'égalité et à la non-discrimination, elle ne répertorie que quatre affaires dans lesquelles elle a examiné des discriminations intersectionnelles<sup>54</sup>. Enfin, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après « Cour ADHP ») ne semble pas employer les terminologies « discrimination intersectionnelle » ou « discrimination multiple »<sup>55</sup>, mais le Protocole de Maputo relatif aux droits des femmes constitue un terrain fertile pouvant donner lieu au développement d'une jurisprudence sur la discrimination intersectionnelle touchant les femmes africaines. En effet, le Protocole de Maputo garantit les droits de la veuve ainsi que la protection spéciale des femmes âgées, des femmes handicapées

---

chemins : regard pratique sur le système antidiscriminatoire des organes conventionnels des Nations unies, *Journ. eur. droits de l'homme* (JEDH), n° 5, 2019, p. 335-365. Il convient tout de même de nuancer un peu le propos: Assal Sharifrazi relève ainsi des exemples de traitement réussi de la discrimination intersectionnelle, notamment par le Comité onusien des droits de l'homme. Elle démontre ainsi que, dans quatre affaires concernant l'interdiction du port du voile par des femmes musulmanes, le Comité a reconnu l'existence d'une discrimination intersectionnelle fondée sur le genre et la religion. Il s'agit des *FA c/ France* (plus connue sous le nom d'affaire Afif ou « affaire Babyloup »), *Sonia Yaker c/ France*, *Miriana Hebbadj c/ France* et *Seyma Türkan c/ Turquie*. V. A. SHARIFRAZI, préc., p. 343-344.

<sup>51</sup> Suite à l'arrêt *BS c/ Espagne*, il y a très peu d'affaires dans lesquelles la Cour a de nouveau recours à un raisonnement intersectionnel et elle n'a jamais recours explicitement à la notion d'intersectionnalité ou de discrimination multiple. Dans l'affaire *SAS c/ France*, la Cour a admis que l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public pouvait avoir des effets négatifs sur les femmes musulmanes, sans toutefois conclure à une violation car elle a estimé que la mesure avait une justification objective et raisonnable. Dans l'affaire *Carvalho Pinto de Sousa Morais c/ Portugal*, la Cour a donné raison à la requérante, victime d'une erreur médicale gynécologique et qui avait porté plainte devant les juridictions portugaises, dont la Cour suprême administrative, qui avait soutenu que, comme elle avait plus de cinquante ans et était déjà mère, la sexualité n'avait plus d'importance pour elle et que l'erreur médicale avait donc des conséquences minimales pour elle. V. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Conseil de l'Europe, *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, 2018, p. 66-69.

<sup>52</sup> Cour EDH, 24 juillet 2012, *BS c/ Espagne*, n° 47159/08, § 71.

<sup>53</sup> À titre d'exemple, la Cour EDH aurait pu reconnaître l'existence d'une discrimination intersectionnelle dans trois affaires contre la Slovaquie concernant la stérilisation forcée de femmes Roms : les affaires *VC c/ Slovaquie* ; *NB c/ Slovaquie* ; *IG e.a. c/ Slovaquie*. V. M. BRILLAT, *Le principe de non-discrimination à l'épreuve des rapports entre les droits européens*, Institut universitaire Varenne, coll. des thèses, 2015, p. 242.

<sup>54</sup> Il s'agit des affaires *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador* concernant la violation du droit à l'éducation d'une petite fille séropositive, *I.V. vs Bolivie* concernant une femme migrante pauvre ayant subi une stérilisation forcée, *VRP, VPC. y otros Vs. Nicaragua* concernant le manque d'accès à la justice pénale d'une mineure violée, et *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala* concernant une mère célibataire lesbienne en situation de pauvreté qui avait été séparée de ses enfants. V. Cour IDH, *Carnet de jurisprudence de la CIADH n°14 portant sur l'égalité et la non-discrimination*, juillet 2019, p. 32-38.

<sup>55</sup> Concernant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le manque de jurisprudence sur les discriminations intersectionnelles ou multiples en général peut aussi s'expliquer par le fait que la Cour ADHP ne juge que très peu d'affaires en raison de son manque de moyens et du nombre très faible d'États ayant accepté sa compétence contentieuse pour les requêtes individuelles.

et des femmes en situation de détresse<sup>56</sup>. Le 4 décembre 2020, la Cour ADHP a ainsi rendu un avis consultatif qui déclare les lois nationales criminalisant le vagabondage comme incompatibles avec plusieurs normes du droit international des droits de l'homme, notamment l'article 24 du Protocole de Maputo protégeant les femmes pauvres<sup>57</sup>.

Malgré un certain potentiel, on constate surtout un manque de mise en œuvre de l'intersectionnalité par les organes de protection des droits de l'homme. Cette quasi-absence de jurisprudence explique la rareté des travaux empiriques sur le traitement de la discrimination intersectionnelle dans le domaine des droits de l'homme. En ce qui concerne les cours régionales des droits de l'homme, il n'existe aucune étude sur la jurisprudence de la Cour ADHP en matière de discriminations intersectionnelles ou multiples, et seulement quelques courtes études portant sur des affaires précises examinées par la Cour EDH<sup>58</sup> et la Cour IDH<sup>59</sup>. La seule exception est la thèse récente de Raphaële Xenedis qui entreprend une recherche exhaustive sur la manière d'intégrer l'intersectionnalité de manière fonctionnelle aux droits antidiscriminatoires du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, en réalisant une comparaison entre la Cour EDH et la CJUE<sup>60</sup>. En ce qui concerne les comités onusiens contrôlant le respect des droits de l'homme, les études sont tout aussi rares, mais plus longues et complètes, et retracent l'évolution de la pratique du ou des comités analysés vis-à-vis de la discrimination intersectionnelle<sup>61</sup>.

Les études réalisées sur l'intersectionnalité en droit international des droits de l'homme se contentent pour la plupart d'analyser la théorie intersectionnelle dans le contexte des droits humains sans se pencher sur ses applications pratiques<sup>62</sup>. Elles ne proposent donc pas ou peu de solutions concrètes pour favoriser le traitement de la discrimination multiple par les organes de contrôle du respect des droits de l'homme. Or, pour que les discriminations multiples soient prises en compte de manière appropriée par les organes juridictionnels ou

---

<sup>56</sup> Union africaine, Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, Maputo, 1<sup>er</sup> juillet 2003. L'article 20 garantit les droits de la veuve et les articles 22, 23 et 24 accordent une protection spéciale respectivement aux femmes âgées, aux femmes handicapées et aux femmes en situation de détresse.

<sup>57</sup> CADHP, avis consultatif du 4 décembre 2020, §§ 135-140.

<sup>58</sup> On peut citer les articles d'Anastasia Vakulenko sur les affaires de port du voile islamique devant la Cour EDH et de Keina Yoshida sur l'arrêt *BS c/ Espagne*, considéré comme le premier arrêt dans lequel la Cour EDH adopte explicitement un raisonnement intersectionnel. V. A. VAKULENKO, « Islamic Headscarves » and the European Convention on Human Rights: An Intersectional Perspective, *Social & Legal Studies*, vol. 16, n° 2, 2007, p. 183-199 et K. YOSHIDA, Towards Intersectionality in the European Court of Human Rights: The Case of *B.S. v Spain*, *Feminist legal studies*, vol. n° 21, 2013, p. 195-204.

<sup>59</sup> On pense à l'article de Georgina Vargas Vera analysant la première affaire dans laquelle la Cour inter-américaine reconnaît l'existence d'une discrimination intersectionnelle, à savoir l'affaire *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. V. G. VARGAS VERA, Interseccionalidad de la discriminación, formas agravadas de vulnerabilidad. El caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, *r. Juris Dictio*, n°18, 2016, p. 139-148.

<sup>60</sup> R. Xenedis, *Beyond the « Master's tools »: Putting intersectionality to work in European non-discrimination law: A study of the European Union and the Council of Europe non-discrimination law regimes*, th., 2020, 394 p.

<sup>61</sup> V. J. E. BOND, International intersectionality: a theoretical and pragmatic exploration of women's international human rights violations, *Emory Law Journal*, vol. 52, n° 1, 2003, p. 71-186 ; I. TRUSCAN et J. BOURKE-MARTIGNONI, « International human rights law and intersectional discrimination », *The Equal Rights Review*, vol. 16, 2016, p. 103-131; S. ATREY, Fifty Years On: The Curious Case of Intersectional Discrimination in the ICCPR, *Nordic Journal of Human Rights*, vol 35, n° 3, 2017, p. 220-239 ; A. SHARIFRAZI, Les discriminations intersectionnelles à la croisée des chemins : regard pratique sur le système antidiscriminatoire des organes conventionnels des Nations unies, *Journ. eur. droits de l'homme (JEDH)*, n° 5, 2019, p. 335-365.

<sup>62</sup> J. E. BOND, « International intersectionality: a theoretical and pragmatic exploration of women's international human rights violations », *Emory Law Journal*, vol. 52, n° 1, 2003, p. 75-76.

*quasi* juridictionnels de protection des droits de l'homme, il faut impérativement que la critique intersectionnelle réfléchisse à des solutions pratiques aux problèmes et limites du droit antidiscriminatoire qu'elle expose.

C'est pourquoi le présent mémoire s'attachera à identifier des solutions à mettre en œuvre pour rendre le droit antidiscriminatoire plus inclusif et mieux appréhender les violations des droits fondamentaux subis par les groupes marginalisés à l'intersection de plusieurs rapports de domination. Pour ce faire, on examinera la manière dont le système de la Charte sociale européenne parvient, ou non, à répondre aux problèmes soulevés par la critique intersectionnelle.

### 3.2. Les enjeux d'une étude de la Charte sociale européenne. Pourquoi s'intéresser à la Charte sociale européenne ?

Une étude du traitement de la discrimination intersectionnelle par la Charte sociale européenne se justifie par certaines de ses spécificités observables *prima facie* et qui la rendent potentiellement plus à même d'intégrer la critique intersectionnelle que d'autres organes juridictionnels ou *quasi* juridictionnels de protection des droits de l'homme. Par exemple, la nature des droits qu'elle protège, à savoir des droits économiques, sociaux et culturels, collectifs de surcroît, implique possiblement une vision différente de l'égalité, perçue avant tout comme substantielle, et, par extension, une conception différente de la discrimination, plus en phase avec l'approche intersectionnelle<sup>63</sup>. On peut alors émettre l'hypothèse que, pensant la discrimination de manière différente, le Comité a mis au point des outils, techniques ou méthodes favorisant le traitement de la discrimination intersectionnelle. Identifier ces outils constituerait un support méthodologique pour d'autres juridictions ou quasi-juridictions soucieuses de surmonter les obstacles pratiques empêchant la prise en considération appropriée de la discrimination intersectionnelle.

Les techniques procédurales du Comité facilitant la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle seraient du moins facilement transposables à d'autres ordres juridiques européens, comme le système de la Convention EDH ou le droit de l'Union européenne. En effet, en tant qu'instrument juridique établi dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Charte est résolument ancrée dans le droit européen. Le Comité européen des droits sociaux, qui contrôle sa mise en œuvre, interprète la Charte à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>64</sup>. Il s'est notamment inspiré du fonctionnement de l'article 14 de la CEDH pour établir le fonctionnement du principe de non-discrimination contenu dans l'article E de la Charte et a repris la définition de la discrimination utilisée par la Cour EDH<sup>65</sup>. Le Comité se réfère également à d'autres sources, extérieures au Conseil de l'Europe, parmi lesquelles figure le droit de l'Union européenne<sup>66</sup>. Puisque le Comité EDS tire des éléments de son droit antidiscriminatoire de la jurisprudence de la Cour EDH et du droit de l'Union européenne, on peut supposer que ses innovations juridiques en matière de traitement contentieux de la discrimination intersectionnelle seront adaptables par la Cour EDH et la CJUE. Cela est d'autant plus vraisemblable que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

---

<sup>63</sup> Cette hypothèse est développée et confirmée dans le présent mémoire. V. *infra*, chapitre I.

<sup>64</sup> CEDS, *Digest de jurisprudence*, décembre 2018, p. 42.

<sup>65</sup> CEDS, *Digest de jurisprudence*, décembre 2018, p. 43.

<sup>66</sup> CEDS, *Digest de jurisprudence*, décembre 2018, p. 50.

se réfèrent tous deux à la définition de la discrimination multiple de Sandra Fredman, qui englobe la discrimination intersectionnelle.

**4. Méthodologie.** Dans la mesure où il a été démontré que, parmi les manifestations de la discrimination multiple, seule la discrimination intersectionnelle remet fondamentalement en cause le droit antidiscriminatoire et son application, les résultats présentés dans ce mémoire se focaliseront sur les problèmes de prise en compte de la discrimination intersectionnelle et leur résolution au sein du système de la Charte sociale européenne.

Toutefois, par souci d'exhaustivité et afin de mieux discerner des solutions potentielles permettant de mieux traiter la discrimination intersectionnelle, le matériau de recherche utilisé s'étend au-delà de la seule discrimination intersectionnelle. On a ainsi étudié de manière détaillée l'ensemble de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux en lien avec la discrimination, avant de resserrer la focale autour de la discrimination multiple, puis de la discrimination intersectionnelle.

**4.1. Protocole de recherche.** Dans un premier temps, ont été examinés le bloc des cinq textes constituant la Charte sociale européenne<sup>67</sup> et le Digest de jurisprudence du Comité<sup>68</sup> qui met en exergue les aspects saillants de son raisonnement juridique. Cela permet de relever des spécificités du système de la Charte sociale européenne qui faciliteraient ou, au contraire, entraveraient la prise en compte de la critique intersectionnelle et, par conséquent, le traitement de la discrimination intersectionnelle.

Dans un deuxième temps, on a étudié l'ensemble de la jurisprudence du Comité dans le cadre de la procédure des réclamations collectives, puis lu de manière exhaustive ses décisions relatives à la discrimination, afin de repérer d'éventuels cas de discriminations multiples, en particulier intersectionnelles, examinés par le Comité. Bien que le Comité procède également à un contrôle de l'application de la Charte *via* une procédure de rapports, on s'est concentré sur son activité au sein du mécanisme des réclamations collectives, étant donné que la critique intersectionnelle du droit antidiscriminatoire se focalise sur le traitement contentieux de la discrimination multiple. Néanmoins, on a tenu compte des conclusions adoptées par le Comité dans le cadre de la procédure des rapports, dans un cas de figure bien précis, le suivi des décisions constatant une discrimination. En effet, le suivi des décisions de non-conformité adoptées par le Comité dans le cadre des réclamations collectives s'effectue au sein de la procédure des rapports<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Le bloc de la Charte sociale européenne est composé de 5 textes : la Charte sociale originelle de 1961, le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne complétant les droits sociaux et économiques de la Charte de 1961, le Protocole d'amendement de 1991 réformant le mécanisme de contrôle, le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives et la Charte Sociale révisée de 1996. V. <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/charter-texts>>, page consultée le 19 octobre 2021.

<sup>68</sup> Il s'agit d'un recueil présentant, article par article, les interprétations de la Charte faites par le Comité, que ce soit à travers ses décisions dans le cadre du système des réclamations collectives ou ses conclusions lors de la procédure de rapports.

<sup>69</sup> L'article 10 du protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives dispose en effet que « la Partie contractante mise en cause donnera des indications sur les mesures qu'elle aura prises pour

Enfin, suite à l'examen approfondi des décisions du Comité EDS en matière de discrimination, il est apparu que le régime juridique de la discrimination indirecte était particulièrement adapté pour appréhender la discrimination intersectionnelle et qu'il était souvent associé à une rhétorique de la vulnérabilité. On a donc analysé l'emploi de la vulnérabilité au sein de l'ensemble des décisions sur le bien-fondé adoptées par le Comité EDS afin de saisir son rôle potentiel dans l'établissement de la discrimination intersectionnelle.

4.2. *Méthode d'analyse.* Le présent mémoire se fonde ainsi sur une analyse exhaustive de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux dans le cadre des réclamations collectives. Sont étudiées les 200 réclamations collectives introduites et rendues publiques, c'est-à-dire publiées sur le site Internet de la Charte sociale européenne, entre la création du système de réclamations collectives et le 31 juillet 2021.

Ces 200 réclamations collectives ont été entrées dans un tableau Excel contenant des informations synthétiques sur chacune d'entre elles (griefs, résumé des faits, organisation(s) réclamante(s), article(s) visé(s), décision du Comité). Ce tableau a permis d'effectuer un tri des réclamations pertinentes à analyser. On a sélectionné :

– les réclamations alléguant une discrimination, qu'elle soit mono-critérielle ou multiple : il s'agit des réclamations dans lesquelles l'organisation réclamante vise l'article E de la Charte révisée, le préambule de la Charte de 1961 et/ou l'article 1, § 2, des deux Chartes (ces trois dispositions contiennent un principe de non-discrimination et sont utilisées pour constater l'existence d'une discrimination) ;

– les réclamations pour lesquelles le Comité a reconnu une discrimination alors que l'organisation réclamante n'en alléguait aucune (il s'agit d'un cas de figure très rare).

On obtient alors 102 réclamations. On a procédé à une analyse exhaustive des 81 réclamations traitées par le Comité. Cette analyse est résumée sous la forme d'un tableau disponible en annexe (V. Annexe E). On peut y trouver, pour chaque réclamation, chaque grief de discrimination allégué au sein de la réclamation (ou établi *a posteriori* par le Comité quand il a reconnu une discrimination alors que l'organisation réclamante n'en alléguait aucune), ainsi que le ou les articles de la Charte visés, le groupe concerné, la forme de discrimination (mono-critérielle ou multi-critérielle), le type de discrimination (directe, indirecte classique ou absence d'action positive), la mobilisation ou non de la notion de « progrès mesurables » et la reconnaissance ou non de la discrimination par le Comité<sup>70</sup>.

Une lecture détaillée de toutes les décisions relatives à une discrimination, et pas seulement aux discriminations qualifiées d'intersectionnelles, était indispensable. En effet, il arrive souvent qu'un organe juridictionnel ou *quasi* juridictionnel ne reconnaisse pas explicitement l'existence d'une discrimination multiple lorsqu'il examine une allégation de discrimination pourtant fondée sur plusieurs critères. Il est encore plus rare qu'il mentionne expressément le caractère intersectionnel d'une discrimination. Par conséquent, une simple

---

donner effet à la recommandation du Comité des ministres dans le prochain rapport qu'elle adressera au Secrétaire général en application de l'article 21 de la Charte. », renvoyant ainsi à l'article 21 de la Charte de 1961. Or cet article 21 concerne les « rapports relatifs aux dispositions acceptées ». Le suivi des décisions de non-conformité prises par le CEDS dans le cadre du système des réclamations collectives s'effectue donc au sein de la procédure des rapports.

<sup>70</sup> Pour davantage de précisions, se référer aux indications de lecture précédant le tableau, au sein de l'annexe E.

recherche par mots-clés ne permettrait pas nécessairement d'identifier toutes les affaires de discrimination intersectionnelle parvenues devant le Comité. La démarche adoptée ici permet donc de prendre en compte des cas relevant *a priori* de la discrimination intersectionnelle, mais que le Comité n'a pas reconnus comme tels.

En comparant, parmi les réclamations relevant potentiellement de la discrimination intersectionnelle, celles pour lesquelles le Comité admet une discrimination intersectionnelle et celles pour lesquelles il ne le fait pas, on peut relever d'éventuels obstacles à la prise en compte de la discrimination intersectionnelle. C'est l'approche choisie par Raphaële Xenidis lorsqu'elle étudie plus largement l'appréhension de la discrimination multiple par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>71</sup>.

En outre, étudier le traitement de la discrimination en général au lieu de se cantonner aux cas de discrimination intersectionnelle ouvre de nouveaux horizons heuristiques : on ne se limite plus seulement à rechercher l'existence d'un régime juridique spécifique à la discrimination intersectionnelle, mais on se demande également s'il existe des outils procéduraux génériques permettant de mieux la traiter.

En ce qui concerne l'analyse du recours à la rhétorique de la vulnérabilité par le CEDS, il a suffi d'effectuer une recherche par mots-clés comprenant l'ensemble des termes dérivés de « vulnérable ». Il en est ressorti que le Comité emploie la rhétorique de la vulnérabilité dans 43 décisions sur le bien-fondé<sup>72</sup>. Les fonctions de la vulnérabilité et la qualification des groupes vulnérables par le Comité dans le cadre de la procédure des réclamations collectives font l'objet de graphiques intégrés au corps du mémoire.

**5. Problématisation.** Plusieurs auteurs ont indiqué, au détour d'une phrase, que la discrimination indirecte avait le potentiel d'intégrer une approche intersectionnelle, sans toutefois développer davantage<sup>73</sup>. Or, comme le Comité européen des droits sociaux a une conception particulièrement aboutie de la discrimination indirecte, il a paru pertinent de tester cette hypothèse au sein du présent mémoire.

On se demande ainsi dans quelle mesure la discrimination indirecte, telle qu'elle est élaborée au sein du système de la Charte sociale européenne, permet un traitement

---

<sup>71</sup> R. XENIDIS, « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in U. BELAVUSAU et K. HENRARD (dir.), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 21.

<sup>72</sup> On ne prend pas en compte la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 173/2018 qui a été publiée le 12 juillet 2021 car le recensement de la vulnérabilité s'est effectué jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021. Toutefois, si elle n'est pas intégrée aux graphiques sur la vulnérabilité, elle est mentionnée dans le corps du mémoire.

<sup>73</sup> M. MERCAT-BRUNS, Multiple discrimination and intersectionality : issues of equality and liberty, *International Social Science Journal*, vol. 67, n° 223-224, 2017, p. 52 : « There needs to be a European study of how the concept of multiple discrimination plays out in the courts and whether pleading indirect discrimination is a way of bypassing the lack of success associated with intersectional claims » ; S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 71 : « Indirect discrimination also has potential in incorporating an intersectional approach » ; E. BRIBOSIA, R. MEDARD INGHILTERRA et I. RORIVE, Discrimination intersectionnelle en droit: mode d'emploi, *RTDH*, n° 126, avril 2021, p. 274, note de bas de page n° 120 : « Sur ce point, voy., en droit de l'Union européenne, la suggestion de Juliane Kokott consistant à soumettre la discrimination intersectionnelle au régime juridique de la discrimination indirecte, et en conséquence à un cadre de justification ouvert structuré autour de l'existence d'un objectif légitime et de moyens nécessaires et appropriés ».

contentieux efficace et adapté de la discrimination intersectionnelle.

Dans un premier temps, on démontrera que, tant la notion de discrimination indirecte que le régime juridique qui lui est associé, véritables innovations du Comité européen des droits sociaux, sont particulièrement appropriés à la prise en compte de la discrimination intersectionnelle (Première partie).

Le droit antidiscriminatoire de la Charte sociale, initialement restreint, a connu un essor considérable sous l'influence de réformes successives et de l'activité du Comité EDS, dont l'aboutissement est une notion inédite de discrimination indirecte, conçue comme l'absence d'action positive. Cette dernière transforme le principe de non-discrimination en un véritable droit à l'égalité matérielle, effective et transformatrice, capable d'intégrer la critique intersectionnelle (Chapitre I).

Cette notion inédite de discrimination indirecte se concrétise par un régime juridique tout aussi unique, mis au point par le Comité EDS. Les spécificités de ce régime, qui repose sur l'identification de groupes vulnérables et de leurs besoins spécifiques, lui permettent de résoudre les principaux problèmes procéduraux entravant la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle, tels que la comparabilité et l'administration de la preuve (Chapitre II).

Dans un second temps, on verra que le régime de la discrimination indirecte n'est pas suffisant en lui-même pour traiter tous les cas de discrimination intersectionnelle. Il persiste ainsi des obstacles à la reconnaissance pleine et entière des discriminations intersectionnelles que certaines pratiques du Comité pourraient toutefois permettre de surmonter (Deuxième partie).

D'une part, on constate un problème qui se retrouve en droit antidiscriminatoire européen de manière générale, celui de la coexistence de deux régimes de discrimination, à savoir directe et indirecte. Comme la distinction entre discrimination directe et discrimination indirecte est au fondement du droit antidiscriminatoire, il faut s'assurer que le régime de la discrimination directe soit également approprié au traitement de la discrimination intersectionnelle. Or, si le régime de la discrimination directe du Comité EDS est moins innovant que celui de la discrimination indirecte et se heurte encore aux obstacles classiques identifiés par la critique intersectionnelle, le Comité a commencé à recourir à certaines techniques procédurales qui pourraient favoriser l'établissement de la discrimination intersectionnelle directe (Chapitre I).

D'autre part, en raison de particularités propres au système de la Charte sociale européenne, une hiérarchisation entre groupes discriminés et motifs discriminatoires s'est établie, ce qui fait que certaines situations de discrimination intersectionnelle échappent au Comité ou bien sont difficilement appréhendées et ne font pas l'objet d'une réparation appropriée. Les discriminations intersectionnelles subies par les mineurs étrangers non accompagnés et les Roms ne sont ainsi pas reconnues en tant que telles. Plus généralement, le Comité est tributaire de l'approche imbriquée adoptée par les organisations réclamantes et qui consiste, au sein d'une même réclamation, à mettre au premier plan la discrimination mono-critérielle subie par un groupe d'individus, puis à traiter, à titre subsidiaire, de la discrimination intersectionnelle subie par des sous-groupes au sein du groupe discriminé (Chapitre II).

## **PREMIÈRE PARTIE. – UN DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE INNOVANT FAVORISANT LA RECONNAISSANCE DE LA DISCRIMINATION MULTIPLE**

Dans un premier temps, le système de la Charte sociale européenne tel qu'il s'est construit, principalement par le biais du travail d'interprétation du CEDS, constitue un terreau favorable à la lutte contre la discrimination multiple.

Au plan conceptuel, le système CSE véhicule une vision de l'égalité et de la non-discrimination qui le rend compatible avec une approche intersectionnelle de la discrimination. En effet, le système de la Charte sociale européenne renforcé depuis la fin des années 80 transforme le droit antidiscriminatoire en un véritable droit à l'égalité dans les faits. L'égalité doit être matérielle, effective et même transformatrice, ce qui conduit le Comité européen des droits sociaux à définir une forme inédite de discrimination indirecte. Cette dernière correspond à l'absence d'action positive pour tenir compte des besoins spécifiques des groupes n'ayant pas un accès effectif aux droits garantis par la Charte. Toutes ces particularités propres au système de la Charte lui donnent le potentiel de voir les inégalités structurelles subies par les groupes marginalisés victimes de discrimination multiple, d'en tenir compte et de les corriger (Chapitre I).

Au plan procédural, le régime juridique de la nouvelle forme de discrimination indirecte mise à jour par le Comité permet de contourner les freins majeurs à l'établissement de la discrimination multiple identifiés par la critique intersectionnelle, en particulier l'écueil de la comparaison (Chapitre II).

### **CHAPITRE I. – UNE CONCEPTION ÉGALITAIRE DU DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE CAPABLE D'INTÉGRER LA CRITIQUE INTERSECTIONNELLE**

Sous l'influence de réformes textuelles et de la jurisprudence du Comité EDS, la Charte sociale européenne s'est progressivement construite comme un système de droits collectifs, envisagé de manière interconnectée, intégrée et structurelle. Cette façon de concevoir la Charte s'inscrit dans le même cadre de pensée que celui de la critique intersectionnelle et la rend plus apte à appréhender la discrimination multiple.

Pour en arriver là, le système de la Charte a dû dépasser ses propres limites. À l'origine centrée sur la protection des droits fondamentaux dans la sphère du travail, la Charte s'est transformée en un instrument juridique couvrant un ensemble de droits économiques, sociaux et culturels inextricablement liés grâce à un processus d'expansion et de décloisonnement. Ce processus a renforcé son droit antidiscriminatoire qui, au lieu de se limiter au domaine du travail et aux travailleurs, s'étend désormais à l'ensemble des droits sociaux et des catégories d'individus et suit une logique moins compartimentée que celle traditionnellement adoptée par le droit antidiscriminatoire et dénoncée par la critique intersectionnelle (Section I).

À cette approche intégrée et interconnectée des droits garantis par la Charte, s'ajoute la vision du système CSE comme un mécanisme de protection collectif de droits détenus par des groupes qui sont confrontés à des violations systémiques de leurs droits. Cette dimension collective du système de la Charte façonne le droit antidiscriminatoire mis en œuvre par le

Comité lorsqu'il contrôle l'application de la Charte : il perçoit en effet les discriminations comme émanant d'inégalités structurelles qu'il faut combattre par la garantie d'une égalité matérielle, effective et transformatrice. Mu par cette conception de l'égalité, le Comité définit une nouvelle forme de discrimination indirecte sanctionnant l'absence d'action positive et met l'accent sur la protection des groupes vulnérables (Section II).

## **SECTION I. – L'ESSOR DU DROIT ANTIDISCRIMATOIRE GRÂCE À L'AVÈNEMENT D'UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE DROITS INTERCONNECTÉS**

À l'origine, la Charte sociale européenne s'évertue principalement à protéger les droits fondamentaux liés au travail et interdit uniquement la discrimination dans le domaine de l'emploi. Toutefois, à partir des années 80, la Charte sociale s'ouvre progressivement jusqu'à former un véritable système intégré de droits interconnectés, ce qui va permettre à son droit antidiscriminatoire de prendre un essor considérable.

Premièrement, la Charte sociale européenne est enrichie par l'adoption de nouveaux traités. Le nouveau bloc CSE comprend alors des droits et un mécanisme de contrôle plus étendus. Ce phénomène d'expansion touche également son droit antidiscriminatoire : à la simple interdiction de la discrimination au travail s'ajoute un principe général de non-discrimination dans la jouissance de tous les droits de la Charte, doté d'une grande force opérationnelle grâce à la nouvelle procédure des réclamations collectives (I).

Ce phénomène d'expansion s'accompagne d'un processus de décloisonnement entrepris par le Comité européen des droits sociaux. Le Comité fait progressivement de la Charte un système intégré de droits interconnectés. Au plan pratique, cela renforce l'effectivité du principe général de non-discrimination. Sur le plan conceptuel, penser les droits de la Charte comme interagissant entre eux permet au Comité d'adopter une approche moins compartimentée de son droit antidiscriminatoire et d'envisager plus facilement la discrimination intersectionnelle fondée sur la synergie entre plusieurs motifs discriminatoires (II).

### **I. – De la Charte au système CSE : l'expansion de la Charte et de son droit antidiscriminatoire**

Les juristes porteurs de la critique intersectionnelle ont démontré que la reconnaissance de la discrimination multiple ne peut intervenir qu'au sein d'un droit antidiscriminatoire présentant certaines caractéristiques qui favorisent sa prise en compte. Il faudrait ainsi un droit antidiscriminatoire non fragmenté, unifié, aux champs d'application personnel et matériel les plus étendus possibles. Autrement dit, un texte unique doit interdire le plus de critères de discrimination possibles (genre, âge, orientation sexuelle, handicap, race, ascendance nationale, statut socioéconomique...), dans le plus grand nombre de domaines possibles (emploi, prestations sociales, santé, éducation, logement...), afin de protéger le maximum d'individus ou de groupes d'individus contre les discriminations sous toutes leurs formes, y compris multiples. Si l'on suit ce raisonnement, la Charte sociale européenne de 1961 était un instrument juridique assez limité pour combattre la discrimination, qu'elle soit mono-critérielle ou multiple, car elle a été créée avant tout pour assurer la protection des travailleurs dans le domaine de l'emploi. Cependant, suite aux réformes entreprises à la fin des années 80/début des années 90 qui ont enrichi la Charte sociale européenne, son droit

antidiscriminatoire s'est considérablement développé. L'adoption d'une nouvelle Charte dotée d'un principe juridique général de non-discrimination et l'introduction d'un nouveau mécanisme de contrôle ont en effet permis l'essor du droit antidiscriminatoire.

### **A. – Le droit antidiscriminatoire embryonnaire au sein de la Charte originelle**

Initialement, la Charte sociale de 1961 a essentiellement pour fonction d'assurer la protection des droits économiques et sociaux des travailleurs dans la sphère du travail et s'inspire des normes garanties par l'Organisation internationale du travail<sup>74</sup> (ci-après « OIT »). En effet, parmi les 19 articles de la CSE établissant des obligations juridiques contraignantes pour les États Parties en matière de droits économiques et sociaux, 12 consacrent des droits relatifs au travail<sup>75</sup>. Il en ressort que la Charte protège avant tout une catégorie d'individus, les travailleurs. Au sein des dispositions accordant des droits généraux en matière d'emploi et de profession, les titulaires de ces droits sont définis uniquement par ce statut de travailleurs : il semblerait donc que le travailleur envisagé par la Charte soit un individu abstrait caractérisé par sa seule occupation et, par défaut, dépourvu de caractéristiques sociales. De fait, lorsque la Charte reconnaît le travailleur comme un être social, elle lui accorde des droits spéciaux qui lui garantissent une protection particulière en fonction de la caractéristique sociale retenue. Des droits spéciaux sont ainsi accordés aux jeunes travailleurs en raison de leur âge, aux travailleuses en raison de leur genre, aux travailleurs handicapés en raison de leur handicap et aux travailleurs migrants en raison de leur ascendance nationale<sup>76</sup>. Cette prise en compte

---

<sup>74</sup> V. Conseil de l'Europe, La Charte sociale du <sup>xxi</sup>e siècle, colloque organisé par le Secrétariat général du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1997. Lors de ce colloque sur la Charte sociale organisé par le Secrétariat général du Conseil de l'Europe en 1997, différents acteurs ont souligné les liens étroits entre la Charte sociale européenne et les Conventions de l'OIT ainsi que la participation de l'OIT à la création de la Charte de 1961 : Anne-Marie Courdec indique ainsi que la Charte « est le fruit d'une coopération étroite entre les gouvernements, les membres de l'Assemblée parlementaire qui a toujours joué un rôle moteur dans l'action du Conseil de l'Europe, les partenaires sociaux et l'Organisation internationale du travail » (p. 7) et que son contenu « est fortement influencé par d'autres instruments et en particulier par les conventions de l'OIT » (p. 7) ; Peter Leuprecht, alors Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe évoque « les liens anciens et solides qui unissent nos deux organisations [le Conseil de l'Europe et l'OIT] » (p. 17) ; Kari Tapiola, le Directeur général adjoint du Bureau international du travail, confirme cette proximité : « C'est une évidence: les liens entre la Charte sociale du Conseil de l'Europe et les normes internationales du travail ont toujours été étroits » (p. 25).

<sup>75</sup> Il s'agit des articles 1 (droit au travail), 2 (droit à des conditions de travail équitables), 3 (droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail), 4 (droit à une rémunération équitable), 5 (droit syndical), 6 (droit de négociation collective), 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection), 8 (droit des travailleuses à la protection), 9 (droit à l'orientation professionnelle), 10 (droit à la formation professionnelle), 15 (droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale) et 18 (droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes). Il convient toutefois de noter qu'en dehors de ces droits liés au travail, majoritaires au sein de la Charte, sont également garantis plusieurs droits sociaux tels que le droit à la protection de la santé (art. 11), le droit à la sécurité sociale (art. 12), le droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13), le droit au bénéfice des services sociaux (art. 14), le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (art. 16) et le droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (art. 17). Il ne s'agit pas de dire que les droits sociaux sont absents de la Charte mais que les droits économiques liés au travail prédominent. V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n° 35.

<sup>76</sup> Ces droits spéciaux sont garantis respectivement par les articles 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection), 8 (droit des travailleuses à la protection), 15 (droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale) et 18 (droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes). V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n° 35.

des rapports sociaux qui traversent la catégorie des travailleurs fait toutefois figure d'exception et est très compartimentée : seules quatre caractéristiques sont concernées (genre, âge, handicap et ascendance nationale) et elles font chacune l'objet d'une protection spécifique au sein d'un article dédié, ce qui les isole les unes des autres.

Cette focalisation sur les droits liés à la sphère du travail se retrouve dans le droit antidiscriminatoire mis en œuvre par le Comité avant l'adoption de la Charte sociale révisée en 1996. La Charte sociale originelle contient dans son préambule l'affirmation selon laquelle, « la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale<sup>77</sup> », mais elle n'est pas encore considérée comme un véritable principe de non-discrimination, juridiquement opérationnel<sup>78</sup>. En revanche, le Comité interprète rapidement l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de la Charte, qui oblige les Parties contractantes « à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris<sup>79</sup> », comme interdisant toute forme de discrimination dans l'emploi<sup>80</sup>. La prohibition de la discrimination à travers l'article 1<sup>er</sup>, § 2, concerne ainsi uniquement le domaine du travail. En outre, même si l'article 1<sup>er</sup>, § 2, impose « l'élimination de toute forme de discrimination dans l'emploi<sup>81</sup> », ce qui laisse entendre qu'il prend en compte tous les motifs de discrimination, dans un premier temps, le Comité entreprend surtout de combattre les discriminations fondées sur le genre à l'encontre des travailleuses<sup>82</sup>. On remarque ainsi les mêmes limitations relevées précédemment : le droit antidiscriminatoire, encore embryonnaire au sein de la Charte de 1961, se concentre uniquement sur les travailleurs et ne prend en considération, en pratique, que certaines caractéristiques sociales. Cette difficulté à percevoir les travailleurs comme un groupe hétérogène traversé par de nombreux rapports sociaux de domination marque encore le droit antidiscriminatoire actuel au sein du système de la Charte sociale. À titre d'exemple, depuis que la procédure des réclamations collectives existe, 30 réclamations invoquant une discrimination ont été introduites par des organisations d'employeurs ou de travailleurs (ci-après « OET »). La plupart dénoncent une discrimination envers un corps de métier plutôt qu'en raison de critères sociaux : seules 8 d'entre elles entrent dans la seconde catégorie. Qui plus est, parmi ces 8 réclamations, seuls trois critères sont représentés : 4 réclamations allèguent une discrimination envers les travailleuses fondée sur le genre<sup>83</sup>, 2 une

---

<sup>77</sup> V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n° 35, p. 1.

<sup>78</sup> Il faut attendre pour cela que le Comité considère que le préambule contient un principe de non-discrimination identique à celui contenu dans l'article E de la Charte sociale révisée. V. *infra*.

<sup>79</sup> V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n° 35, p. 2.

<sup>80</sup> Cette interprétation remonte à la toute première observation interprétative relative à l'article 1<sup>er</sup> au sein des premières conclusions du Comité concernant le premier cycle de rapport pour la période s'étalant du 1<sup>er</sup> janvier 1965 au 31 décembre 1967 : « Le Comité a reconnu que cette disposition concerne essentiellement deux problèmes particulièrement importants, à savoir : 1) l'interdiction du travail forcé et 2) l'élimination de toute forme de discrimination dans l'emploi. ». V. CEDS, Conclusions I, Observation interprétative, art. 1<sup>er</sup>, § 2, cycle de rapports du 01/01/1965 au 31/12/1967 (disponible sur Hudoc).

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> V. les conclusions I et II du Comité relatives à l'article 1, § 2, adoptées dans le cadre des deux premiers cycles de rapport portant sur les périodes s'étalant du 01/01/1965 au 31/12/1967 et du 01/01/1968 au 31/12/1969 (disponibles sur Hudoc).

<sup>83</sup> Il s'agit de la réclamation collective n° 56/2009 dénonçant une discrimination envers les travailleuses et les travailleurs à responsabilité familiale en termes de temps de travail et de rémunération équitable, de la réclamation n° 73/2011 portant sur les fonctionnaires en général, y compris les femmes, de la réclamation n° 176/2019 qui porte sur les sapeurs-pompiers volontaires en général, et plus particulièrement les femmes

discrimination envers les jeunes ou les vieux travailleurs fondée sur l'âge<sup>84</sup> et 2 une discrimination envers les travailleurs étrangers fondée sur l'ascendance nationale<sup>85</sup>.

La Charte de 1961 était donc peu adaptée à lutter contre la discrimination en raison de sa structure générale. Les rédacteurs de la Charte originelle l'ont pensée comme un instrument centré sur la protection des droits économiques et sociaux des travailleurs, en n'identifiant que certaines catégories spécifiques de travailleurs nécessitant une protection spéciale (les femmes, les jeunes, les travailleurs handicapés et les travailleurs étrangers), ce qui a conduit au développement d'un droit antidiscriminatoire restreint au domaine de l'emploi ne reconnaissant en pratique que la discrimination fondée sur certains critères (genre, âge, ascendance nationale).

### **B. – La constitution du bloc CSE à la fin des années 80 : l'essor du droit antidiscriminatoire**

La fin des années 80 constitue un tournant pour la Charte sociale européenne : conscient des insuffisances de la Charte, le Conseil de l'Europe entreprend des réformes politiques successives qui viennent enrichir le traité originel pour former le bloc actuel de la Charte sociale européenne<sup>86</sup>.

Le processus s'amorce en 1988 avec l'adoption d'un Protocole additionnel facultatif qui élargit les droits économiques et sociaux protégés par la Charte<sup>87</sup>. Il n'instaure cependant que quatre nouveaux droits dont un seul concerne un domaine autre que le travail : le droit des personnes âgées à une protection sociale<sup>88</sup>. S'il introduit de nouveaux droits, ce Protocole n'apporte donc pas encore de changements fondamentaux.

Il faut attendre l'adoption de la Charte sociale révisée en 1996 pour qu'une véritable expansion et un renouveau s'opèrent. En effet, en plus d'intégrer les droits déjà garantis par la Charte originelle et le protocole de 1998, cette version révisée de la Charte inclut diverses améliorations. Tout d'abord, elle établit des droits dans de nouveaux domaines, tels que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou encore le droit au logement<sup>89</sup>. Ensuite, elle contient des amendements renforçant la protection accordée à certaines catégories d'individus. Par exemple, l'article 15, qui garantissait aux personnes handicapées l'accès à une formation professionnelle et à l'emploi, s'étend désormais bien au-delà. Il défend

---

sapeurs-pompiers volontaires qui seraient victimes de discrimination en termes de rémunération, et de la réclamation n° 187/2019.

<sup>84</sup> Il s'agit de la réclamation n° 66/2011 dénonçant une forte réduction des salaires des jeunes travailleurs en Grèce et de la réclamation n° 74/2011 portant sur la mise à la retraite obligatoire des marins à partir de 62 ans.

<sup>85</sup> Il s'agit de la réclamation n° 85/2012 alléguant d'un traitement moins favorable des travailleurs migrants par rapport aux travailleurs nationaux en Suède et de la réclamation n° 120/2016 à propos des marins espagnols travaillant sur des navires battant pavillon norvégien.

<sup>86</sup> Carole Benelhocine relie l'adoption de nouveaux textes enrichissant le contenu de la Charte au fait qu'« il a longtemps été reproché à la Charte originelle de 1961 de ne concerner que les questions liées au travail et de ne pas tenir compte suffisamment de l'ensemble des droits sociaux ». V. C. BENELHOCINE, *La Charte sociale européenne*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2011, p. 18.

<sup>87</sup> Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne complétant les droits sociaux et économiques de la Charte de 1961*, Strasbourg, 5 mai 1988, STE n° 128.

<sup>88</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>89</sup> Il s'agit respectivement des articles 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement) de la Charte sociale révisée. V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163.

leur droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, en consacrant le droit à l'éducation des enfants handicapés et en garantissant l'accessibilité, en termes de communication et de mobilité, dans les transports, le logement ou encore les activités culturelles<sup>90</sup>. La Charte révisée reprend ainsi les droits spéciaux accordant une protection particulière à des groupes spécifiques contenus dans la Charte originelle et le Protocole de 1988 et les développe<sup>91</sup>. La Charte révisée réunit donc en un même instrument un certain nombre de droits spéciaux qui agissent comme des principes de non-discrimination catégoriels, c'est-à-dire qu'ils interdisent la discrimination exclusivement à l'encontre du groupe qu'ils protègent : l'article 20 assure le « droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe », l'article 15, § 1, protège les enfants handicapés d'une discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l'éducation, l'article 23 interdit la discrimination fondée sur l'âge vis-à-vis des personnes âgées en matière de protection sociale... Cependant, l'innovation principale de la Charte sociale révisée réside dans l'insertion de l'article E qui, lui, constitue un principe général de non-discrimination prohibant toute inégalité dans la jouissance des droits reconnus par la Charte. Il dispose que « la jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation<sup>92</sup> ». Avec l'introduction de l'article E, le droit antidiscriminatoire de la Charte sociale ne se borne plus à l'interdiction de la discrimination dans la sphère du travail. Il garantit la non-discrimination dans la jouissance de tous les droits garantis par la Charte, droits qui s'étendent désormais à des domaines plus variés.

La potentialité de l'article E se concrétise à travers une nouvelle modalité de contrôle créée à la même période<sup>93</sup> : la procédure des réclamations collectives. Introduite par un Protocole additionnel facultatif adopté en 1995 et entré en vigueur en 1998<sup>94</sup>, cette procédure

---

<sup>90</sup> Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163, art. 15, en particulier, §§ 1 (droit à l'éducation) et 3 (garantie d'accessibilité).

<sup>91</sup> En plus de la protection accordée aux personnes handicapées, on aurait aussi pu mentionner l'« amélioration de l'égalité femmes/hommes dans tous les domaines couverts par le traité » ou la « meilleure protection sociale, juridique et économique des enfants au travail et en dehors du travail » relevés par le Conseil de l'Europe lui-même dans sa présentation de la plus-value apportée par la Charte sociale révisée. V. <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163>>, page consultée le 5 novembre 2021.

<sup>92</sup> Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163, art. E.

<sup>93</sup> En effet, dans les années 90, le Conseil de l'Europe décide non seulement d'élargir les droits protégés par la Charte sociale européenne mais aussi de renforcer son mécanisme de contrôle. Pour ce faire, deux protocoles sont élaborés : le protocole de 1991, dit « Protocole de Turin », qui réforme le mécanisme de contrôle et le protocole de 1995 qui crée la procédure des réclamations collectives, nouvelle modalité de contrôle qui vient s'ajouter au système des rapports nationaux. Le protocole de Turin se borne à clarifier les rôles des différents organes intervenant dans la surveillance de la mise en œuvre de la Charte. Il affirme que le Comité européen des droits sociaux est le seul organe ayant le pouvoir d'interpréter la Charte et de décider de la conformité ou non des situations nationales à la Charte en droit et en pratique, tandis que le Comité gouvernemental et le Comité des ministres ont un rôle exclusivement politique qui consiste à assurer le suivi des décisions du CEDS par les États Parties. Bien que ce protocole ne soit jamais entré en vigueur, il est mis en application à partir de la décision du Comité des ministres en date du 11 décembre 1991. V. C. BENELHOCINE, *La Charte sociale européenne*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2011, p. 41-42.

<sup>94</sup> V. les principales informations relatives au protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives sur le site du Conseil de l'Europe : <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=158>>, page consultée le 5 novembre 2021.

des réclamations collectives vient s'ajouter au système des rapports nationaux. Elle permet à des organisations d'employeurs et de travailleurs et à des organisations non gouvernementales (ci-après « ONG ») de saisir le Comité européen des droits sociaux d'un recours afin de porter à son attention des situations de violations de la Charte par un État Partie ayant accepté d'être soumis à cette procédure<sup>95</sup>. Ce mécanisme de contrôle s'avère particulièrement important pour le développement du droit antidiscriminatoire au sein du système de la Charte sociale européenne : sur les 200 réclamations collectives introduites et publiées au 31 juillet 2021, 102 invoquent une discrimination. Ainsi, pour plus de la moitié des réclamations collectives, le Comité est amené à déterminer l'existence ou non d'une discrimination et, par conséquent, à élaborer une jurisprudence solide et abondante en matière de discrimination. Dès la deuxième réclamation collective dénonçant une discrimination, le CEDS saisit l'opportunité de préciser et d'étendre la portée du principe de non-discrimination inséré dans la Charte révisée sous la forme de l'article E. Amené à reconnaître l'existence d'une discrimination à l'encontre des enfants autistes dans l'accès à l'éducation, le Comité apporte une série de clarifications concernant l'utilisation de l'article E, dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 13/2002 en date du 4 novembre 2003. Il souligne sa proximité avec l'article 14 de la CEDH<sup>96</sup>. L'article E fonctionne ainsi de manière similaire : dans la mesure où il garantit « une jouissance également effective de la totalité des droits », il n'a pas d'existence indépendante et doit être combiné avec l'une des dispositions de la Charte protégeant un droit économique, social ou culturel afin d'alléguer une discrimination<sup>97</sup>. Tout comme l'article 14 de la CEDH, l'article E dresse une liste non exhaustive des motifs de discrimination prohibés. Toujours dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 13/2002 *Autisme-Europe c/ France*, le Comité considère que, même si le handicap n'est pas explicitement mentionné dans la liste des motifs de discrimination interdits par l'article E, il est néanmoins couvert par la formule « toute autre situation », qui atteste du caractère ouvert et non limitatif de ladite liste<sup>98</sup>. Par la suite, le Comité continuera à étendre la liste des motifs discriminatoires proscrits par l'article E en y ajoutant, par exemple, la situation économique ou encore la situation territoriale<sup>99</sup> et, de manière générale, en reprenant à son compte l'interprétation large par la Cour EDH de l'expression « toute autre situation », qui « ne se limit[e] pas aux caractéristiques qui présentent un caractère personnel en ce sens qu'elles sont innées ou inhérentes à la personne<sup>100</sup> ». Tous ces motifs sont mis sur

---

<sup>95</sup> La procédure des réclamations collectives est en effet facultative. Les États peuvent accepter de s'y soumettre en ratifiant ou en adhérant au protocole de 1995 ou bien en acceptant l'article D de la Charte sociale européenne révisée de 1996. Actuellement, seuls 16 États acceptent l'introduction de réclamations collectives à leur rencontre : la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Suède (parmi eux, 3 États, à savoir la Bulgarie, la Slovaquie et l'Espagne ont accepté la procédure des réclamations collectives via l'article D de la CSE révisée). Voir sur le site du Conseil de l'Europe, la page dédiée au protocole de 1995 présentant l'état des signatures et ratifications du protocole : <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=158>>, page consultée le 05 novembre 2021.

<sup>96</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>97</sup> *Ibid.*, § 51.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Ces deux critères de discrimination sont reconnus comme étant prohibés par l'article E au sein de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n°87/2012 *IPPF EN c/ Italie*. V. CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, §§ 190-194.

<sup>100</sup> Il s'agit d'une citation extraite de l'arrêt *Biao c/ Danemark* de la Cour EDH en date du 24 mai 2016, reprise par le Comité EDS. V. CEDS, *Réclamation collective n° 110/2014 FIDH c/ Irlande*, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, §§ 123 et 126.

un pied d'égalité par le Comité qui accorde le même degré de protection, quel que soit le critère sur lequel se fonde la discrimination<sup>101</sup>. Hormis l'extension des motifs prohibés, le CEDS procède également à une expansion de l'article E, en stipulant qu'il prend en compte tous les types de discrimination. Le Comité estime ainsi que « l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte<sup>102</sup> ». Il faut comprendre par-là que le principe de non-discrimination contenu dans l'article E impose aux États de traiter de manière identique des personnes se trouvant dans des situations comparables mais aussi de traiter de manière différente des personnes se trouvant dans des situations différentes<sup>103</sup>.

Par ailleurs, si l'article E s'applique à tous les types de discrimination, il permet également la prise en considération de diverses formes de discrimination, y compris multiple. Ainsi le fonctionnement de l'article E, calqué sur le modèle de l'article 14, CEDH, offre la possibilité de l'utiliser de deux façons différentes pour appréhender la discrimination multiple. D'une part, l'article E peut être combiné à l'une des dispositions accordant une protection spéciale à un groupe spécifique : la discrimination alléguée est alors fondée sur l'un des critères prohibés par l'article E et le critère de discrimination prohibé par la disposition octroyant une protection spécifique. Cela s'est produit dans le cadre de deux réclamations à l'encontre de la Belgique, au sein desquelles les organisations réclamantes alléguaient une discrimination fondée sur le handicap et l'origine sociale en matière d'éducation en visant l'article 15, § 1 (droit des enfants handicapés à l'éducation), combiné à l'article E<sup>104</sup>. D'autre

---

<sup>101</sup> À l'inverse de la Cour EDH, le Comité EDS ne procède pas à une hiérarchisation des motifs discriminatoires quand il examine l'existence d'une discrimination. Si le fait que le Comité EDS cite l'arrêt *Timishev* de la Cour EDH dans certaines de ses décisions sur le bien-fondé peut laisser penser de prime abord que le Comité opère une hiérarchisation entre les critères de discrimination ; il n'en est rien. En effet, bien qu'il cite cet arrêt dans le cadre de constats de violation aggravée, il n'en tire en réalité aucune conséquence juridique : il spécifie bien que les deux critères d'établissement de la discrimination directe aggravée sont le comportement actif de l'État et le fait que la mesure discriminatoire cible expressément et directement un groupe vulnérable. C'est donc bien la qualité de groupe vulnérable et non le critère de race ou d'origine ethnique qui compte pour établir une violation aggravée de la Charte. Par la suite, le Comité ne fait plus du tout référence à cet arrêt et il apprécie toujours, en pratique, la discrimination de la même manière, indépendamment du motif discriminatoire.

<sup>102</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>103</sup> Attention, il s'agit là d'une distinction entre discrimination directe et discrimination indirecte propre au Comité. Le CEDS considère ainsi qu'une différence de traitement entre personnes dans une situation analogue constitue une discrimination directe tandis que traiter de manière identique des personnes placées dans une situation différente constitue une discrimination indirecte. Or ce n'est pas le cas de la Cour EDH qu'il cite pourtant en exemple : le Comité EDS s'appuie en effet sur l'arrêt *Thlimmenos c/ Grèce* de la Cour EDH pour établir que traiter de manière identique des personnes dans une situation différente relève d'une discrimination indirecte alors que dans cet arrêt, la Cour dénonce certes un traitement identique de personnes placées dans des situations différentes mais elle aboutit à un constat de discrimination directe. V. M. BRILLAT, *Le principe de non-discrimination à l'épreuve des rapports entre les droits européens*, Institut universitaire Varenne, coll. des thèses, 2015, p. 78.

<sup>104</sup> Il s'agit des réclamations collectives n° 109/2014 *Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales c/ Belgique* et n° 141/2017 *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme et Inclusion Europe c/ Belgique*. Les organisations réclamantes alléguaient que les enfants atteints de déficience intellectuelle n'avaient pas accès à l'enseignement dans des écoles ordinaires faute d'aménagements raisonnables et que cela pénalisait particulièrement les enfants handicapés issus d'un milieu social modeste car les parents de milieux aisés payaient de leur propre poche les aides et aménagements pour que leur enfant ait accès à l'éducation en milieu ordinaire. Le Comité a accepté d'examiner la deuxième partie de l'allégation sous l'angle de l'article 15, § 1, combiné à l'article E pour les deux réclamations, même s'il n'a finalement pas conclu à l'existence d'une

part, l'article E peut être associé à une disposition garantissant un droit générique : la discrimination multiple est alors alléguée en se fondant sur plusieurs critères énumérés au sein de l'article E. Par exemple, la Fédération internationale pour le planning familial a introduit une réclamation à l'encontre de l'Italie, à laquelle elle reproche une discrimination à l'encontre des femmes dans l'accès à l'avortement en raison du nombre trop élevé de médecins objecteurs de conscience qui empêchent les femmes d'avorter dans certaines régions du pays et les contraignent à se rendre à l'étranger pour avorter. Or se déplacer et assumer les coûts d'un avortement à l'étranger est impossible pour les femmes de catégories défavorisées. Le Comité a estimé que cela constituait une discrimination intersectionnelle envers ces femmes, due à « l'effet combiné de leur genre, de leur état de santé, de leur situation territoriale et/ou économique » et l'a examinée sous l'angle de l'article 11 (droit à la santé) combiné à l'article E<sup>105</sup>.

La nouvelle version de la Charte sociale, alliée au protocole instaurant la procédure des réclamations collectives, permet l'essor du droit antidiscriminatoire grâce à la mise en œuvre de l'article E. Véritable principe général de non-discrimination, il garantit la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels de la Charte sans discrimination, là où la Charte originelle se bornait à interdire la discrimination dans l'emploi par l'article 1<sup>er</sup>, § 2. Par ailleurs, l'interprétation donnée par le CEDS à l'article E au fil de sa jurisprudence permet de lutter de manière efficace et globale contre la discrimination et ce, quels que soient son type, sa forme ou le critère sur lequel elle se fonde.

Toutefois, l'expansion du droit antidiscriminatoire ne suffit pas à garantir sa pleine effectivité au sein du système de la Charte sociale : un décloisonnement du système CSE est nécessaire.

## **II. – Le décloisonnement du système de la Charte opéré par le Comité**

Malgré l'enrichissement de la Charte qui a permis l'expansion de son droit antidiscriminatoire, celui-ci ne peut être pleinement effectif tant que persiste la principale faiblesse du système de la Charte, à savoir la protection à géométrie variable des droits, due à la coexistence des deux Chartes (l'une étant plus aboutie que l'autre) et à l'existence d'un système de tiroirs au sein des deux Chartes (les États ne sont pas obligés de souscrire à toutes les dispositions mais seulement à un nombre minimum et ils peuvent choisir lesquelles). Pour dépasser cette faiblesse, le Comité procède à un décloisonnement du système CSE qu'il transforme en un système intégré de droits interconnectés. Outre son incidence sur l'application du principe de non-discrimination en pratique, ce processus de décloisonnement a également un impact sur la façon d'envisager le droit antidiscriminatoire. Il est alors perçu de manière moins compartimentée, ce qui est déterminant pour bien appréhender les discriminations intersectionnelles.

---

discrimination fondée sur le handicap et le statut socioéconomique (l'allégation n'étant, selon lui, pas suffisamment étayée). V. CEDS, *Réclamation collective n° 109/2014 Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2017, §§ 88-94 ; *Réclamation collective n° 141/2017 Fédération internationale des ligues des droits de l'homme et Inclusion Europe c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2020, §§ 95 et 192-197.

<sup>105</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, §§ 190-194 (v., en particulier, § 190 pour la citation).

## A. – Une protection à géométrie variable

Le droit antidiscriminatoire développé depuis l'adoption de la Charte sociale révisée et de la procédure des réclamations collectives se heurte à deux limites intrinsèques au système de la Charte. Premièrement, bien que la Charte sociale révisée ait vocation à remplacer à terme la Charte de 1961, les deux Chartes coexistent toujours. En effet, malgré les incitations du Conseil de l'Europe, sept États restent Parties à la Charte originelle<sup>106</sup>. Or l'article E contenant le principe de non-discrimination n'existe que dans la version révisée de la Charte. Deuxièmement, les deux Chartes reposent sur un système de ratification « à la carte », ce qui signifie que les États Parties choisissent les dispositions qu'ils acceptent de reconnaître comme des obligations internationales contraignantes. Plus précisément, les États Parties doivent se considérer comme liés juridiquement par un certain nombre d'articles parmi des droits qui forment le noyau dur de la Charte, puis accepter d'être liés juridiquement par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes en dehors du noyau dur de sorte à s'engager à respecter un nombre minimum de droits garantis par la Charte<sup>107</sup>. Dans la mesure où les États ne sont pas obligés de souscrire à toutes les dispositions mais seulement à un certain nombre qu'ils peuvent choisir, la jouissance de certains droits n'est pas garantie et le principe de non-discrimination ne peut leur être appliqué. Dans les faits, le droit antidiscriminatoire se trouve alors limité<sup>108</sup>.

Pour que le principe général de non-discrimination soit pleinement effectif au sein du système de la Charte sociale, il faut donc impérativement qu'il puisse s'appliquer au-delà de la Charte sociale révisée et dans tous les domaines protégés par les différentes dispositions de la Charte. La solution adoptée par le Comité consiste à décloisonner le système de la Charte.

---

<sup>106</sup> Les sept États encore Parties à la Charte originelle sont : la Croatie, la République tchèque, le Danemark, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne et le Royaume-Uni. *A contrario*, 36 États sont Parties à la Charte sociale révisée (l'Espagne étant le dernier État à avoir adhéré à la Charte révisée en 2021). Enfin, il faut noter que quatre États du Conseil de l'Europe, à savoir le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse, n'ont ratifié aucun des deux traités : <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/spain-ratifies-the-revised-european-social-charter-and-accepts-the-collective-complaints-procedure#:~:text=L'Espagne%20a%20ratifi%C3%A9%20aujourd,un%20syst%C3%A8me%20de%20r%C3%A9clamations%20collectives>>, page consultée le 5 novembre 2021.

<sup>107</sup> Pour la Charte sociale originelle (1961), le noyau dur est composé des articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19. Parmi ces sept articles constituant le noyau dur, les Parties contractantes doivent se considérer liées par au moins cinq articles. Puis, elles doivent se considérer comme liées par un nombre supplémentaire d'articles ou paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, à leur choix, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui les lient ne soit pas inférieur à 10 articles ou à 45 paragraphes numérotés. V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n° 35, art. 20 « engagements ». Pour la Charte sociale révisée (1996), le noyau dur se compose des articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20 et les Parties contractantes doivent se considérer comme liées par au moins six de ces neuf articles. Puis, elles doivent se considérer comme liées par un nombre supplémentaire d'articles ou paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, à leur choix, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui les lient ne soit pas inférieur à seize articles ou à soixante-trois paragraphes numérotés. V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163, art. A « engagements ». Pour un récapitulatif du système de ratification « à la carte » des deux Chartes, voir la page dédiée aux dispositions acceptées de la Charte sociale européenne sur le site du Conseil de l'Europe : <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/provisions-of-the-charter>>, page consultée le 5 novembre 2021.

<sup>108</sup> Il est d'autant plus restreint que, si les États sont encouragés à accepter progressivement de plus en plus de dispositions de la Charte, seuls 3 États (la France, le Portugal et l'Espagne) ont, à l'heure actuelle, accepté l'ensemble des dispositions de la Charte de 1996 qui est l'instrument de protection le plus abouti.

## B. – L'uniformisation du système CSE

Peu de temps après l'adoption de la Charte révisée et la création de la procédure des réclamations collectives, le CEDS considère que le préambule de la Charte de 1961 contient un principe de non-discrimination ayant la même valeur juridique et s'utilisant de manière identique à l'article E. Cet alignement du préambule de la Charte originelle sur l'article E de la Charte révisée s'opère dans le cadre de la réclamation n° 15/2003 introduite par le Centre européen des droits des Roms (ci-après « CEDR ») à l'encontre de la Grèce. Dans sa décision sur le bien-fondé en date du 8 décembre 2004, il explique : « Le Comité souligne que l'un des objectifs intrinsèques des droits garantis par la Charte est d'exprimer la solidarité et de favoriser la cohésion sociale. Il en résulte que les États doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale. Cette exigence est illustrée par l'interdiction de la discrimination inscrite dans le Préambule et de son interaction avec les droits matériels de la Charte<sup>109</sup> ». Cela rappelle le fonctionnement de l'article E. Il convient néanmoins de noter l'ambiguïté entretenue par le Comité quant à l'usage du principe de non-discrimination contenu dans le préambule de la Charte originelle. En effet, plus loin dans la même décision, le Comité affirme que « le principe d'égalité et de non-discrimination fait, de par le Préambule de la Charte, partie intégrante de l'article 16<sup>110</sup> », ce qui laisse entendre que le préambule ne se combinerait pas avec chaque droit matériel mais ferait partie intégrante de ces droits. Cependant, le Comité lève le doute lors de son examen de la seconde réclamation collective mobilisant le préambule pour alléguer une discrimination. Il cite alors l'article contenant le droit matériel sur lequel porte la violation, suivi de la formule « lu à la lumière de la clause de non-discrimination du préambule de la Charte sociale européenne<sup>111</sup> », à laquelle il aura systématiquement recours par la suite. Il en ressort que le préambule s'applique bien sur le modèle de l'article E : il peut être invoqué en combinaison d'une autre disposition de la Charte pour dénoncer une discrimination dans l'application d'un des droits garantis par la Charte. Il s'agit là d'un décloisonnement entre les deux versions de la Charte qui permet de doter la Charte originelle d'un droit antidiscriminatoire aussi efficace que celui de la Charte révisée.

Ce décloisonnement ne se limite pas au principe de non-discrimination mais concerne l'ensemble des droits garantis au sein du système de la Charte sociale européenne. De fait, le Comité a établi que les droits de la Charte sont inextricablement liés entre eux, en déclarant : « La Charte a été conçue comme un tout et ses dispositions se complètent en se chevauchant partiellement. Il est impossible de délimiter le champ d'application matériel de chaque article ou paragraphe d'une manière étanche<sup>112</sup> ». Affirmer la perméabilité des droits de la Charte va alors permettre au Comité d'interpréter certains articles de la Charte comme incorporant des

---

<sup>109</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 19.

<sup>110</sup> *Ibid.*, § 26.

<sup>111</sup> Le Comité emploie cette tournure plusieurs fois dans sa décision sur le bien-fondé. Quand il résume la procédure, il rappelle que l'organisation réclamante « allègue que la Croatie ne respecte pas les articles 11, § 2, et 16, lus seuls et à la lumière de la clause de non-discrimination du Préambule » (§ 1). Puis il procède à l'examen de « la violation alléguée de l'article 11, § 2, pris isolément et à la lumière de la clause de non-discrimination de la Charte sociale européenne » (titre avant le § 23) et à l'examen de la violation alléguée de l'article 16 lu seul et à la lumière de la clause de non-discrimination du préambule de la Charte sociale européenne » (titre avant le § 67). V. CEDS, *Réclamation collective n° 45/2007 International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c/ Croatie*, décision sur le bien-fondé du 30 mars 2009.

<sup>112</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c/ Bulgarie*, décision sur la recevabilité du 26 juin 2007, § 9.

droits contenus dans d'autres dispositions qui n'ont pas été acceptés par l'État Partie<sup>113</sup>. L'exemple le plus édifiant d'un tel décloisonnement est sans doute le droit au logement. Le droit au logement est explicitement garanti par l'article 31 de la Charte sociale révisée de 1996, mais est absent de la Charte sociale originelle. Pour remédier à cela, le Comité considère que certaines obligations de l'article 31, notamment en ce qui concerne les garanties de logements d'un niveau suffisant et contre les expulsions illégales, existent également sous l'angle de l'article 16 de la Charte originelle, disposition consacrant le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique<sup>114</sup>. En outre, le Comité estime que, dans la mesure où l'article 16 de la Charte originelle reprend des obligations de l'article 31 de la Charte révisée et où les articles 16 des deux Chartes sont identiques, l'article 16 de la Charte révisée contient également les mêmes obligations<sup>115</sup>. Cela signifie que les États Parties à la Charte sociale révisée n'ayant pas souscrit à l'article 31 sont néanmoins tenus de respecter certaines obligations en matière de logement s'ils ont accepté d'être liés par l'article 16. Le Comité a ainsi opéré un décloisonnement temporel (entre les deux Chartes) et matériel (entre deux dispositions).

Il procède de la même manière pour les droits spécifiques accordés à certains groupes par la Charte révisée. Il intègre ainsi les droits spéciaux protégeant des populations vulnérables au sein de dispositions génériques, afin que les États ne s'étant pas engagés à défendre ces droits spéciaux les respectent. Il considère, par exemple, que la protection spéciale accordée aux enfants handicapés par l'article 15, § 1, de la Charte révisée est implicitement contenue dans l'article 17, § 2, des deux Chartes assurant un égal accès à l'éducation pour tous les enfants<sup>116</sup>.

Cette méthode de décloisonnement consistant à faire correspondre entre elles diverses dispositions des deux Chartes, y compris l'article E et le préambule de la CSE de 1961, permet d'assurer la cohérence et l'uniformité du système de la Charte sociale et de garantir la jouissance du plus grand nombre de droits économiques et sociaux possibles. Le droit

---

<sup>113</sup> Le Comité déduit de l'affirmation de la perméabilité des droits de la Charte qu'« [i]l incombe dès lors au Comité de veiller tout à la fois à ne pas imposer aux États des obligations relevant d'articles qu'ils n'ont pas entendu accepter et à ne pas amputer d'éléments essentiels de leur portée les dispositions d'articles acceptés portant des obligations susceptibles de résulter également d'autres articles non acceptés ». Il procède par la suite à l'extension du champ *rationae materiae* de l'article accepté en y intégrant des obligations relevant d'articles non acceptés. V. CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c/ Bulgarie*, décision sur la recevabilité du 26 juin 2007, §§ 9-10.

<sup>114</sup> CEDS, *Réclamation collective de la réclamation n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §§ 13-18 ; CEDS, *Réclamation collective n° 51/2008 CEDR c/ France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 89 ; CEDS, *Réclamation collective n° 62/2010 Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, § 46 ; CEDS, *Réclamation collective n° 86/2012 Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, § 48.

<sup>115</sup> CEDS, *Réclamation collective de la réclamation n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §§ 13-18.

<sup>116</sup> Il énonce : « Le Comité considère ainsi, que le fait que les droits des personnes handicapées soient énoncés à l'article 15, § 1, de la Charte révisée n'exclut pas que des questions pertinentes relatives au droit à l'éducation d'enfants et d'adolescents handicapés soient examinées dans le cadre de l'article 17, § 2, (v., notamment, conclusions 2003, Bulgarie, p. 70). La réclamation est donc, eu égard à son objet, recevable au titre de l'article 17, § 2. En ce qui concerne les allégations en l'espèce, le Comité décidera, dans le cadre de l'appréciation sur le bien-fondé de la réclamation, dans quelle mesure elles relèvent de l'article 17, § 2 ». V. CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c/ Bulgarie*, décision sur la recevabilité du 26 juin 2007, § 10.

antidiscriminatoire s'en trouve alors renforcé, puisque les deux Chartes bénéficient désormais d'un principe général de non-discrimination qui s'applique à des droits économiques et sociaux variés, peu de domaines échappant à la protection de la Charte, malgré le refus de certaines dispositions par les États.

### **C. – L'intégration et l'interconnexion des droits au sein du système CSE**

Après avoir déclaré que certains droits recouvrent des obligations juridiques relevant textuellement d'autres droits de la Charte, le Comité continue à approfondir cette interconnexion entre les droits de la Charte jusqu'à faire de la Charte sociale un véritable système intégré.

Le Comité pense les droits économiques et sociaux en interaction les uns avec les autres. Il établit que la violation d'un droit de la Charte peut entraîner *de facto* la violation d'un autre. C'est particulièrement le cas pour le droit au logement dont le non-respect peut entraîner une violation du droit à la santé. Dans certaines affaires concernant les Roms et les mineurs étrangers non accompagnés (ci-après « MENA »), le Comité a ainsi estimé que le fait de vivre dans des logements insalubres pour les Roms ou de vivre dans la rue en raison de l'absence de foyers d'accueil pour les MENA les exposaient à des risques de santé disproportionnés, ce qui constitue une violation de leur droit à la santé, si l'État en cause ne prend pas de mesures spécifiques pour y remédier<sup>117</sup>. À travers cette jurisprudence, le Comité met en exergue un lien de causalité entre certains droits de la Charte. Ce raisonnement atteint son paroxysme dans la mise en œuvre de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale). L'article 30 dispose que les États parties s'engagent « a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille<sup>118</sup> ». Selon le Comité, cela démontre « le lien très étroit entre l'effectivité du droit consacré par l'article 30 de la Charte et la jouissance des droits reconnus dans d'autres dispositions<sup>119</sup> ». Ainsi un constat de violation d'un ou plusieurs droits économiques et sociaux, comme le droit à un logement

---

<sup>117</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2008, §§ 46-51 ; CEDS, *Réclamation collective n° 67/2011 Médecins du monde-International c/ France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, § 144 ; CEDS, *Réclamation collective n° 69/2011 Défense des enfants Internationale (DEI) c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, § 117 ; CEDS, *Réclamation collective n° 104/2014 Forum européen des Roms et des gens du voyage (FERV) c/ République tchèque*, décision sur le bien-fondé du 17 mai 2016, §§ 124 et 127 ; CEDS, *Réclamation collective n° 114/2015 Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) c/ France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, § 152 ; CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018, § 81.

<sup>118</sup> Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163, art. 30.

<sup>119</sup> Parmi ces dispositions, il cite « le droit au travail (art. 1<sup>er</sup>), l'accès aux soins de santé (art. 11), les prestations de sécurité sociale (art. 12), l'assistance sociale et médicale (art. 13), le bénéfice de services sociaux (art. 14), les droits des personnes handicapées (art. 15), la protection sociale, juridique et économique tant de la famille (art. 16) que des enfants et des adolescents (art. 17), l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (art. 20) ou le droit au logement (art. 31), sans oublier l'impact important de la clause de non-discrimination (art. E), incluant la non-discrimination fondée sur la pauvreté ». V. CEDS, *Observation interprétative de l'article 30*, conclusions de 2013 (document disponible sur Hudoc).

adéquat ou l'accès aux soins de santé, peut suffire à conclure à la violation de l'article 30<sup>120</sup>. Il y a donc une imbrication et une interconnexion des droits économiques et sociaux au sein de l'article 30 qui lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Par ailleurs, ce décloisonnement permis par l'article 30 s'étend au-delà de la Charte : le Comité a interprété la notion de « protection contre l'exclusion sociale » comme incluant « l'obligation positive d'encourager la participation citoyenne<sup>121</sup> ». Il a, par exemple, estimé que les difficultés de domiciliation entravaient le droit de vote et que cela était contraire à l'article 30<sup>122</sup>. Il opère ainsi un décloisonnement entre les droits économiques et sociaux contenus dans la Charte et les droits civils et politiques protégés par la Convention EDH en se fondant sur l'indivisibilité des droits de l'homme.

La Charte sociale européenne est donc pensée par le CEDS comme un système intégré de droits interconnectés. Ce raisonnement décloisonné se traduit, dans la mise en œuvre de son droit antidiscriminatoire, par l'adoption d'une logique décompartimentée, favorable à la prise en compte des discriminations multiples, en particulier intersectionnelles.

#### **D. – La mise en œuvre décompartimentée du droit antidiscriminatoire**

Le décloisonnement se répercute sur la mise en œuvre du droit antidiscriminatoire en décompartimentant la procédure des réclamations collectives et en permettant au Comité de mieux appréhender les interactions, ce qui facilite la prise en considération de la discrimination multiple.

Au niveau procédural, le Comité accepte un certain degré de décloisonnement du mécanisme des réclamations collectives qui favorise l'émergence d'allégations de discrimination multiple. Par exemple, plusieurs organisations réclamantes peuvent introduire une réclamation collective conjointement. Cette pratique des réclamations conjointes a été initiée en 2000 par les syndicats<sup>123</sup>, qui restent le type d'organisations réclamantes ayant le plus recours à cette pratique<sup>124</sup>. Cependant, cette pratique a également été reprise par les organisations non gouvernementales. Or, si la moitié des réclamations conjointes introduites par des ONG proviennent d'ONG défendant les droits d'un même groupe d'individus<sup>125</sup>, l'autre moitié a été faite soit par une OING défendant les droits humains en général, qui s'est associée avec une ONG défendant un groupe précis<sup>126</sup>, soit par deux OING défendant des populations

---

<sup>120</sup> À titre d'exemple, dans le cadre de la réclamation n° 33/2006, le Comité a considéré que l'insuffisance des politiques de logement en faveur des personnes les plus pauvres constituait une violation de l'article 31 et impliquait « l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté », en violation de l'article 30 (§§ 169-170). V. CEDS, *Réclamation collective n°33/2006 Mouvement international ATD-Quart Monde c/ France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 163-170.

<sup>121</sup> CEDS, *Digest de jurisprudence*, décembre 2018, p. 223.

<sup>122</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 51/2008 CEDR c/ France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 99 ; CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 103-109.

<sup>123</sup> La réclamation n° 10/2000 étant la première réclamation conjointe.

<sup>124</sup> Sur les 17 réclamations conjointes déposées, 11 l'ont été par des organisations de travailleurs.

<sup>125</sup> Il s'agit de la réclamation n° 117/2015 réalisée par des OING spécialisées dans les droits des personnes LGBT, de la réclamation n° 163/2018 déposée par des ONG finlandaises œuvrant dans le domaine social et de la réclamation n° 168/2018 effectuée par deux OING défendant les droits des personnes handicapées.

<sup>126</sup> Il s'agit de la réclamation n° 141/2017 associant la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme

différentes<sup>127</sup>. Ces deux dernières configurations sont particulièrement intéressantes car elles permettraient de prendre en compte la violation des droits de plusieurs groupes d'individus au sein d'une seule réclamation et, par conséquent, de prendre en considération une potentielle discrimination multiple touchant des individus à l'intersection de plusieurs groupes. Il est en effet possible pour une réclamation collective de dénoncer des violations, y compris des discriminations, commises dans plusieurs domaines différents et/ou à l'égard de plusieurs groupes d'individus. Ce dernier point est particulièrement intéressant pour la reconnaissance de la discrimination multiple. La possibilité de faire valoir les droits de plusieurs groupes victimes de violations de la Charte au sein d'une même réclamation a permis à la discrimination multiple d'émerger et d'être traitée. Certaines organisations réclamantes ont ainsi pu alléguer, dans une seule réclamation, une discrimination mono-critérielle à l'encontre d'un groupe et, à titre subsidiaire, une discrimination multiple à l'encontre d'un sous-groupe au sein du groupe discriminé<sup>128</sup>. Par exemple, le CEDR a introduit un recours contre l'Irlande dans lequel il alléguait principalement des discriminations mono-critérielles à l'encontre de la communauté des gens du voyage en matière de logement, mais invitait aussi le Comité à constater une discrimination plus spécifique envers les enfants de la communauté des gens du voyage dont la fréquentation scolaire pâtirait des mauvaises conditions de logement et des expulsions subies par les gens du voyage<sup>129</sup>.

À un niveau plus théorique, sa conception décloisonnée du système de la Charte permet au Comité de voir et de mettre en évidence les interactions entre les droits économiques, sociaux et culturels protégés. Or cette capacité à envisager les interactions est primordiale pour pouvoir appréhender les discriminations intersectionnelles basées précisément sur des synergies entre motifs discriminatoires<sup>130</sup>. Cela se vérifie au sein de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 87/2012 où le Comité reconnaît explicitement pour la première fois l'existence d'une discrimination intersectionnelle. Pour désigner l'interaction entre les différents motifs de discrimination à l'œuvre, il emploie les mêmes tournures que celles qu'il utilise pour mettre en avant les liens entre les dispositions de la Charte. Il indique que les motifs discriminatoires « sont étroitement liés entre eux » et « constituent un grief de discriminations *se chevauchant*, intersectionnelles, ou multiples<sup>131</sup> ». Le silence du Comité est tout aussi révélateur : le Comité explique certes que la discrimination subie par les femmes italiennes dans l'accès à l'avortement est une « conséquence de l'effet combiné de leur genre, de leur état de santé, de leur situation territoriale et/ou économique<sup>132</sup> », mais il se contente de conclure que la situation constitue une violation de

---

(FIDH) couvrant de nombreux domaines de protection des droits fondamentaux et Inclusion Europe protégeant les droits des personnes handicapées, et de la réclamation n° 173/2018 introduite par une OING défendant les droits humains en général (la Commission internationale de juristes) et une OING protégeant spécifiquement les réfugiés et les exilés.

<sup>127</sup> Il s'agit de la réclamation n° 157/2017 qui associe une OING défendant les droits des Roms et une OING luttant pour les droits des personnes handicapées mentales.

<sup>128</sup> V. Deuxième partie, chapitre II, Section II, I du présent mémoire qui détaille l'approche imbriquée des organisations réclamantes consistant à dénoncer la discrimination multiple subie par un sous-groupe au sein d'un groupe victime de discrimination mono-critérielle.

<sup>129</sup> Il s'agit de la réclamation collective n° 100/2013 *CEDR c/ Irlande*.

<sup>130</sup> V. le passage de l'introduction consacré à l'importance d'un droit antidiscriminatoire décompartmenté pour l'appréhension de la discrimination intersectionnelle.

<sup>131</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, § 190.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

l'article E combiné à l'article 11 sans préciser comment il utilise l'article E. S'il ne fait aucun doute que le Comité combine entre eux plusieurs critères de la liste indicative de l'article E pour constater la discrimination, le fait qu'il ne l'explique pas démontre qu'il s'agit pour lui d'une évidence. En effet, habituellement, le Comité explique sa manière d'utiliser l'article E lorsqu'il le mobilise de manière inédite : par exemple, dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 13/2002, il énonce clairement que l'article E interdit la discrimination fondée sur le handicap<sup>133</sup>. La décision du Comité concernant la réclamation n° 87/2012 confirme donc que sa vision décloisonnée du système de la Charte l'amène à concevoir son droit antidiscriminatoire de manière plus ouverte et moins compartimentée.

L'avènement d'un système intégré de droits interconnectés grâce au processus de décloisonnement opéré par le Comité renforce son droit antidiscriminatoire. D'un point de vue pratique, l'uniformisation du système de la Charte permet de dépasser ses limites intrinsèques en la dotant de deux principes généraux de non-discrimination s'appliquant non plus seulement théoriquement, mais de manière effective à l'ensemble des droits couverts par la Charte. Au plan conceptuel, penser la Charte comme un système intégré de droits interconnectés conduit le Comité à adopter une approche moins compartimentée dans la mise en œuvre de son droit antidiscriminatoire.

Le droit antidiscriminatoire de la CSE a connu un essor considérable qui l'a rendu apte à appréhender la discrimination dans tous ses aspects. D'abord restreint à l'interdiction de la discrimination au travail, le droit antidiscriminatoire de la Charte comprend désormais un principe général de non-discrimination dans la jouissance des droits qu'elle garantit grâce à l'adoption de nouveaux traités enrichissant la Charte. Cette expansion s'est accompagnée d'un décloisonnement de la CSE qui en fait un système intégré de droits interconnectés. Le droit antidiscriminatoire au sein de ce système est alors véritablement unifié, effectif et décompartimenté, ce qui favorise sa prise en compte de la discrimination multiple, y compris intersectionnelle.

Le Comité EDS va parachever le développement du droit antidiscriminatoire en le transformant en un droit à l'égalité matérielle, effective et correctrice, le rendant encore plus apte à reconnaître et à combattre la discrimination intersectionnelle.

## **SECTION II. – UN DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE CONÇU COMME LE DROIT À UNE ÉGALITÉ MATÉRIELLE, EFFECTIVE ET TRANSFORMATRICE**

Dans la mesure où les droits garantis par la Charte sont des droits économiques, sociaux et culturels, ils sont perçus comme devant faire l'objet d'une protection collective. Le Comité pense les violations de la Charte, qu'il s'agisse de violations ordinaires ou de discriminations, de manière structurelle. Le Comité s'attache alors à garantir une égalité matérielle et effective contre des inégalités structurelles dans les faits. Il partage ainsi l'objectif de la critique intersectionnelle (I).

Son attachement à l'égalité matérielle et effective se concrétise par l'adoption d'une nouvelle définition de la discrimination indirecte, qui permet au Comité de sanctionner l'absence d'action positive pour tenir compte des besoins spécifiques d'un groupe vulnérable. L'interdiction de la discrimination devient alors un droit à l'égalité matérielle, effective et

---

<sup>133</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 51.

transformatrice à même de lutter de manière appropriée contre la discrimination intersectionnelle (II).

### **I. – La garantie d’une protection collective contre des inégalités structurelles**

Le système de la Charte sociale européenne garantit des droits économiques, sociaux et culturels de nature collective et non pas individuelle. Cette dimension collective se traduit par la prise en compte du caractère systémique et structurel des inégalités dans la jouissance de ces droits. La finalité du droit antidiscriminatoire du système CSE est alors la même que celle de l’approche intersectionnelle : lutter contre les inégalités structurelles en assurant un droit à l’égalité matérielle et effective.

Les droits économiques, sociaux et culturels garantis par le système de la Charte sociale européenne font l’objet d’une protection collective. Par l’intermédiaire des deux mécanismes de contrôle de la Charte, le Comité examine la conformité de situations nationales générales à la Charte<sup>134</sup>. Aussi bien lors de la procédure des rapports que lors de la procédure des réclamations collectives, l’évaluation de la conformité à la Charte se fait d’un point de vue systémique.

Cela est particulièrement visible dans le système des rapports. Chaque État est tenu de soumettre un rapport dans lequel il indique comment il applique la Charte en droit et en pratique à l’échelle nationale<sup>135</sup>. Le Comité ne se borne pas à examiner la législation en vigueur, mais s’intéresse également à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans les faits. Le Comité a ainsi souligné « qu’il ne suffit pas de fournir des listes de la législation nationale concernant les dispositions de la Charte », mais que « toutes les références à la législation devraient être accompagnées d’explications appropriées concernant la façon dont elles assurent l’application de la Charte<sup>136</sup> ». Par ailleurs, le Comité adresse soit des questions générales, soit des questions spécifiques aux États concernant leur législation et leurs pratiques relatives à la garantie des droits économiques, sociaux et culturels. Il demande alors souvent aux États de lui fournir des informations statistiques qui lui permettent d’évaluer l’effectivité des droits couverts par la Charte sur leur territoire<sup>137</sup>. Or le recours à des données statistiques permet d’identifier des violations systémiques de la Charte et de repérer des inégalités structurelles dans la jouissance des droits de la Charte. Dans ses conclusions de 2020, le Comité mentionne des « problèmes récurrents en termes d’efforts déployés par les pays pour garantir la jouissance égale des droits du travail pour tous<sup>138</sup> » : autrement dit, il constate des problèmes persistants et transnationaux, par

---

<sup>134</sup> L’article 2, al. 1<sup>er</sup>, du règlement intérieur du CEDS lui attribue le rôle suivant : « Le Comité statue en droit sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne, le Protocole additionnel de 1988 et la Charte sociale européenne révisée ». V. CEDS, *Règlement intérieur*, art. 2 relatif au rôle du Comité.

<sup>135</sup> CEDS, *Digest de jurisprudence*, décembre 2018, p. 5.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 8. Le Digest cite la prise de position du Comité dans ses conclusions 2009, au sein des §§ 19 à 22.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 8. Il s’agit là encore d’une citation des §§ 19 à 22 des conclusions 2009 du CEDS. La position du Comité révèle l’importance qu’il accorde à la garantie effective droits économiques, sociaux et culturels au sein de chaque État : il rappelle en effet aux États que lorsqu’il leur demande des données statistiques qu’ils ne peuvent fournir, ils sont néanmoins invités à « fournir des données ou des estimations basées sur des études *ad hoc* et des enquêtes, ou utiliser des données valables à partir d’autres sources ».

<sup>138</sup> V. la synthèse des conclusions 2020 du Comité EDS présentée sur le site du Conseil de l’Europe : <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/states-parties-still-struggle-with-problems-related-to-social-rights-discrimination>>, page consultée le 10 novembre 2021.

conséquent structurels, de discrimination fondée sur le genre, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique et le handicap<sup>139</sup>.

Cette perspective systémique se retrouve également dans la procédure des réclamations collectives. Comme son nom l'indique, ce mécanisme de contrôle a pour particularité d'instaurer un système de recours collectifs dénonçant une ou des violations alléguées de la Charte visant un ou plusieurs groupes plutôt qu'un système de plaintes individuelles. Le CEDS a relevé cette spécificité lui-même dans une de ses décisions en se déclarant, d'une part, incompétent « pour traiter directement des situations individuelles ni pour donner une quelconque appréciation ou injonction au Gouvernement à leur sujet » et en rappelant, d'autre part, que « la procédure de réclamations est collective dans sa nature et consiste, par conséquent, en l'examen de situations de portée générale<sup>140</sup> ». Par ailleurs, dans la mesure où le recours n'est pas individuel mais collectif, cela signifie que la procédure des réclamations collectives instaure un droit objectif de dénonciation au lieu d'un droit subjectif d'action<sup>141</sup>. Les organisations réclamantes, que ce soit les organisations d'employeurs et de travailleurs ou les OING<sup>142</sup>, voire dans certains cas des ONG nationales<sup>143</sup>, ont un véritable droit d'*actio popularis* : elles peuvent dénoncer des violations de la Charte par un État au nom de l'intérêt commun sans avoir à démontrer leur intérêt à agir, c'est-à-dire une condition de victime, pour pouvoir introduire leur recours<sup>144</sup>. Cette protection collective des droits garantis par la Charte, en insistant sur les situations générales de non-conformité, permet donc de se concentrer sur les violations systémiques de la Charte.

De plus, il résulte de cette protection collective que les bénéficiaires des droits de la Charte ne sont pas des individus pris isolément, mais des groupes d'individus. Bien qu'il n'y ait aucune obligation de démontrer l'existence d'une condition de victime ou même de désigner une victime lorsque l'on soumet une réclamation collective<sup>145</sup>, les organisations réclamantes

---

<sup>139</sup> K. LUKAS, « The European Social Charter and Equality », *Taking Stock of the European Social Charter at 60*, conférence ayant eu lieu le 21 avril 2021 à Nottingham, Royaume-Uni, p. 5 (transcription).

<sup>140</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 33/2006 Mouvement international ATD-Quart Monde c/ France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 53.

<sup>141</sup> L. HENNEBEL et H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, p. 443-445.

<sup>142</sup> Deux types d'organisations sont habilitées à saisir le CEDS : les OET et les OING. L'article 1<sup>er</sup> du protocole de 1995 prévoyant le système des réclamations collectives octroie ainsi le droit de faire des réclamations collectives aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs visées au § 2 de l'article 27 de la Charte, aux organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation et aux organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental. Selon l'article 3, les OING ne peuvent présenter de réclamations que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées. V. Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives*, Strasbourg, 9 septembre 1995, STE n° 158, art. 1 et 3.

<sup>143</sup> Les organisations nationales non gouvernementales d'un État partie peuvent introduire des réclamations collectives à l'encontre de cet État uniquement si l'État en cause l'a accepté expressément. Le droit de dénonciation de ces ONG nationales est soumis à la même condition que celui des OING : elles ne peuvent présenter de réclamations que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées. À l'heure actuelle, seule la Finlande autorise les ONG relevant de sa juridiction à faire des réclamations collectives. V. Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives*, Strasbourg, 9 septembre 1995, STE n° 158, art. 2 et 3.

<sup>144</sup> L. HENNEBEL et H. TIGROUDJA, *op. cit.*, p. 444-445.

<sup>145</sup> Comme il a été dit précédemment, l'organisation réclamante ne doit pas démontrer son intérêt à agir : il n'y

identifient systématiquement la ou les catégories d'individus victimes quand elles dénoncent une violation de la Charte. Le Comité EDS fait de même dans ses décisions sur le bien-fondé où il indique toujours explicitement le groupe potentiellement lésé par la violation alléguée de la Charte. Au demeurant, quand il examine un grief de discrimination, le Comité raisonne davantage en termes de groupes discriminés plutôt que de motifs discriminatoires. Il ne précise que très rarement le ou les critères sur lesquels se fonde la discrimination alléguée : au lieu de cela, il désigne le groupe qui subit la discrimination<sup>146</sup>.

Ce raisonnement en termes de groupes victimes de discrimination, associé à une évaluation de la conformité de situations nationales générales, conduit inévitablement le Comité à s'intéresser aux discriminations systémiques ayant des causes structurelles. Si de telles discriminations peuvent provenir de la législation, elles traduisent surtout des inégalités de fait ciblant des groupes spécifiques<sup>147</sup>. C'est pour cette raison que le Comité pense l'interdiction de la discrimination comme la garantie d'une égalité matérielle et effective, au-delà de la simple égalité de traitement juridique. Il l'affirme ainsi dans sa première décision invoquant la portée du principe de non-discrimination de l'article E : « En d'autres termes, il faut non seulement, dans une société démocratique, percevoir la diversité humaine de manière positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace<sup>148</sup> ».

La lutte contre les inégalités structurelles par la garantie d'une égalité matérielle est aussi l'objectif poursuivi par la critique intersectionnelle. Cet objectif transparaît dans la délimitation des groupes victimes de discriminations intersectionnelles. En effet, si elle a conscience de la consubstantialité des rapports sociaux (tout individu est traversé par des rapports sociaux de race, de genre, de classe sociale, d'âge, de sexualité)<sup>149</sup>, la critique intersectionnelle considère que seuls certains groupes sont en position d'intersectionnalité et peuvent subir des discriminations intersectionnelles. Pendant longtemps, les juristes intersectionnalistes se sont focalisés sur l'identité et l'expérience subjective pour définir des

---

a donc pas à prouver sa condition de victime pour saisir le CEDS d'une réclamation collective. En outre, rien dans les textes n'oblige à désigner une victime de la mauvaise application de la Charte : le règlement intérieur du Comité n'indique pas la désignation d'une victime comme condition de recevabilité de la réclamation et l'article 4 du protocole prévoyant le système des réclamations collectives dispose seulement que « la réclamation doit être présentée sous forme écrite, porter sur une disposition de la Charte acceptée par la Partie contractante mise en cause et indiquer dans quelle mesure cette dernière n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'application de cette disposition ». V. Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives*, Strasbourg, 9 septembre 1995, STE n° 158, art. 4.

<sup>146</sup> Ce raisonnement en termes de groupes discriminés plutôt que de critères de discrimination est mis en lumière dans le tableau récapitulatif des réclamations collectives traitées portant sur une discrimination qui se trouve à l'annexe E du présent mémoire.

<sup>147</sup> Karin Lukas, présidente du CEDS, explique : « *Discrimination of marginalized groups is prevalent in all states. While there is progress in terms of legislation, de facto inequalities regarding specific groups continue to exist* ». V. K. LUKAS, « The European Social Charter and Equality », *Taking Stock of the European Social Charter at 60*, conférence ayant eu lieu le 21 avril 2021 à Nottingham, Royaume-Uni, p. 5 (transcription).

<sup>148</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>149</sup> A. JAUNAIT, préc., p. 23 : « Une lecture de l'intersectionnalité française actuelle permettrait par exemple d'affirmer que, si à la fin des années 2000 on opposait la notion de consubstantialité de Danièle Kergoat à celle d'intersectionnalité comme une critique de cette dernière, la consubstantialité s'apprend aujourd'hui comme une des versions de l'intersectionnalité "bien comprise" ».

groupes qui seraient intrinsèquement intersectionnels<sup>150</sup>. Les intersectionnalistes actuels s'éloignent de cette démarche et privilégient une approche structurelle pour identifier les groupes qui risquent de subir des discriminations intersectionnelles : ce qui différencie ces groupes des autres, c'est leur position au sein des rapports sociaux de domination et de subordination<sup>151</sup>. Ainsi seuls les groupes subissant plusieurs rapports de domination peuvent être sujets de discrimination intersectionnelle<sup>152</sup>. Ces groupes se caractérisent donc par un désavantage historique disproportionné<sup>153</sup>. Selon Sarah Hannett, pour combattre ce désavantage, il faut adopter des mesures structurelles de protection ou de compensation<sup>154</sup>. La lutte contre la discrimination intersectionnelle implique, par conséquent, de s'éloigner de l'égalité formelle et de tendre vers l'égalité matérielle<sup>155</sup>, comme le fait le système de la Charte sociale européenne.

En résumé, la dimension collective des droits économiques, sociaux et culturels et de leur protection au sein du système CSE conduit le Comité à se concentrer sur les violations systémiques et les inégalités structurelles. Lutter contre les discriminations implique donc la garantie d'une égalité matérielle et effective. Pour ce faire, le CEDS va définir une nouvelle forme de discrimination indirecte qui sanctionne l'absence d'action positive tenant compte de la spécificité des groupes vulnérables.

## **II. – La prohibition de la discrimination indirecte comme droit à l'égalité matérielle, effective et correctrice**

Le Comité matérialise sa conception de l'égalité en élaborant sa propre notion de discrimination indirecte. Constitue alors une discrimination indirecte, l'absence de mesures positives pour prendre en considération les besoins spécifiques des groupes qui n'ont pas accès dans les faits aux droits garantis par la Charte. Cette définition de la discrimination indirecte est particulièrement adéquate pour combattre les discriminations intersectionnelles, dans la mesure où ces dernières affectent des groupes victimes d'inégalités structurelles spécifiques en raison de la synergie entre leurs différentes caractéristiques

---

<sup>150</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 14.

<sup>151</sup> Sandra Fredman parle de rapports de domination et de subordination tandis que Sarah Hannett préfère le terme de « désavantage » et considère que les groupes victimes de discrimination intersectionnelle sont les groupes qui, en raison d'un désavantage historique, subissent un fardeau discriminatoire disproportionné. V. S. FREDMAN, *préc.*, p. 14 ; S. HANNETT, *Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination*, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, n° 1, 2003, p. 81.

<sup>152</sup> Sandra Fredman prend l'exemple des hommes blancs, des femmes blanches, des hommes noirs et des femmes noires. Elle explique que les hommes blancs ne font pas l'objet de discrimination structurelle fondée sur leur genre ou leur race car ils ont une position privilégiée au sein des rapports sociaux de genre et des rapports sociaux de race ; les femmes blanches et les hommes noirs seraient, quant à eux, victimes de discriminations structurelles mono-critérielles fondées respectivement sur le genre et sur la race car les femmes blanches occupent une position subordonnée dans les rapports sociaux de genre mais privilégiée dans les rapports sociaux de race tandis que c'est l'inverse pour les hommes noirs. Enfin, seules les femmes noires peuvent être victimes de discrimination structurelle intersectionnelle fondée sur une interaction entre le genre et la race en raison de leur position subordonnée dans les rapports sociaux de genre et de race. V. S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 33-34.

<sup>153</sup> S. HANNETT, *préc.*, p. 81.

<sup>154</sup> *Ibid.*, pp. 81 et 86.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 81.

sociales.

### **A. – Une nouvelle définition de la discrimination indirecte**

Comme cela a été mentionné plus haut, dès la deuxième mobilisation de l'article E dans une réclamation collective, le Comité a spécifié que « l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte<sup>156</sup> ». Il opère une distinction qui lui est propre entre la discrimination directe, qu'il définit comme le traitement différent de situations analogues et la discrimination indirecte qui renvoie au traitement identique de situations différentes<sup>157</sup>.

L'expression « toutes les formes de discrimination indirecte » indique que le Comité a connaissance de la forme traditionnelle de la discrimination indirecte développée en droit européen et qu'il entend en proposer une nouvelle qui viendrait s'ajouter à la première. La définition inédite de discrimination indirecte qu'il élabore se fonde sur la notion de discrimination indirecte classique conçue par la Cour de justice des communautés européennes (ci-après « CJCE »), associée à la technique prétorienne des obligations positives fréquemment utilisée par la Cour EDH, qu'il se réapproprie. Se faisant, le Comité porte encore plus loin la notion de discrimination indirecte classique.

En droit européen, la discrimination indirecte est apparue dans le cadre du droit de l'Union européenne. La notion est née au sein de la jurisprudence de la CJCE qui s'est inspirée du concept d'impact disparate établi par les juridictions états-uniennes<sup>158</sup>. La CJCE a eu recours pour la première fois à la discrimination indirecte dans l'affaire *Sotgiu*, pour prendre en considération les « formes dissimulées de discrimination », par opposition aux « discriminations ostensibles<sup>159</sup> ». Au fil de sa jurisprudence concernant les discriminations fondées sur la nationalité et le genre, la notion de discrimination indirecte évolue. Depuis l'arrêt *O'Flynn* de 1996, une disposition « doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers<sup>160</sup> ». Le raisonnement adopté dans l'arrêt *O'Flynn* est codifié en droit dérivé de l'Union européenne depuis les années 2000<sup>161</sup>. Les directives 2000/43/CE, 2000/78/CE et 2004/113/CE<sup>162</sup> interdisent la discrimination indirecte,

---

<sup>156</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>157</sup> Il établit cette distinction entre discrimination directe et discrimination indirecte dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 13/2002. Comme cela a été développé dans une précédente note de bas de page (v. *supra*, note de bas de page n° 29), il convient de rappeler que cette distinction est spécifique au CEDS. En effet, ce n'est pas le cas de la Cour EDH qu'il cite pourtant en exemple : le Comité EDS s'appuie en effet sur l'arrêt *Thlimmenos c/ Grèce* de la Cour EDH pour établir que traiter de manière identique des personnes dans une situation différente relève d'une discrimination indirecte alors que, dans cet arrêt, la Cour dénonce certes un traitement identique de personnes placées dans des situations différentes mais elle aboutit à un constat de discrimination directe. V. M. BRILLAT, *Le principe de non-discrimination à l'épreuve des rapports entre les droits européens*, Institut universitaire Varenne, coll. des thèses, 2015, p. 78.

<sup>158</sup> M. BRILLAT, préc., p. 45.

<sup>159</sup> CJCE, 12 février 1974, *Giovanni Maria Sotgiu c/ Deutsche Bundespost*, aff. 152/73, § 11.

<sup>160</sup> CJCE, 23 mai 1996, *John O'Flynn c/ Adjudication Officer*, aff. C-279/93, § 20.

<sup>161</sup> M. BRILLAT, préc., p. 50-51.

<sup>162</sup> Ces directives portent respectivement sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les

définie comme « disposition, critère ou pratique susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes sur le fondement d'un des motifs interdits sans justification objective<sup>163</sup> ». La Cour EDH s'approprie cette notion du droit de l'Union européenne en modifiant légèrement la formulation de la définition. Depuis l'affaire *DH e.a. c/ République tchèque*, concernant la ségrégation scolaire des enfants roms, la Cour EDH reconnaît ainsi la discrimination indirecte dans le sens où elle admet « qu'une différence de traitement p[eu]t aussi consister en l'effet préjudiciable disproportionné d'une politique ou d'une mesure qui, bien que formulée de manière neutre, a un effet discriminatoire sur un groupe<sup>164</sup> ». Si les termes employés par le droit de l'UE et la Cour EDH pour qualifier la discrimination indirecte diffèrent, il ressort néanmoins que, dans ces deux ordres juridiques, la discrimination indirecte s'analyse en termes d'impact négatif, plus ou moins significatif, sur un groupe, engendré par une mesure ou pratique étatique.

Or, bien que le Comité EDS reconnaisse cette acception classique de la discrimination indirecte, il la délaisse immédiatement au profit de la nouvelle définition de discrimination indirecte qu'il propose<sup>165</sup>. Cela s'explique par le fait que sa conception de la discrimination indirecte est plus aboutie en termes de lutte contre les inégalités factuelles<sup>166</sup>. Pour lui, la discrimination indirecte comprend « soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs<sup>167</sup> ». Le Comité précise ce qu'il entend par cette phrase équivoque dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 41/2007. Il y explique que « l'absence de mesures appropriées destinées à tenir compte des différences existantes peut constituer une discrimination<sup>168</sup> ». Cette forme inédite de discrimination indirecte, que le Comité ne nomme pas, mais qu'on qualifiera d'absence d'action positive, se distingue de la discrimination indirecte classique à plus d'un titre. Il ne s'agit pas ici de sanctionner l'effet négatif d'une mesure neutre, mais l'inaction de l'État. Si on s'intéresse au désavantage subi par un groupe dans les deux cas, on ne le fait pas de la même manière : la discrimination indirecte

---

personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et de services.

<sup>163</sup> M. BRILLAT, préc., annexe 1, p. 468.

<sup>164</sup> Cour EDH, gr. ch., 13 novembre 2007, *DH e.a. c/ République tchèque*, § 184.

<sup>165</sup> Il convient de relever, au sein de sa jurisprudence, le rapport particulier qu'entretient le Comité avec la notion de discrimination indirecte classique. Le Comité reconnaît l'existence de « toutes les formes de discrimination indirecte dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 13/2002. Pourtant, suite à cela, il rejette expressément, à deux reprises, la prise en considération de cette forme de discrimination indirecte : dans ses décisions sur le bien-fondé des réclamations n° 46/2007 et n° 48/2008, il refuse de concevoir qu'une mesure en apparence neutre puisse créer un désavantage disproportionné à l'encontre d'un groupe spécifique par rapport au reste de la population. Il faut attendre des décisions ultérieures pour que le Comité reconnaisse cette discrimination indirecte classique mais elle reste toujours marginale par rapport à la forme de discrimination indirecte qu'il a créée ; on le voit au § 87 de sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 121/2016 dans lequel il définit la discrimination indirecte en donnant sa propre définition, puis en ajoutant dans un second temps la définition commune à la CJUE et à la Cour EDH.

<sup>166</sup> Comme le dit Samantha Besson : « *By contrast to Article 14 ECHR, the ESC non-discrimination regime has always been conceived as protecting not only formal but also material and effective equality. The positive duty to take action to protect equality "in practice" goes well beyond that under the ECHR regime* ». V. S. BESSON, *Evolutions in non-discrimination law within the ECHR and the ESC systems: It takes two to tango in the Council of Europe*, *American Journal of Comparative Law*, vol. 60, n° 1, 2012, p. 174.

<sup>167</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>168</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 51.

développée par le droit de l'UE se focalise sur le désavantage généré par la mesure ou pratique étatique mise en cause ; la discrimination indirecte conçue par le CEDS se concentre sur le désavantage réel subi par un groupe et que l'État n'a pas réussi à corriger. D'après Samantha Besson, le Comité impose ainsi une obligation de résultat aux États Parties dans le domaine de la discrimination, dans la mesure où l'État est tenu pour responsable des inégalités de fait persistant dans l'accès aux droits économiques et sociaux<sup>169</sup>. En outre, et c'est là la principale différence, le Comité ne se borne pas à une conception négative de la discrimination. Il adopte au contraire une lecture positive du principe de non-discrimination en imposant aux États de prendre des mesures d'action positive<sup>170</sup> ou *affirmation action*, c'est-à-dire des mesures compensatoires pour corriger les inégalités matérielles. Cette vision transformatrice de l'égalité fait du principe de non-discrimination un droit à l'égalité matérielle et effective<sup>171</sup>.

La nouvelle forme de discrimination indirecte élaborée par le Comité constitue une véritable innovation en droit européen. En effet, le Comité est le seul organe européen à combiner la discrimination indirecte avec la technique des obligations positives pour exiger de manière systématique la prise en considération de la différence de certains groupes par les États. Ni la Cour de justice de l'Union européenne ni la Cour EDH ne vont jusque-là. Pour elles, la mise en place de traitements préférentiels est considérée comme une exception au principe d'égalité qui doit être contrôlée de manière stricte<sup>172</sup>.

Il existe toutefois deux cas de figure dans lesquels le droit de l'UE et la Cour EDH estiment que la prise en compte de la différence par une action positive ne consiste pas en une dérogation au principe de non-discrimination mais fait partie intégrante de sa mise en œuvre.

Pour la Cour EDH, il s'agit de la situation de la minorité rom/tsigane. La Cour impose ainsi aux États l'obligation positive de tenir compte de leur mode de vie<sup>173</sup>. Toutefois, elle fait naître cette obligation positive sous l'angle de l'article 8 (droit à la vie privée et familiale) pris isolément<sup>174</sup>. Comme elle ne fait pas entrer en jeu l'article 14, elle éloigne cette obligation de traitement différentiel de la question de la non-discrimination. Par ailleurs, même si le Comité EDS fait référence à cette jurisprudence de la Cour EDH, quand il sanctionne les États pour ne pas avoir pris de mesures compensatoires en faveur des Roms en matière de logement<sup>175</sup>, les constats du Comité sont plus poussés que ceux de la Cour<sup>176</sup>.

En droit de l'Union européenne, c'est en matière de discrimination fondée sur le handicap que la prise en compte positive de la différence est exigée à travers la notion

---

<sup>169</sup> S. BESSON, Evolutions in non-discrimination law within the ECHR and the ESC systems: It takes two to tango in the Council of Europe, *American Journal of Comparative Law*, vol. 60, n° 1, 2012, p. 177.

<sup>170</sup> On préfère l'emploi de l'expression « action positive » dérivée de l'anglais « *affirmative action* » plutôt que de l'expression « discrimination positive » qui prête à confusion. En effet, il s'agit d'un oxymore puisqu'une discrimination ne peut être, par définition, que négative.

<sup>171</sup> Samantha Besson soutient également que l'interdiction de la discrimination indirecte par le Comité EDS s'approche davantage d'un droit à l'égalité. V. S. BESSON, préc., p. 158.

<sup>172</sup> M. BRILLAT, *Le principe de non-discrimination à l'épreuve des rapports entre les droits européens*, Institut universitaire Varenne, coll. des thèses, 2015., pp. 96 et 98.

<sup>173</sup> Cour EDH, gr. ch., 18 janvier 2001, *Chapman c/ Royaume-Uni*, § 96 ; Cour EDH, 27 mai 2004, *Connors c/ Royaume-Uni*, § 84, et 17 octobre 2013, *Winterstein e.a. c/ France*, § 150.

<sup>174</sup> M. BRILLAT, préc., p. 115-117.

<sup>175</sup> S. BESSON, préc., p.164.

<sup>176</sup> C. MADELAINE, *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », vol. 133, 2014, p. 162-164.

d'aménagements raisonnables<sup>177</sup>. L'article 5 de la directive 2000/78/CE dispose, en effet : « Afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées, des aménagements raisonnables sont prévus. Cela signifie que l'employeur prend les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une charge disproportionnée<sup>178</sup> ». Il y a donc discrimination si les employeurs ne prennent pas de mesures compensatoires permettant l'accès ou le maintien dans l'emploi des personnes handicapées, à moins que ces mesures ne représentent un poids financier trop important pour eux. La notion d'aménagements raisonnables se rapproche particulièrement de la définition de la discrimination indirecte développée par le Comité EDS. Cela est d'autant plus vrai que le Comité accepte lui aussi de moduler son exigence de prise en compte de la différence, lorsque la réalisation du droit concerné est particulièrement complexe et onéreuse<sup>179</sup>. Il établit ainsi que, « lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'État partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser<sup>180</sup> ». L'État défendeur peut donc éviter un constat de discrimination indirecte s'il arrive à prouver qu'il a fait des efforts significatifs pour prendre en compte la différence d'un groupe défavorisé et le faire accéder aux droits de la Charte. Cependant, malgré ces similitudes, là encore, la prise en compte de la différence imposée par le droit de l'UE est moindre que celle prévue par le Comité. En effet, elle se cantonne à la discrimination fondée sur le motif du handicap et au secteur de l'emploi. Le Comité, quant à lui, sanctionne systématiquement l'absence d'action positive envers un groupe désavantagé, quel que soit le motif discriminatoire ou le domaine de violation.

Le CEDS est donc le seul à déduire de l'interdiction de la discrimination indirecte une obligation générale de traitement préférentiel des groupes désavantagés. En outre, cette conception de la discrimination n'est pas marginale au sein de la jurisprudence du Comité. Dans ses décisions adoptées dans le cadre de la procédure des réclamations collectives, l'absence d'action positive est la forme de discrimination que le Comité reconnaît le plus<sup>181</sup>. Il arrive même que le Comité constate l'absence d'action positive pour des faits qui relèveraient plutôt de la discrimination directe. À plusieurs reprises, le Comité considère les expulsions des familles roms de leurs campements non pas comme une discrimination directe mais comme la conséquence du manque de mesures positives prises par l'État défendeur pour tenir compte du mode de vie spécifique des Roms et leur fournir des aires d'accueil salubres<sup>182</sup>. Le Comité octroie donc un véritable droit à l'égalité matérielle, effective et transformatrice aux

---

<sup>177</sup> M. BRILLAT, préc., p. 100-102.

<sup>178</sup> Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, art. 5.

<sup>179</sup> On verra toutefois au chapitre II du présent mémoire que la notion de « progrès mesurables » assure davantage une légitimité au Comité mais que le Comité accepte rarement cette justification de la part d'un État dans les faits.

<sup>180</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53.

<sup>181</sup> V. annexe E du présent mémoire.

<sup>182</sup> À titre d'exemple, le Comité a constaté : « En ne tenant pas en compte que les familles roms sont plus exposées aux expulsions en conséquence de la précarité du statut d'occupation qui caractérise ce groupe, la Bulgarie a exercé une discrimination à leur encontre ». V. CEDS, *Réclamation collective n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 57.

groupes qui en ont besoin et qu'il qualifie généralement de « groupes vulnérables » et protège au-delà du principe de non-discrimination.

### **B. – Une protection renforcée des groupes vulnérables**

Pour étayer sa conception originale de la discrimination indirecte, le Comité a recours à la rhétorique de la vulnérabilité. Il mobilise le concept de vulnérabilité dans environ un tiers de sa jurisprudence<sup>183</sup>. Bien qu'elle ait d'autres usages (v. Figure 1), la vulnérabilité est principalement utilisée pour parachever de consacrer un droit à une égalité matérielle, effective et surtout transformatrice, notamment en l'autonomisant du principe de non-discrimination.

Le Comité entend la vulnérabilité au sens de vulnérabilité propre à certains groupes d'individus, davantage exposés à des risques potentiels de violation de leurs droits économiques et sociaux du fait de leur situation ou de leurs caractéristiques sociales. Il faut alors les faire bénéficier d'une protection renforcée contre les menaces pesant particulièrement sur eux. Cette conception de la vulnérabilité s'aligne en tout point avec l'exigence d'adopter des mesures compensatoires dans le cadre de l'interdiction de la discrimination indirecte.

C'est pourquoi la notion de vulnérabilité est très utilisée dans la mise en œuvre du principe de non-discrimination. Elle sert alors à préciser la prohibition de la discrimination indirecte en établissant la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des groupes vulnérables. Elle clarifie notamment les obligations des États d'adopter des mesures positives pour ces groupes. Cela s'applique particulièrement aux articles 16 et 11 des deux Chartes qui, lus à la lumière du préambule de la Charte de 1961 ou de l'article E de la CSE révisée, emportent une obligation positive de prise en considération des groupes vulnérables pour les États Parties. Par exemple, le Comité énonce que, « conformément au principe d'égalité de traitement, les États Parties doivent, au regard de l'article 16, assurer la protection des familles vulnérables<sup>184</sup> ». Si l'article 16 garantit la protection juridique, économique et sociale des familles, l'article 16, combiné à l'article E ou au préambule de 1961, implique de prendre des mesures pour protéger les familles vulnérables.

Le Comité autonomise peu à peu cette exigence de prise en considération positive des groupes vulnérables. La rhétorique de la vulnérabilité est ainsi utilisée pour dégager des obligations positives sous l'angle de différentes dispositions de la Charte prises isolément, c'est-à-dire indépendamment du principe de non-discrimination. Cet usage de la vulnérabilité concerne principalement l'article 17 de la Charte (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique). Le Comité dégage, dans un certain nombre de décisions, l'obligation positive sous l'angle du § 2 de l'article 17 d'assurer l'égalité d'accès à

---

<sup>183</sup> On relève l'emploi de la vulnérabilité dans 43 décisions sur le bien-fondé, sans compter la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 173/2018 qui n'était pas publiée au moment du recensement des emplois de la vulnérabilité.

<sup>184</sup> V., notamment, CEDS, *Réclamation collective n° 62/2010 FIDH c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, § 112. Dans sa décision, le Comité fait découler cette obligation générale de protection des familles vulnérables, une obligation spécifique de protection des familles de gens du voyage : « De plus, conformément au principe d'égalité de traitement, les États parties doivent, au regard de l'article 16, assurer la protection des familles vulnérables, en ce compris les familles des Gens du voyage (...). Appliqué au mode de vie des gens du voyage, cette obligation se traduit par une obligation positive d'assurer qu'un nombre adéquat de terrains de séjour soient accessibles pour y stationner leurs caravanes ».

l'éducation pour tous les enfants. Il l'interprète comme ayant deux implications concrètes : accorder une attention particulière aux groupes d'enfants vulnérables et prendre des mesures particulières pour assurer à ces enfants une égalité d'accès à l'éducation. Les groupes d'enfants vulnérables sont listés de manière non exhaustive dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 41/2007 et comprennent « les enfants issus de minorités, les enfants demandeurs d'asile, les enfants réfugiés, les enfants hospitalisés, les enfants hébergés en foyer, les adolescentes enceintes, les adolescentes-mères, les enfants privés de liberté, etc.<sup>185</sup> ».

En dehors des obligations positives, certains droits spéciaux sont aussi accordés exclusivement aux groupes vulnérables. Il s'agit là encore de prendre en considération les besoins spécifiques des groupes vulnérables qui sont exposés à des menaces spécifiques et nécessitent donc une protection adaptée, dont le reste de la population n'a pas besoin. Le Comité rappelle l'existence de droits spéciaux aux groupes vulnérables instaurés par l'article 31, § 2, de la Charte sociale révisée et, par extension, sur l'article 16 des deux Chartes, ainsi que par l'article 14, § 1, de la Charte. L'article 31, § 2, de la CSE révisée vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri, et subissent les conséquences liées à cet état sur leur sécurité et leur bien-être<sup>186</sup>. Cela implique concrètement de prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir que des personnes vulnérables deviennent des sans-abris, mais aussi la mise en place de procédures pour limiter les risques d'expulsion et garantir que, lorsqu'elle doit survenir, l'expulsion soit exécutée dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées. Il existe donc des droits de la Charte, en matière de logement et de services sociaux, dont le champ d'application personnel est restreint aux groupes vulnérables. Les groupes vulnérables sont les seuls bénéficiaires de ces droits car ils sont les seuls à en avoir besoin. Ces droits spéciaux permettent ainsi de tenir compte de la vulnérabilité propre à ces groupes et de la compenser.

Enfin, l'usage le plus intéressant de la vulnérabilité par le Comité consiste à développer une obligation positive transversale s'appliquant à divers articles de la Charte sociale. Il s'agit de l'obligation faite aux États Parties « d'être particulièrement attentifs dans les choix opérés par eux à l'impact sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ou sur les personnes concernées ». Cette obligation s'applique aux dispositions de la Charte dont la mise en œuvre est exceptionnellement complexe et onéreuse. Elle est ainsi étroitement liée à la notion de « progrès mesurables » développée par le Comité : dans le cadre des droits de la Charte dont la réalisation est exceptionnellement complexe et onéreuse, les États bénéficient d'un délai pour se mettre en conformité avec les exigences de la Charte, à condition qu'ils démontrent des progrès mesurables en la matière. L'obligation « d'être particulièrement attentifs dans les choix opérés par eux à l'impact sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ou sur les personnes concernées » s'inscrit dans ce contexte particulier de mise en œuvre progressive de certains droits de la Charte. Cette obligation est intéressante car elle porte sur la phase d'élaboration des politiques publiques. Cette obligation aurait donc un rôle préventif dans la mesure où elle se concentre sur le respect des droits des groupes vulnérables aux

---

<sup>185</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 34.

<sup>186</sup> Le Comité énonce : « Le Comité rappelle que l'article 31 vise à empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abris, ce qui cause des conséquences adverses sur la sécurité et le bien-être personnel des individus (conclusions 2005, Norvège, art. 31, p. 625). Le droit au logement assure l'inclusion sociale et l'intégration des individus dans la société et contribue à l'effacement des inégalités socioéconomiques ». V. CEDS, *Réclamation collective n° 27/2004 CEDR c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, paragraphe non numéroté entre les §§ 18 et 19.

premiers stades de la réalisation progressive de ces droits par les États Parties. À ce propos, Carole Nivard parle de « *vulnerable groups mainstreaming* » qui consisterait à mettre les groupes vulnérables au centre de l'élaboration de toutes les politiques sociales des États<sup>187</sup>. La formulation utilisée par le Comité laisse croire à première vue qu'il s'agirait simplement de l'obligation pour les États de s'assurer qu'une action publique neutre, prise en vue de réaliser un droit de la Charte dont la mise en œuvre est complexe et onéreuse, n'affecte pas négativement et de manière disproportionnée certains groupes, en l'occurrence les groupes les plus vulnérables et les personnes concernées. Toutefois, en réalité, le Comité va plus loin et l'interprète comme un impératif de prendre des mesures de discrimination positive tenant compte des besoins spécifiques de certains groupes afin de garantir l'égalité matérielle et effective. En effet, dès la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003, le Comité situe cette obligation dans le cadre de son approche de la non-discrimination, en précisant qu'elle répond à l'objectif de prise en compte de la diversité humaine et qu'elle correspond à « l'obligation d'éviter l'exclusion sociale, de respecter la différence et d'empêcher toute discrimination ». Or il utilise habituellement ce vocabulaire pour interdire la discrimination indirecte, qu'il entend comme absence d'action positive. L'obligation « d'être particulièrement attentifs dans les choix opérés par eux à l'impact sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ou sur les personnes concernées » implique plusieurs actions : une obligation de collecte de données, sur les besoins spécifiques des groupes les plus vulnérables et sur l'impact potentiel des politiques publiques en cours d'élaboration sur ces groupes, et une obligation de prise de mesures concrètes afin de compenser la vulnérabilité accrue de ces groupes en répondant à leurs besoins spécifiques. Ces prescriptions permettent ainsi de prévenir une discrimination indirecte envers les groupes les plus vulnérables lors de la mise en œuvre de certains droits de la Charte, dont la réalisation est particulièrement complexe et onéreuse.

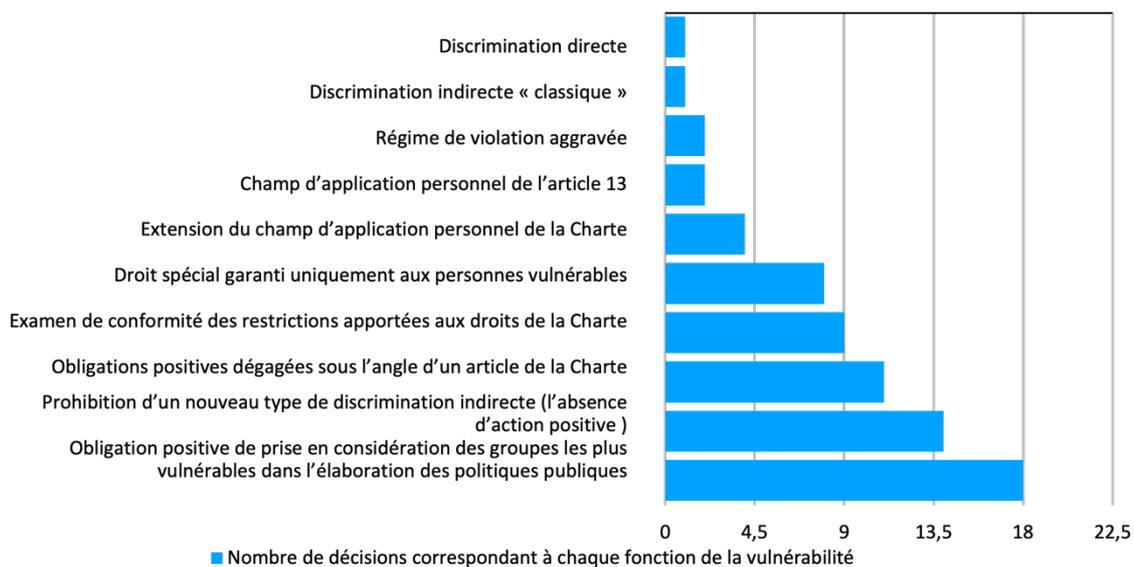
Le Comité a ainsi développé une jurisprudence riche imposant aux États d'adopter des mesures positives tenant compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables. Cette rhétorique de la vulnérabilité renforce sa mise en œuvre de l'interdiction de la discrimination indirecte, comprise comme l'absence d'action positive. Cela parachève la création d'un véritable droit à l'égalité matérielle, effective et transformatrice.

Les droits économiques, sociaux et culturels garantis par la Charte sociale européenne et leur protection sont conçus de manière collective et structurelle. Cela amène le Comité à s'intéresser à la garantie d'une égalité matérielle au-delà de la simple égalité formelle. Il en vient à élaborer une définition élargie de la discrimination indirecte. La discrimination indirecte comprend ainsi l'absence d'action positive destinée à tenir compte des besoins spécifiques de groupes vulnérables. Dit autrement, l'incapacité à corriger les inégalités factuelles et structurelles est sanctionnée. Cette notion inédite de discrimination indirecte semble donc être une solution appropriée pour combattre les discriminations intersectionnelles dans la mesure où ces dernières affectent des groupes victimes d'inégalités structurelles spécifiques en raison de la synergie entre leurs différentes caractéristiques sociales.

---

<sup>187</sup> C. NIVARD, « La valeur systématisante de la vulnérabilité dans la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux », in C. BOITEUX-PICHERAL (dir.), *La vulnérabilité en droit européen des droits de l'homme, Conception(s) et fonction(s)*, p. 108-111.

Figure 1- Les fonctions de la vulnérabilité



## CONCLUSION DU CHAPITRE I

La manière dont est désormais pensée la Charte sociale européenne rend son droit antidiscriminatoire particulièrement apte à appréhender la discrimination multiple, y compris intersectionnelle.

Avant la constitution du bloc de la Charte, son droit antidiscriminatoire était restreint et peu opérationnel. Les réformes des années 80 et 90 ont permis de développer considérablement ce droit antidiscriminatoire en l'étendant à tous les domaines de la Charte. C'est toutefois l'action du Comité européen des droits sociaux qui a fait de la Charte un instrument efficace de lutte contre la discrimination grâce à sa conception unique de la non-discrimination.

D'une part, il a construit la Charte sociale européenne comme un système intégré de droits interconnectés. Cette façon de penser les droits de la Charte de manière décloisonnée façonne son droit antidiscriminatoire, lui-même conçu selon une logique moins compartimentée que le droit antidiscriminatoire traditionnel critiqué par les théories intersectionnelles.

D'autre part, les droits garantis par la Charte jouissant d'une protection collective. Le Comité en vient à s'intéresser aux inégalités structurelles qui persistent dans les faits. Il adopte alors une vision unique du droit antidiscriminatoire comme devant garantir le droit à une égalité matérielle, effective et correctrice. Pour mettre en œuvre cette conception égalitaire du droit à la non-discrimination, il crée une définition inédite de la discrimination indirecte. Celle-ci consiste à sanctionner l'absence d'actions positives destinées à prendre en considération les besoins spécifiques de groupes vulnérables. Les États doivent donc adopter des mesures compensatoires appropriées à l'égard des groupes vulnérables victimes d'inégalités structurelles. D'un point de vue théorique, cela apparaît comme une solution adéquate pour combattre les discriminations intersectionnelles dans la mesure où ces dernières affectent des groupes victimes d'inégalités structurelles spécifiques en raison de la synergie entre leurs différentes caractéristiques sociales. Or cela se confirme d'un point de vue pratique, le régime juridique associé à cette forme de discrimination indirecte permettant de résoudre les problèmes procéduraux liés au traitement de la discrimination intersectionnelle.

## **CHAPITRE II. – LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA DISCRIMINATION INDIRECTE COMME SOLUTION AU PROBLÈME D'ÉTABLISSEMENT DE LA DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE**

En droit européen, le traitement contentieux de la discrimination s'effectue en deux étapes. La première phase est dévolue à l'analyse de la comparabilité des situations. La plupart du temps, cela consiste à déterminer si des individus dans des situations similaires ont été traités de manière différente. Suite à cette comparaison, si la différence de traitement est avérée, se pose la question de l'existence ou non d'une justification à cette différence de traitement. En cas de distinction injustifiée, on conclut qu'il y a discrimination.

Ces deux étapes peuvent entraver l'établissement d'une discrimination multiple. Le régime juridique de la discrimination indirecte, comprise comme absence d'action positive, mis en place par le Comité européen des droits sociaux contient des solutions à ces problèmes.

Premièrement, au lieu d'insister sur la similarité des situations, difficile à prouver pour les groupes victimes de discrimination multiple, le Comité s'intéresse à la différence des groupes discriminés en conduisant un test de comparabilité renversé. Dans certains cas, il s'éloigne même de l'approche comparatiste et se focalise sur la spécificité des groupes discriminés qu'il qualifie de groupes vulnérables sans mener de test de comparabilité (Section I).

Deuxièmement, le Comité exerce, pour ce type de discriminations, un contrôle plus strict et n'admet en règle générale aucune justification à l'inaction de l'État, ce dernier pouvant seulement se défendre à titre exceptionnel, en invoquant une action partielle à travers la notion de « progrès mesurables ». En outre, le Comité fait montre de souplesse vis-à-vis du mode de preuve utilisé par l'organisation réclamante. Tout cela conduit à alléger considérablement la charge pesant sur le réclamant en la reportant sur l'État défendeur. Cela permet donc de favoriser la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle, puisque les groupes qui la subissent sont des groupes désavantagés, invisibilisés et marginalisés pour lesquels il est plus difficile de réunir des preuves attestant de la discrimination subie (Section II).

### **SECTION I. – LE CONTOURNEMENT DE L'ÉCUEIL DE LA COMPARAISON PAR L'ABANDON DU TEST DE COMPARABILITÉ CLASSIQUE**

Le principal obstacle à l'établissement d'une discrimination multiple qu'identifie la critique intersectionnelle est celui de la comparaison. Comme dit plus haut, l'interdiction de la discrimination consiste généralement en l'interdiction d'opérer une distinction entre des individus se trouvant dans des situations similaires. Pour prouver l'existence d'une discrimination, il est impératif de comparer la victime discriminée à un individu ou groupes d'individus non discriminés se trouvant dans une situation analogue. En d'autres termes, l'établissement de la discrimination passe nécessairement par une comparaison. Cette exigence d'un comparateur en droit antidiscriminatoire peut être difficile à remplir, dans certains cas, et défavorise grandement les victimes de discrimination multiple pour lesquelles il est compliqué de sélectionner un comparateur pertinent. Cela vient de la manière dont le test de comparabilité est effectué par les juridictions : pour démontrer que les individus sont dans des situations semblables, seul le critère sur lequel est fondé la discrimination alléguée varie, toutes les autres caractéristiques des individus comparés étant égales par ailleurs. Cet

examen *ceteris paribus* pose problème dans les cas de discrimination multiple où, par définition, plus d'un critère varie. Il est alors difficile de prouver la comparabilité des situations.

C'est là que le régime juridique de la discrimination indirecte élaboré par le Comité EDS innove. Ce régime juridique est façonné par la définition de la discrimination indirecte du Comité, à savoir l'absence de mesures appropriées pour prendre en compte la différence d'un groupe ayant des besoins spécifiques.

Puisqu'il s'agit de tenir compte de la différence, le Comité conduit un test de comparabilité renversé. Ce test consiste à démontrer que le groupe possiblement discriminé dans la jouissance d'un droit de la Charte se trouve dans une situation réelle différente à celle d'autres groupes qui, eux, bénéficient de ce droit en pratique. Le groupe victime de la discrimination alléguée doit alors apporter la preuve de sa différence (I).

Plus rarement, il arrive que le Comité s'affranchisse de l'approche comparatiste. Au lieu de conduire un test de comparabilité renversé, il qualifie le groupe discriminé de « groupe vulnérable ». La catégorisation comme groupe vulnérable permet alors d'insister, non pas sur la différence de ce groupe par rapport au reste de la population, mais sur sa particularité propre. Plutôt que démontrer sa différence, il faut apporter la preuve de sa spécificité (II).

### **I. – Le renversement du test de comparabilité : apporter la preuve de la différence**

Contrairement à la discrimination directe, la notion de discrimination indirecte développée par le Comité exige de ne pas traiter de manière identique des groupes étant dans des situations différentes. Pour apprécier l'existence d'une discrimination indirecte, le Comité a ainsi recours à un test de comparabilité renversé. Les organisations réclamantes doivent donc apporter la preuve de la différence du groupe dont elles allèguent la discrimination, ce qui favorise grandement l'établissement d'une discrimination multiple.

Dès sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 06/1999, le Comité a défini la discrimination directe comme une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations comparables, si cette différence de traitement ne poursuit pas un but légitime et n'est pas raisonnable<sup>188</sup>. La première étape du raisonnement du Comité pour établir l'existence d'une discrimination directe consiste donc à conduire un test de comparabilité. Ce test de comparabilité sert à déterminer si le groupe visé par la réclamation a bien été l'objet d'une différence de traitement par rapport à un groupe ayant une situation analogue à la sienne.

Cependant, le Comité reconnaît très vite que la Charte interdit une autre forme de discrimination, à savoir la discrimination indirecte. Si la discrimination directe est comprise comme le traitement différent de groupes placés dans une situation comparable, la discrimination indirecte prohibe quant à elle le traitement identique de groupes dont les situations sont différentes<sup>189</sup>. Or c'est cette forme de discrimination que le Comité aborde le

---

<sup>188</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 06/1999 Syndicat national des professions du tourisme c/ France*, décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000, § 25 : « Une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations comparables constitue une discrimination contraire à la Charte révisée si elle ne poursuit pas un but légitime et ne repose pas sur des motifs objectifs et raisonnables ».

<sup>189</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

plus au sein de la procédure des réclamations collectives. Aussi, comme le relève Manuela Brillat, « la démarche du Comité consiste, dans la plupart des affaires, non pas à démontrer que deux situations sont comparables mais plutôt qu'elles ne le sont pas<sup>190</sup> ». Pour ce faire, le Comité procède à ce que Manuela Brillat qualifie de « contrôle renversé de comparabilité<sup>191</sup> ».

Le contrôle renversé de comparabilité permet au Comité de vérifier que les États Parties respectent bien l'exigence de prise en compte de la différence imposée par la notion de discrimination indirecte qu'il a développée. Pour l'organisation réclamante, l'enjeu est donc de démontrer que le groupe dont elle allègue la discrimination est différent d'autres groupes. Mais comment faut-il procéder pour prouver que le groupe visé par la réclamation est dans une situation différente ? La réponse à cette question se trouve dans la formulation employée par le Comité pour définir la discrimination indirecte.

D'après la formule consacrée du CEDS, le principe de non-discrimination interdit « toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs<sup>192</sup> ». Comme le signale à juste titre Manuela Brillat, l'expression « traitements inappropriés de certaines situations » ne contient pas d'exigence de comparabilité<sup>193</sup>. En revanche, la seconde partie de la phrase fait bien référence à une inégalité dans la jouissance des droits économiques et sociaux garantis par la Charte entre des groupes placés dans des situations différentes. On en déduit que c'est sur cette partie de la définition de discrimination indirecte que le Comité EDS fonde son test de comparabilité renversé. L'analyse de sa jurisprudence en matière de discrimination indirecte va le confirmer.

On trouve un exemple archétypique de conduite du test de comparabilité renversé dans l'examen sur le bien-fondé de la réclamation n° 13/2002. Dans cette affaire, l'organisation réclamante allègue que la France n'assure pas de manière effective le droit à l'éducation des enfants et des adultes autistes, en violation des articles 15, § 1, et 17, § 2, lus seuls et en combinaison avec l'article E. En ce qui concerne les enfants autistes, le Comité compare leur taux de scolarisation à ceux des autres enfants handicapés et des enfants valides. Dans la mesure où le taux de scolarisation des enfants autistes est significativement inférieur à celui des autres enfants, il en déduit que l'État français n'a pas respecté son obligation de prise en considération positive des besoins spécifiques des enfants autistes en matière d'éducation et, par-là, qu'il y a discrimination indirecte<sup>194</sup>. Le raisonnement du Comité en l'espèce permet de comprendre le fonctionnement du contrôle renversé de comparabilité. Il s'agit de prouver que le groupe discriminé n'a pas un accès effectif à l'un des droits de la Charte alors que d'autres groupes peuvent exercer ce droit sans entrave. Plus précisément, il faut démontrer que le groupe en question se trouve dans une situation défavorable dans les faits par rapport au reste de la population ou à d'autres groupes. Cela s'inscrit dans l'approche

---

<sup>190</sup> M. BRILLAT, *op. cit.*, p. 170.

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>193</sup> M. BRILLAT, *op. cit.*, p. 170-171.

<sup>194</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 54 : « Il considère en revanche comme établi que la proportion d'enfants autistes par rapport à l'effectif total du groupe – conçu extensivement ou restrictivement – scolarisée dans les établissements de droit commun ou spécialisés demeure, ainsi que les autorités elles-mêmes l'admettent, extrêmement faible et significativement inférieur[e] à la proportion constatée pour les autres enfants, handicapés ou non ».

de la discrimination indirecte du Comité : ce dernier exige des États d'adopter des mesures appropriées pour tenir compte des besoins spécifiques de certains groupes qui subissent des inégalités matérielles. En effet, le Comité envisage l'interdiction de la discrimination indirecte comme la garantie d'un droit à l'égalité matérielle, effective et transformatrice. Pour établir l'existence d'une discrimination indirecte, il faut donc démontrer que le groupe visé par l'allégation de discrimination n'a pas accès à cette égalité matérielle et effective, c'est-à-dire qu'il souffre d'inégalités de fait dans l'exercice du ou des droits que lui garantit pourtant la Charte. En résumé, lorsqu'il opère un contrôle renversé de comparabilité, le Comité vérifie que la situation réelle du groupe visé par la réclamation est inférieure à celle d'un ou d'autres groupes bénéficiant du droit en question.

Plusieurs précisions peuvent être apportées quant aux exigences du Comité relatives au test renversé de comparabilité. Premièrement, pour démontrer qu'un groupe se trouve dans une situation matérielle défavorable constituant une discrimination indirecte, les statistiques constituent le mode de preuve privilégié. Le Comité a en effet expliqué qu'il « se fonde ainsi sur les données matérielles transmises par l'organisation auteur de la réclamation, comme des statistiques faisant apparaître des différences inexplicables<sup>195</sup> ». Si l'usage d'autres modes de preuve n'est pas exclu, le recours aux statistiques demeure le moyen le plus adéquat d'établir le traitement identique de situations différentes et de mettre en lumière l'absence de mesures appropriées pour corriger ces inégalités structurelles.

Ensuite, le choix du comparateur semble assez libre. Puisqu'il s'agit de prouver que le groupe discriminé est désavantagé par rapport à un autre, le comparateur sélectionné est toujours dans une situation favorable. Il s'agit donc du ou des groupes privilégiés par rapport au(x) critère(s) sur lesquels se fonde la discrimination. Par exemple, pour les enfants autistes qui subissent une inégalité en raison d'un handicap spécifique, deux comparateurs ont été retenus : les enfants souffrant d'un autre handicap et les enfants non handicapés qui ont davantage accès à l'enseignement que les enfants autistes. Il faut noter que si le comparateur doit être dans une meilleure situation que le comparé, il n'est pas nécessaire qu'il bénéficie pleinement du droit de la Charte en question pour établir la discrimination. Le Comité a été amené à aborder cette question lors de l'examen de la réclamation n° 41/2007. L'organisation réclamante, le MDAC, avait fourni des données indiquant un taux de scolarisation très bas pour les enfants handicapés mentaux vivant dans des foyers. Le gouvernement bulgare s'était alors défendu en arguant que le problème de l'accès à l'enseignement en Bulgarie touchait tous les enfants, et pas seulement ces enfants handicapés. Dans son analyse, le Comité a pris note de cet argument mais a constaté que les taux de scolarisation des filles et garçons bulgares avoisinaient les 95 %, malgré un taux d'abandon scolaire élevé, tandis que celui des enfants handicapés mentaux vivant dans des foyers n'était que de 6,2 %. Il en a conclu que la différence de situations était telle qu'il y avait bien une discrimination à l'encontre des derniers<sup>196</sup>.

Le CEDS se concentre donc particulièrement sur l'écart existant entre les situations du groupe défavorisé et du groupe privilégié. C'est la mesure de l'écart entre le groupe désavantagé et le ou les groupes comparateurs qui permet d'établir que le groupe désavantagé ne jouit pas de manière effective d'un ou de plusieurs droits de la Charte en raison de ses caractéristiques sociales. Le Comité apprécie cet écart de manière assez large. Il

---

<sup>195</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 52.

<sup>196</sup> CEDS, *Réclamation collective n°41/2007*, préc., § 53.

ressort simplement de sa jurisprudence que l'écart de situations doit être suffisamment important. Ainsi, dans le cadre de la réclamation n° 13/2002, il qualifie la proportion d'enfants autistes scolarisés d'« extrêmement faible et *significativement inférieur[e]* à la proportion constatée pour les autres enfants, handicapés ou non<sup>197</sup> » ; pour la réclamation n° 41/2007, il parle d'une différence « *telle* qu'elle démontre l'existence d'une discrimination à l'encontre des enfants handicapés mentaux résidant dans les FEHM comparée à la situation générale de l'accès des enfants à l'éducation en Bulgarie<sup>198</sup> » ; au sein de la réclamation n° 46/2007, il donne raison au CEDR et constate que « les communautés roms [sont] confrontées, comme le soutient le CEDR, à des risques sanitaires *disproportionnés*<sup>199</sup> ».

Enfin, quand le Comité procède au contrôle renversé de comparabilité, il lui arrive de compléter lui-même les données chiffrées fournies par les parties ou de les vérifier en s'aidant de sources extérieures. Le Comité peut extraire les éléments manquants pour comparer les situations, soit des rapports nationaux fournis par l'État défendeur, soit de précédentes décisions sur le bien-fondé où il a déjà constaté une discrimination indirecte à laquelle l'État défendeur n'a toujours pas remédié. Dans le cadre de la réclamation n° 41/2007, comme l'organisation réclamante avait seulement indiqué le taux de scolarisation des enfants handicapés mentaux vivant dans des foyers et que le gouvernement bulgare avait affirmé que les taux de scolarisation des enfants non handicapés étaient également faibles sans toutefois fournir de données chiffrées, le Comité est allé chercher ces informations dans le dernier rapport en date remis par l'État concernant la mise en œuvre de l'article 17, § 2 (relatif à l'accès à l'éducation de tous les enfants)<sup>200</sup>. Il a agi de manière similaire lors de l'examen du grief de discrimination soulevé par la réclamation n° 46/2007. Pour établir que les populations roms étaient exposées à des risques sanitaires supérieurs au reste de la population, il s'est fondé, en sus des informations fournies par l'organisation réclamante, sur une précédente décision sur le bien-fondé concernant les conditions de vie des Roms dans le même État et dans laquelle il avait déjà constaté « l'absence de mesures de protection garantissant une eau propre dans les quartiers roms, ainsi que l'insuffisance des dispositions prises pour y faire respecter les normes de santé publique en matière de logement<sup>201</sup> ». Par ailleurs, il s'est également servi de sources extérieures comme les rapports établis sur la Bulgarie par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ou le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour confirmer les allégations du CEDR et s'assurer que les communautés roms étaient bien dans une situation sanitaire défavorable par rapport au reste de la population bulgare<sup>202</sup>.

Le contrôle renversé de comparabilité, tel qu'il a été conçu par le CEDS, constitue un outil procédural utile pour faciliter le traitement de la discrimination multiple. En effet, au lieu d'insister sur la similarité des situations qui est très difficile à prouver pour un groupe discriminé sur le fondement de plusieurs critères, il se focalise sur la différence. Par ailleurs, la comparaison renversée s'effectue toujours en constatant l'écart entre la situation concrète

---

<sup>197</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 54. Nous soulignons.

<sup>198</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 53. Nous soulignons.

<sup>199</sup> CEDS, *Réclamation collective n°46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2008, § 46. Nous soulignons.

<sup>200</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, préc., § 53.

<sup>201</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, préc., § 47.

<sup>202</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, préc., § 46.

du groupe désavantagé et celle du ou des groupes d'individus les plus privilégiés. Or des juristes comme Raphaela Xenidis soutiennent que, pour établir une discrimination intersectionnelle, il faut pouvoir effectuer la comparaison par rapport au groupe d'individus le plus privilégié<sup>203</sup>. Toutefois, elle estime que même les comparaisons les plus inclusives ne permettent pas toujours de rendre pleinement compte de la réalité des inégalités intersectionnelles<sup>204</sup>. Ainsi même le test renversé de comparabilité établi par le Comité a ses limites, puisqu'il faut encore que les organisations réclamantes parviennent à identifier le ou les comparateurs pertinents pour mettre à jour la discrimination intersectionnelle.

Pour contourner définitivement l'écueil de la comparabilité des situations, la solution serait de trouver une alternative à l'approche comparatiste. Une telle alternative existe dans la pratique du Comité : pour déterminer l'existence d'une discrimination indirecte, il lui arrive de ne pas conduire de test renversé de comparabilité mais de qualifier un groupe de vulnérable. L'enjeu pour l'organisation réclamante n'est plus alors d'apporter la preuve de la différence du groupe dont elle allègue la discrimination mais de démontrer sa spécificité.

## **II. – La catégorisation comme groupe vulnérable : apporter la preuve de la spécificité**

Le Comité a parfois recours à la catégorisation comme groupe vulnérable, en particulier pour les populations roms et les personnes handicapées. Peu à peu, il s'affranchit du test renversé de comparabilité pour s'intéresser non plus à la différence, mais au désavantage particulier subi par le groupe vulnérable et qui nécessite l'adoption de mesures positives appropriées afin de le compenser. La qualification de groupe vulnérable est particulièrement intéressante pour la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle car elle tient compte des désavantages structurels affectant certains groupes sans avoir à choisir un point de comparaison ou à hiérarchiser entre les motifs discriminatoires.

### **A. – De la comparaison renversée à la catégorisation**

Quand il est amené à se prononcer sur l'existence d'une discrimination indirecte, comprise comme l'absence d'action positive, à l'égard des Roms ou de personnes handicapées, le Comité les qualifie quasiment systématiquement<sup>205</sup> de groupe vulnérable.

Dans les affaires concernant des enfants handicapés, le Comité a tendance à allier catégorisation comme groupe vulnérable et test de comparabilité renversé. Toutefois, il abandonne progressivement le contrôle renversé de comparabilité. Au lieu de s'attarder sur

---

<sup>203</sup> Elle soutient : « *To render situations of intersectional discrimination visible, the comparison should arguably be made with the most privileged individual in all concerned groups, be it real or hypothetical. However, even such inclusive comparisons often lead to truncated visions of the reality of inequality* ». V. R. XENIDIS, « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in U. BELAVUSAU et K. HENRARD (dir.), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 19-20.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> Concernant le handicap, la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 81/2012 fait figure d'exception : elle porte sur la scolarisation d'enfants autistes mais le Comité ne les qualifie à aucun moment de groupe vulnérable en raison de leur handicap. V. CEDS, *Réclamation collective n° 81/2012 Action européenne des handicapés (AEH) c/ France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2013. Concernant les Roms, c'est la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 51/2008 qui déroge à la règle, probablement parce que le Comité y a surtout recours à la rhétorique de la dignité. V. CEDS, *Réclamation collective n° 51/2008 CEDR c/ France*, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009.

la comparaison des situations des enfants autistes ou ayant une déficience intellectuelle aux autres enfants, handicapés ou non, en matière d'éducation, il insiste sur la spécificité de leur situation. Il se concentre, par exemple, sur les insuffisances des politiques publiques visant à assurer l'accès à l'enseignement, en particulier en milieu ordinaire, de ces enfants ou bien sur la détérioration de leur situation<sup>206</sup>.

En ce qui concerne les discriminations indirectes contre les communautés roms en matière de logement, la catégorisation comme groupe vulnérable remplace le test de comparabilité renversé. Dès la réclamation n° 15/2003, le Comité se réfère à la jurisprudence de la Cour EDH selon laquelle les Roms constituent une minorité vulnérable et qui impose l'obligation positive de tenir compte de leur particularité<sup>207</sup>. Il ne procède alors pas à une comparaison entre les Roms et les autres citoyens grecs, car le nombre absolu de Roms ne bénéficiant pas de conditions de logement décentes lui suffit pour établir que la Grèce viole l'article 16 lu à la lumière du préambule<sup>208</sup>. Puis dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 62/2010, le Comité s'éloigne de toute considération chiffrée et se contente d'indiquer que la spécificité des Roms réside dans leur mode de vie itinérant<sup>209</sup>. S'il est sous-entendu que le reste de la société est sédentaire et que les Roms sont donc dans une situation différente du fait de leur type de logement, aucune comparaison explicite n'est menée. Dans de nombreuses décisions, le Comité ne conduit pas de test de comparabilité renversé mais examine seulement les conditions de logement déplorables des Roms, constatant qu'ils devraient faire l'objet de mesures spécifiques pour les améliorer<sup>210</sup>. On peut supposer que, si le Comité EDS ne conduit plus du tout de test de comparabilité renversé dans le cas des allégations de discrimination contre les Roms en matière de logement, alors qu'il procède encore à un certain degré de contrôle de comparabilité à titre subsidiaire dans le cas des discriminations subies par les enfants handicapés dans le domaine de l'éducation, c'est parce qu'il existe des statistiques institutionnelles, même lacunaires, relatives à la scolarisation des enfants, valides et handicapés, sur lesquelles les organisations réclamantes peuvent s'appuyer pour prouver que les derniers sont dans une situation différente alors que pour les communautés roms, il n'existe souvent pas de données officielles permettant une

---

<sup>206</sup> C'est le raisonnement qu'adopte le Comité dans deux réclamations concernant la scolarisation d'enfants handicapés en Belgique où il relève l'insuffisance des mesures prises par l'État pour leur garantir une éducation inclusive. V. CEDS, *Réclamation collective n° 109/2014 MDAC c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2017 ; *Réclamation collective n° 141/2017 FIDH et Inclusion Europe c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2020.

<sup>207</sup> Le Comité cite un extrait de l'arrêt *Connors c/ Royaume-Uni* de la Cour EDH qui reprend lui-même des déclarations de la Cour dans les arrêts *Buckley* et *Chapman* : « La vulnérabilité qui est celle des Tsiganes du fait qu'ils constituent une minorité signifie qu'il faut accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur style de vie particulier tant dans le cadre réglementaire pertinent que lors de la prise de décision dans chaque cas précis (arrêt *Buckley* précité, p. 1292-95, §§ 76, 80 et 84). En ce sens, il pèse sur les États, en vertu de l'article 8, l'obligation positive de faciliter le mode de vie tzigane (voir arrêt *Chapman* précité, § 96 et les autorités auxquelles il est fait référence *mutatis mutandis* (au § 84) » (§ 20). V. CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 20.

<sup>208</sup> *Ibid.*, §§ 40-43.

<sup>209</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 62/2010 FIDH c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, § 82 : « Le Comité rappelle que la différence spécifique des familles de gens du voyage en matière de logement est indéniablement leur mode de vie en caravane. Cette situation exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement ».

<sup>210</sup> V., par exemple, CEDS, *Réclamation collective n° 27/2004 CEDR c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, en particulier § 20 ; *Réclamation collective n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006 ; *Réclamation collective n° 64/2011 FERV c/ France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, en particulier §§ 93-110, etc.

comparaison. Le Comité abandonne donc totalement le test de comparabilité renversé pour les Roms et permet aux organisations réclamantes de se fonder sur des enquêtes de terrain démontrant les désavantages spécifiques qu'ils connaissent en matière de logement (v. *infra*).

Lorsqu'il est question de discriminations indirectes à l'encontre des personnes roms ou handicapées, le Comité EDS ne se focalise donc pas sur leur différence vis-à-vis du reste de la population en menant un test de comparabilité renversé. Au lieu de cela, il les qualifie de groupes vulnérables, ce qui permet aux organisations réclamantes de se contenter d'apporter la preuve de leur spécificité en mettant en évidence les désavantages particuliers qui les touchent. Si le Comité procède à une catégorisation comme groupes vulnérables à la place d'un contrôle renversé de comparabilité, c'est possiblement parce que ces deux groupes ont été identifiés comme victimes d'inégalités structurelles transnationales au sein du Conseil de l'Europe. En effet, celui-ci a lancé des plans stratégiques visant à prendre en compte les inégalités subies par les Roms et les individus handicapés et à les corriger par des mesures ciblées afin de mieux les intégrer au sein de la société<sup>211</sup>. La nécessité d'adopter des mesures appropriées pour prendre en considération les besoins spécifiques de ces deux groupes ayant déjà été établie de manière institutionnelle à l'échelle du Conseil de l'Europe, le Comité n'aurait pas à conduire un test de comparabilité renversé. Il peut donc se contenter de les catégoriser directement comme groupes vulnérables et d'analyser le caractère suffisant ou non des mesures prises par l'État défendeur pour compenser leur situation défavorable.

Par extension, certains groupes que le Comité ne qualifie pas de vulnérables sont aussi exemptés du test de comparabilité s'ils sont couverts par des dispositions préexistantes de la Charte. C'est ce que l'on constate quand on étudie le traitement des réclamations introduites par UWE alléguant de discriminations envers les femmes dans la sphère de l'emploi<sup>212</sup>. Bien que le Comité ne qualifie pas les travailleuses de groupe vulnérable, elles ne font pas l'objet d'un test de comparabilité, qu'il soit classique ou renversé. Cela s'explique par le fait que les articles dont la violation est alléguée contiennent des principes de non-discrimination catégoriels précis. L'article 4, § 3, des deux Chartes impose une garantie d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de rémunération<sup>213</sup>, ce qui implique nécessairement que les travailleurs et les travailleuses sont dans une situation comparable et que tout écart salarial fondé sur le genre est interdit. De même, l'article 20 de la CSE révisée, ou l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la CSE de 1961, dispose que les femmes et les hommes ont le droit à l'égalité des chances en matière d'emploi<sup>214</sup>. Cette formulation laisse entendre qu'il est admis que, dans les faits, les travailleuses ont des conditions de travail inférieures à celles des hommes et qu'il faut agir de manière positive pour corriger cela. Ces principes de non-discrimination catégoriels sont basés sur une reconnaissance préalable de la

---

<sup>211</sup> En matière de handicap, le Conseil de l'Europe a mis en place le plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées 2006-2015 puis la stratégie 2017-2023 sur le handicap. Concernant les Roms, dans les années 2000-2010, plusieurs arrêts de la Cour EDH, à savoir les arrêts *Buckley c/ Royaume-Uni* (1996), *Chapman c/ Royaume-Uni* (2001), *Connors c/ Royaume-Uni* (2004) et *Orsus c/ Croatie* (2010), ont imposé aux États membres du Conseil de l'Europe une obligation positive de tenir compte du mode de vie de cette minorité vulnérable. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a, quant à lui, adopté la recommandation CM/Rec(2008)5 pour inciter les États européens à prendre en compte leurs besoins spécifiques.

<sup>212</sup> Il s'agit des réclamations collectives n° 124 à 138 introduites en 2016 et qui ont toutes fait l'objet d'une décision sur le bien-fondé en décembre 2019.

<sup>213</sup> V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne (révisée)*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163 et Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n° 35.

<sup>214</sup> V. *Charte sociale européenne (révisée)*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163 et *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne*, Strasbourg, 5 mai 1988, STE n° 128.

comparabilité des situations des travailleurs et des travailleuses, ce qui rend superfétatoire la conduite d'un test de comparabilité par le Comité dans le cadre de la procédure des réclamations collectives.

### **B. – La délimitation des sujets vulnérables**

En dehors de l'appréciation de la discrimination indirecte, le Comité a recours à la rhétorique de la vulnérabilité pour garantir des droits spéciaux ou imposer des obligations positives aux États de tenir compte de la situation de certains groupes. Il n'y a ainsi pas que les Roms et les personnes handicapées qui sont qualifiés de groupes vulnérables par le Comité et qui bénéficient d'une protection renforcée (v. Figure 2). Dresser la liste des groupes catégorisés comme vulnérables par le Comité dans l'ensemble de sa jurisprudence permet d'avoir un aperçu des sujets qui pourraient, au seul titre de leur vulnérabilité, être dispensés de test de comparabilité renversé dans le cadre de l'établissement d'une discrimination indirecte.

Force est de constater que le Comité ne définit jamais concrètement la vulnérabilité. La qualification en tant que groupe vulnérable découle du caractère manifeste de la vulnérabilité, tout comme c'est le cas dans la jurisprudence de la Cour EDH<sup>215</sup>. Si le Comité n'établit pas de critères précis pour déterminer la vulnérabilité, il est néanmoins possible d'identifier certaines logiques sous-tendant la reconnaissance de la vulnérabilité de certains groupes. Pour ce faire, ont été recensées toutes les décisions dans lesquelles le Comité considère un groupe comme « vulnérable » ou « particulièrement vulnérable », mais aussi toutes les décisions portant sur un groupe précis qui n'est pas identifié comme « vulnérable ».

Comme dit plus haut, les personnes roms ainsi que les personnes handicapées sont quasiment systématiquement catégorisées comme groupes vulnérables au nom de leur condition (origine ethnique et handicap). Ils sont ainsi identifiés comme vulnérables de manière permanente et immuable, quel que soit le contexte.

Ensuite, il existe des groupes dont le Comité reconnaît la vulnérabilité accrue du fait de leur situation particulière (v. Figure 3). Le CEDS a ainsi désigné les groupes suivants comme particulièrement vulnérables : les adultes lourdement handicapés et grandement dépendants ainsi que leurs familles, les familles et personnes en situation d'exclusion sociale et de pauvreté, les filles mineures roms, les enfants de moins de quinze ans, les familles déplacées en raison de leur origine ethnique (en l'occurrence, les familles de souche serbe qui vivaient en Croatie) et les mineurs étrangers non accompagnés. Ces groupes ont en commun une fragilité accentuée due à leur absence d'autonomie. Or ce manque d'autonomie implique une grande dépendance vis-à-vis de l'État, d'où la nécessité d'une protection renforcée.

Il existe enfin des groupes qui ne sont pas ou n'ont pas encore été reconnus comme vulnérables par le Comité (v. Figure 4). D'une part, les travailleurs, les femmes et les personnes âgées semblent exclus de la qualification de groupes vulnérables dans la mesure où leur simple condition ou occupation (emploi, genre, âge avancé) ne peut justifier à elle seule de les catégoriser comme groupes vulnérables. En ce qui concerne les travailleurs et les femmes, cela peut sans doute s'expliquer par le fait qu'ils ne sont pas statistiquement minoritaires : les

---

<sup>215</sup> S. BESSON, « La vulnérabilité et la structure des droits de l'Homme. L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », p. 67 in L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, Cahiers européens, n° 7, 2014.

catégoriser comme groupes vulnérables reviendrait à vider la notion de vulnérabilité de son sens. Ainsi les femmes en général ne sont pas vulnérables selon le Comité, mais certaines femmes peuvent l'être. C'est le cas des femmes migrantes sans abri : il considère que le fait de vivre dans la rue les expose à des risques aggravés de violences, auxquels l'État doit remédier en leur proposant une solution d'hébergement<sup>216</sup>. Pour ce qui est des personnes âgées, le Comité a expressément refusé de les qualifier automatiquement de vulnérables pour ne pas les priver de leur autonomie<sup>217</sup>. Pour les personnes âgées comme pour les femmes, il faut donc qu'un critère supplémentaire vienne s'ajouter à l'âge ou au genre pour être considérées comme vulnérables.

D'autre part, certains groupes pourraient être reconnus comme vulnérables mais n'ont pas encore eu l'occasion de l'être : les réclamations les concernant portaient sur des atteintes à leur intégrité physique et psychique ou des discriminations directes, relevant ainsi de la rhétorique de la dignité au lieu de la rhétorique de la vulnérabilité<sup>218</sup>. Il s'agit principalement des enfants, des adultes migrants et des personnes LGBT. Pour les adultes migrants, le Comité mobilise constamment la rhétorique de la dignité pour les faire entrer dans le champ *rationae personae* de la Charte dont ils sont exclus s'ils ne sont pas ressortissants d'un État Partie vivant ou travaillant régulièrement sur le territoire d'une autre Partie contractante à la Charte. Pour les enfants, le recours prioritaire à la rhétorique de la dignité s'explique par le fait que les réclamations collectives dénonçaient principalement l'absence d'interdiction des châtiments corporels. Pour les personnes LGBT, le Comité a eu à traiter de stéréotypes « avilissants » vis-à-vis des personnes homosexuelles dans l'éducation à la sexualité<sup>219</sup>, ainsi que de la stérilisation forcée des personnes transgenres<sup>220</sup>. Il n'est donc pas exclu qu'à l'avenir, dans des réclamations portant sur d'autres types de violation, ces groupes puissent être qualifiés de vulnérables par le Comité.

---

<sup>216</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 86/2012 FEANTSA c Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, §§ 130-132.

<sup>217</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 145/2017 Fédération internationale des associations de personnes âgées c/ France*, décision sur le bien-fondé du 22 mai 2019, §§ 50-51.

<sup>218</sup> Mis à part lorsqu'il constate une violation aggravée de la Charte, le Comité n'emploie pas les rhétoriques de la dignité et de la vulnérabilité au sein d'une même décision. Ainsi, quand le Comité estime que l'atteinte à la dignité du groupe visé par la réclamation est l'enjeu principal de cette dernière, il ne qualifie pas ce groupe de vulnérable.

<sup>219</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 45/2007 INTERIGHTS c/ Croatie*, décision sur le bien-fondé du 30 mars 2009, en particulier §§ 48 et 60-61.

<sup>220</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 117/2015 Transgender Europe et ILGA-Europe c/ République tchèque*, décision sur le bien-fondé du 15 mai 2018.

Figure 2-Groupes identifiés comme vulnérables par le Comité

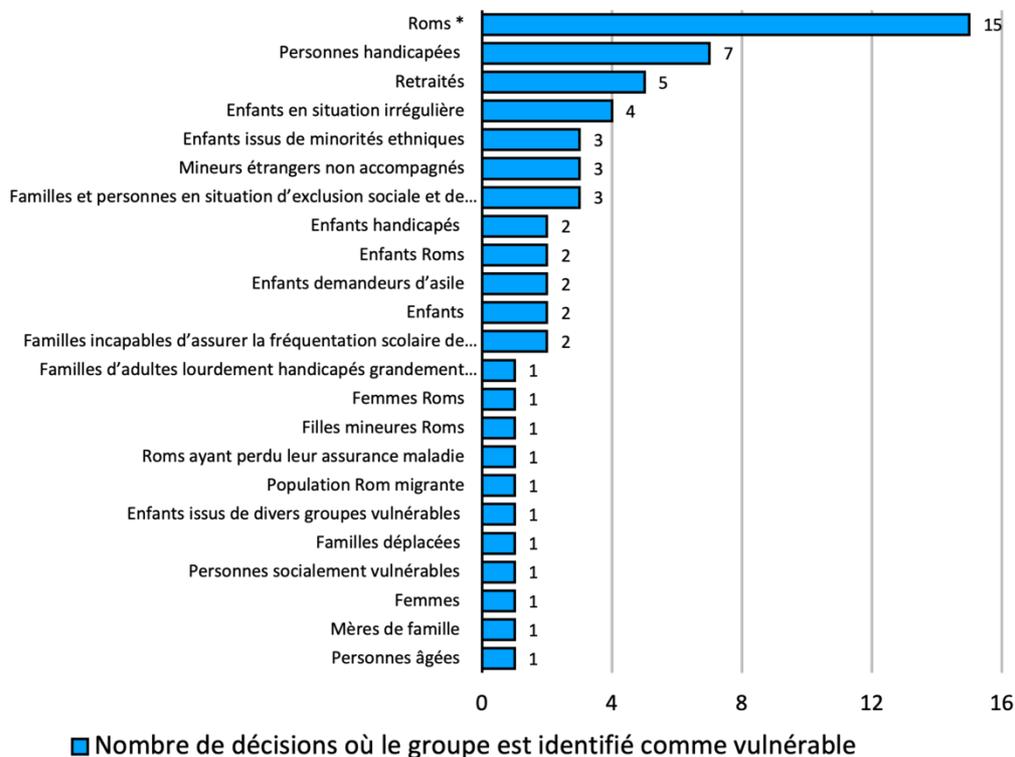


Figure 3-Vulnérabilité vs Vulnérabilité accrue selon le Comité

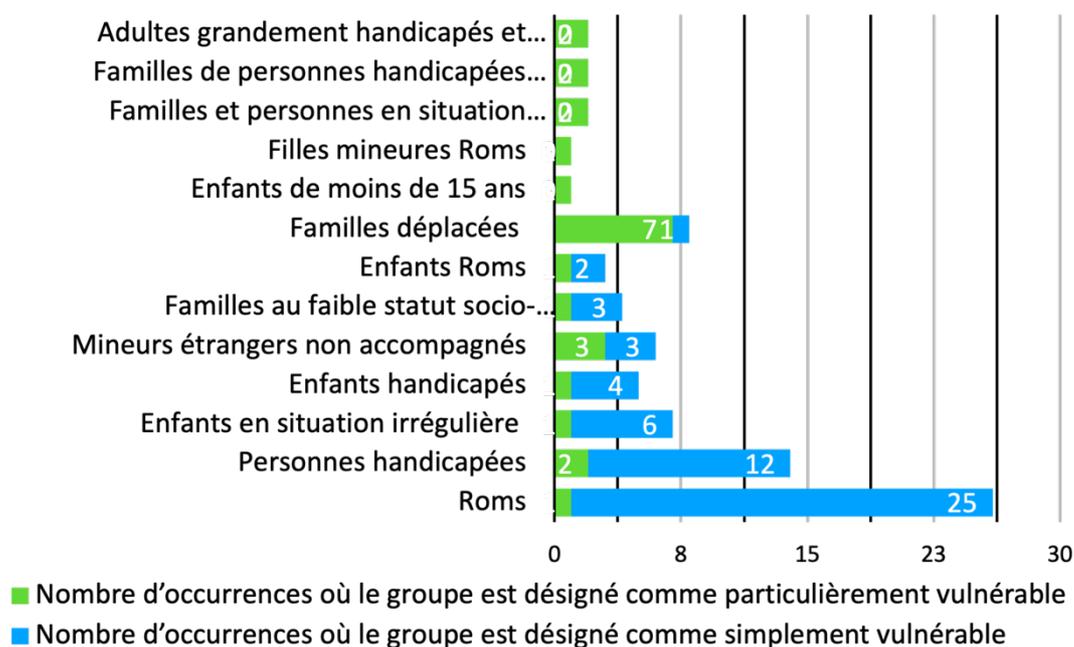
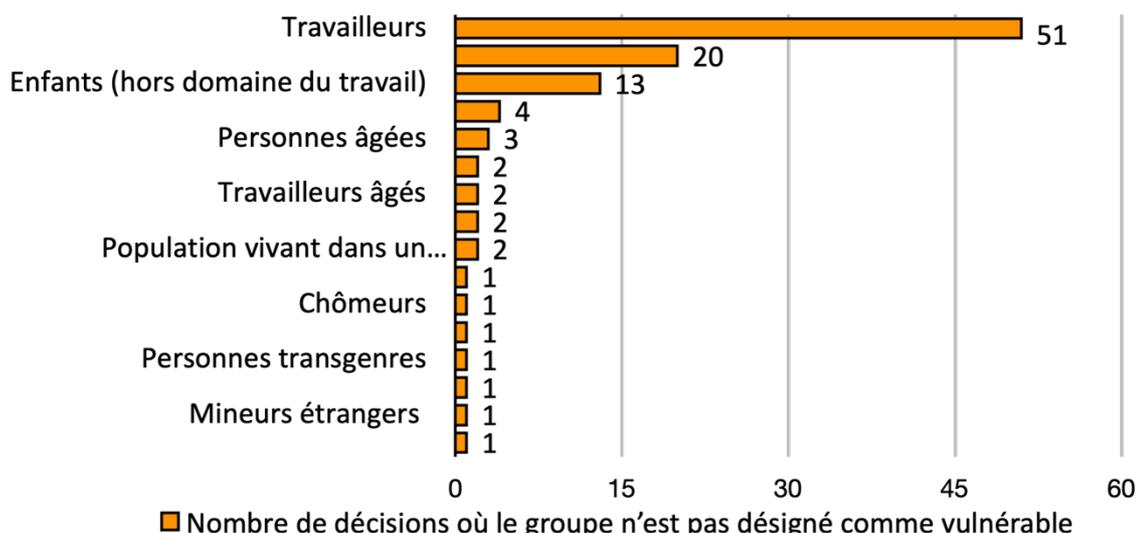


Figure 4-Groupes n'étant pas considérés comme vulnérables par le Comité



### C. – Le potentiel de la catégorisation comme groupe vulnérable

La catégorisation de certains groupes comme vulnérables, telle qu'opérée par le Comité, revêt un grand potentiel pour l'établissement de la discrimination intersectionnelle. Son intérêt principal réside dans le fait qu'elle constitue une alternative à la comparaison, étape difficile dans le cadre de la discrimination multiple, mais elle présente également d'autres avantages.

Le concept de vulnérabilité permet de mieux prendre en compte les groupes souffrant de discriminations intersectionnelles. Selon l'approche structurelle de l'intersectionnalité, les victimes de discriminations intersectionnelles sont des groupes caractérisés par leur position dans des rapports sociaux de domination, susceptibles d'évoluer avec le temps<sup>221</sup>. Or la vulnérabilité permet précisément d'appréhender les rapports sociaux de domination de manière dynamique. Le Comité a ainsi repris la jurisprudence de la Cour EDH qui qualifie les Roms et Tsiganes de vulnérables car ils constituent une minorité ethnique. C'est donc bien leur imbrication dans les relations de pouvoir, à savoir leur statut de minorité dans un État démocratique gouverné par la majorité, qui les fragilise et leur vaut une protection renforcée. On peut adopter un raisonnement similaire pour les personnes handicapées. Il n'est pas surprenant que le CEDS les identifie automatiquement comme vulnérables dans la mesure où, au sein du Conseil de l'Europe, le modèle social du handicap, approche qui considère le handicap comme le produit des relations de pouvoir et de l'inaccessibilité de l'environnement, prédomine. Le handicap et le statut de minorité ethnique, perçus tous deux comme révélateurs d'une certaine position dans les rapports sociaux de domination, conduisent donc à une catégorisation systématique comme groupe vulnérable. Par ailleurs, l'usage que le Comité fait de la vulnérabilité démontre l'adaptabilité de cette notion. En effet, le Comité a établi des catégories vulnérables durables, à savoir les Roms et les personnes handicapées,

<sup>221</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 8.

mais a aussi désigné ponctuellement des groupes comme vulnérables en fonction du contexte. Par exemple, en ce qui concerne l'accès à l'éducation garanti par l'article 17, § 2, il a considéré que certains enfants étaient vulnérables, à savoir « les enfants issus de minorités, les enfants demandeurs d'asile, les enfants réfugiés, les enfants hospitalisés, les enfants hébergés en foyer, les adolescentes enceintes, les adolescentes-mères, les enfants privés de liberté, etc.<sup>222</sup> ». En matière de santé, en revanche, les groupes vulnérables ne sont pas les mêmes : le Comité estime que les groupes les plus exposés à des risques de discrimination dans l'accès aux soins sont « les sans-abris, les pauvres, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes vivant en institution, les personnes détenues en prison et les personnes en situation irrégulière<sup>223</sup> », qui doivent faire l'objet d'une protection appropriée. Le Comité fait donc un usage adaptable et adapté de la notion de vulnérabilité qui lui permet de prendre en considération les inégalités systémiques qui touchent différents groupes dans différents domaines.

Un autre atout majeur de la vulnérabilité est sa transversalité. Le caractère vulnérable dépend, en effet, du degré de fragilité d'un groupe par rapport à un risque de violation de ses droits fondamentaux. De fait, il est complètement indépendant des critères sur lesquels se fonde la discrimination subie par le groupe. Il n'y a donc pas de hiérarchisation entre les motifs discriminatoires. Le Comité a même qualifié de vulnérables certains groupes subissant des discriminations en raison de plusieurs critères, tels que les enfants migrants en situation irrégulière, les filles mineures roms ou encore les femmes migrantes sans abri. L'absence de hiérarchisation entre les critères permet au Comité de qualifier des groupes susceptibles d'être victimes de discriminations intersectionnelles comme des groupes vulnérables qu'il faut protéger par des mesures appropriées.

La catégorisation en tant que groupe vulnérable rend donc possible la prise en compte des individus pouvant être touchés par des discriminations intersectionnelles. Une fois que ces groupes sont qualifiés de vulnérables, ils ne sont plus obligés de passer par le test de comparabilité renversé. Ils peuvent alors se contenter de démontrer qu'ils subissent un désavantage particulier qui doit être compensé par des mesures appropriées. Une seule entrave pratique à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle demeure avec cette approche. Le Comité n'a jusqu'à présent renoncé au contrôle renversé de comparabilité que dans l'appréciation de l'existence d'une discrimination indirecte envers les Roms ou les personnes handicapées. Cela tient probablement au fait qu'il fonde la vulnérabilité sur le caractère manifeste de cette dernière. Or ce caractère manifeste repose sur le fait que les groupes aient déjà été identifiés au préalable, souvent de manière institutionnelle, comme étant exposés à des risques de discrimination. Cela peut s'avérer problématique dans la mesure où des groupes parmi les plus marginalisés sont souvent invisibles. Afin que ces groupes puissent tout de même bénéficier de la catégorisation comme groupes vulnérables, le Comité pourrait mettre en place un test de vulnérabilité, comme l'a fait la Cour interaméricaine des droits de l'Homme<sup>224</sup>. Il s'agirait alors principalement d'identifier les

---

<sup>222</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 34.

<sup>223</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 173/2018 Commission internationale de juristes (CIJ) et Conseil européen sur les réfugiés et exilés (ECRE) c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 26 janvier 2021, § 218. *Nota bene* : cette décision n'a pas été prise en compte lors du recensement statistique de la vulnérabilité et de l'élaboration des graphiques y afférent car elle n'était pas encore publiée.

<sup>224</sup> R. ESTUPIÑAN-SILVA, « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme : Esquisse d'une typologie », in L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, Cahiers européens, n° 7, 2014, p. 89-113.

causes structurelles de la vulnérabilité, autrement dit le ou les désavantages spécifiques affectant le groupe en question et nécessitant l'adoption de mesures compensatoires par l'État défendeur.

Le régime juridique de la discrimination indirecte mis en place par le Comité favorise le traitement de la discrimination multiple en permettant de contourner l'écueil de la comparaison. Il renverse le contrôle de comparabilité, donnant la possibilité à l'organisation réclamante d'apporter la preuve de la différence du groupe discriminé. Il lui arrive aussi de s'affranchir de l'approche comparatiste en prenant en considération le désavantage spécifique qui affecte un groupe particulier à travers la qualification de groupe vulnérable.

## **SECTION II. – L'AMÉNAGEMENT DE LA CHARGE DE LA PREUVE AU PROFIT DE L'ORGANISATION RÉCLAMANTE : UNE ABSENCE DE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ INJUSTIFIABLE**

Outre le contournement de l'écueil de la comparabilité, le régime juridique de la discrimination indirecte développé par le Comité facilite la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle en allégeant grandement la charge de la preuve qui pèse sur l'organisation réclamante. Si la charge de la preuve est aménagée pour toutes les formes de discrimination <sup>225</sup>, l'infléchissement en faveur de l'organisation réclamante est particulièrement prononcé dans le cadre de la discrimination indirecte.

D'une part, le Comité fait preuve de souplesse concernant l'administration de la preuve par les statistiques, mode privilégié d'établissement de la discrimination indirecte. Il accepte ainsi que les organisations réclamantes utilisent des données chiffrées provenant d'enquêtes de terrain et pas seulement des statistiques officielles produites à l'échelle nationale. De plus, il impose aux États une obligation positive de collecte de données concernant les groupes dont on peut soupçonner qu'ils subissent potentiellement des inégalités. Ces deux éléments combinés permettent de réduire un problème de taille qui freine la prise en considération de la discrimination intersectionnelle, à savoir l'invisibilité des groupes victimes de discriminations intersectionnelles qui sont rarement pris en compte par les statistiques officielles (I).

D'autre part, le Comité ne laisse que peu de possibilités à l'État de se défendre quand il lui est reproché de ne pas avoir adopté de mesures appropriées pour tenir compte des besoins spécifiques d'un groupe vulnérable. Il n'admet, en effet, aucune justification à l'inaction de l'État. Ce dernier peut seulement éviter un constat de discrimination indirecte s'il démontre qu'il a remédié à la situation en prenant les mesures nécessaires.

À titre exceptionnel, dans le cadre de la mise en œuvre d'un droit de la Charte dont la réalisation est particulièrement complexe et onéreuse, il peut se défendre en attestant avoir entrepris une action positive partielle. Les « progrès mesurables » de l'État sont alors soumis

---

<sup>225</sup> V. CEDS, *Réclamation collective n° 41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 52 : « Le Comité rappelle sa position en matière de litige relatif à une discrimination dans les matières couvertes par la Charte révisée, adoptée dans le cadre de la procédure de rapports, selon laquelle il importe que la charge de la preuve ne repose pas intégralement sur la partie requérante et fasse l'objet d'un déplacement approprié ». V. aussi CEDS, *Réclamation collective n° 102/2013 Associazione Nazionale Giudici di Pace c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 5 juillet 2016, § 73 : « Le Comité rappelle qu'en matière de discrimination, il importe que la charge de la preuve ne repose pas intégralement sur la partie requérante, et fasse l'objet d'un infléchissement approprié ».

à un contrôle strict de la part du Comité (II).

### **I. – La souplesse du mode de preuve statistiques**

Les statistiques sont le mode de preuve privilégié dans l'établissement d'une discrimination indirecte car il s'agit du moyen le plus adapté pour mettre en évidence les inégalités matérielles structurelles que la sanction de la discrimination indirecte est censée combattre. Or les statistiques de source institutionnelle prennent rarement en compte les groupes susceptibles d'être victimes de discrimination intersectionnelle. La souplesse du Comité permet toutefois de résoudre ce problème en exigeant des États qu'ils collectent des données sur les groupes vulnérables et en acceptant de la part des organisations réclamantes la production de données provenant d'enquêtes de terrain.

Plusieurs auteurs ont démontré qu'il était difficile de se baser sur des statistiques nationales pour déceler des discriminations intersectionnelles, car il est très rare qu'elles tiennent compte de l'interaction entre différentes caractéristiques sociales dans la mesure des inégalités<sup>226</sup>. Cette absence des statistiques officielles n'est pas surprenante puisque les groupes en proie à des discriminations intersectionnelles se caractérisent précisément par leur marginalisation et leur invisibilisation au sein de la société et des politiques publiques. Cette carence statistique rend particulièrement difficile la preuve de l'existence d'une discrimination indirecte, faute de données mobilisables.

#### **A. – L'obligation de collecte de données pour les États**

L'absence de statistiques est en partie compensée par l'obligation positive de collecte de données que le Comité impose aux États Parties. Cette obligation a été mise en place dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003<sup>227</sup>. Dans cette affaire, le Comité y a surtout recours pour empêcher l'État défendeur de se retrancher derrière l'absence de données statistiques pour justifier l'absence de mesures positives en faveur des Roms<sup>228</sup>. Plus tard, il clarifie cette obligation en précisant que, « si l'on sait qu'une certaine catégorie de personnes fait ou pourrait faire l'objet d'une discrimination, il est du devoir des autorités de l'État de recueillir des données pour mesurer l'ampleur du problème<sup>229</sup> ». La collecte de données est ainsi considérée comme impérative car elle permet l'élaboration de politiques

---

<sup>226</sup> V. S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 7 : « *Intersectional discrimination is also difficult to monitor, since many national statistics do not include data disaggregated by both sex and race, still less by other sources of intersectional discrimination, such as ethnic minority people with disabilities* ». V. aussi D. AISHAGBOR, *Multiple discrimination in a multicultural Europe: Achieving labour market equality through new governance*, *Current Legal Problems*, vol. 61, n° 1, 2008, p. 269-270.

<sup>227</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 27.

<sup>228</sup> *Ibid.* : « Le Comité note que, face à son souhait d'examiner la question de la discrimination pratiquée, selon les allégations de l'organisation auteur de la réclamation, à l'encontre des Roms, le Gouvernement a affirmé jusqu'il y a peu qu'il était dans l'incapacité de fournir une quelconque estimation de la taille des populations concernées. Pour justifier sa position, il évoque des obstacles juridiques, plus précisément d'ordre constitutionnel. Le Comité considère que, si des données personnelles ne peuvent être recueillies et conservées pour de tels motifs, bien que l'on sache qu'une certaine catégorie de personnes fait ou pourrait faire l'objet d'une discrimination, il est du devoir des autorités de rechercher, pour mesurer l'ampleur du problème et les progrès réalisés pour y remédier, d'autres moyens qui ne soient pas soumis à ces restrictions constitutionnelles ».

<sup>229</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 27/2004 CEDR c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 23.

publiques qui tiennent compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables en matière de droits économiques et sociaux<sup>230</sup>. Elle fait donc partie intégrante de la mise en œuvre du principe de non-discrimination car elle constitue une étape nécessaire dans la prise en compte et la correction des inégalités factuelles.

Pour s'assurer du caractère effectif de cette obligation, le Comité spécifie qu'elle s'applique même si la Constitution de l'État Partie lui interdit de recueillir des données à caractère sensible. De fait, le droit interne d'un certain nombre d'États européens proscrit les statistiques ethniques. La Grèce a avancé cet argument pour expliquer l'absence de données statistiques institutionnelles sur les Roms. Appelé à se prononcer sur cette question, le Comité a déclaré que l'obligation de collecte de données restait valable dans ce cas et que l'État était tenu de trouver « d'autres moyens qui ne soient pas soumis à ces restrictions constitutionnelles », afin de « mesurer l'ampleur du problème et les progrès réalisés pour y remédier<sup>231</sup> ». Le CEDS ne fournit pas d'indications ni d'exemples de ces autres moyens permettant d'estimer les inégalités rencontrées par les groupes vulnérables, en dehors des statistiques. La manière d'obtenir des informations sur les besoins spécifiques des groupes vulnérables en matière de droits économiques et sociaux relève donc de la marge d'appréciation des États. L'unique condition imposée par le Comité est que la collecte et l'étude de ces données s'effectuent « dans le respect de la vie privée et sans commettre d'abus<sup>232</sup> ». Le Comité revient en détail sur cette exigence dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 58/2009. Il est alors reproché à l'Italie d'avoir recueilli des données sur les populations roms vivant dans son territoire à d'autres fins que la résorption des inégalités à leur égard. Le Comité a considéré que les informations personnelles relatives aux Roms n'ont pas été utilisées par le gouvernement italien « pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces de lutte contre la discrimination à l'égard des Roms » et n'ont pas été collectées dans le respect des normes internationales minimales en la matière<sup>233</sup>. Au contraire, elles ont été employées pour mettre en place des mesures de sécurité injustifiées violant les droits des Roms. La collecte de données est alors appréhendée, en l'espèce, comme une discrimination raciale constituant « une ingérence injustifiée dans la vie familiale<sup>234</sup> » des Roms.

Le Comité a donc instauré une obligation positive de collecte de données détaillée afin de garantir une jouissance égale et effective des droits de la Charte. Non seulement les États doivent recueillir des informations sur les groupes pouvant faire l'objet de discriminations, afin d'adopter des mesures appropriées pour y remédier, mais, en plus, ils ne peuvent pas justifier leur inaction par un manque de données sur la situation d'un groupe vulnérable. En pratique, cette obligation de collecte de données apporte une solution partielle au problème de l'établissement de la discrimination intersectionnelle sans toutefois totalement le

---

<sup>230</sup> *Ibid.* : « La collecte et l'analyse des telles données (dans le respect de la vie privée et sans commettre d'abus) est indispensable pour formuler une politique rationnelle. De même, afin de réduire progressivement l'état de sans-abri comme le prévoit l'article 31, § 2, de la Charte révisée, les États doivent-ils se procurer, sur les faits, les informations qui sont nécessaires pour traiter le problème. La collecte régulière de données chiffrées et détaillées constitue une première étape permettant d'atteindre cet objectif (Conclusions 2005, France, art. 31, § 2, p. 286) ».

<sup>231</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 27.

<sup>232</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 27/2004 CEDR c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 23.

<sup>233</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 119.

<sup>234</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 117-132.

résoudre. En effet, comme elle exige des États qu'ils produisent et analysent des données sur les groupes exposés à des risques de discrimination, cela devrait avoir pour conséquence à long terme, si les États s'y plient, d'avoir une base de données officielles mobilisables pour prouver l'existence de discriminations intersectionnelles indirectes. En revanche, cela reste insuffisant dans l'immédiat. Certes, il y a un aménagement de la charge de la preuve en matière de discrimination et, conformément à l'obligation de collecte de données, les États doivent fournir des preuves chiffrées démontrant qu'il n'y pas d'inégalité matérielle ou qu'ils ont pris les initiatives nécessaires pour la corriger. Cependant, l'organisation réclamante doit quand même prouver une présomption de discrimination en avançant un commencement de preuve<sup>235</sup>. Cela signifie que, en cas d'absence de statistiques officielles sur un groupe victime de discrimination intersectionnelle, l'organisation réclamante doit trouver d'autres éléments de preuves concrets sur lesquels fonder son allégation. Il est donc nécessaire d'autoriser l'administration de la preuve de la discrimination indirecte par un autre moyen que les statistiques officielles, mais tout aussi adapté, pour démontrer l'absence de mesures appropriées compensatrices des inégalités matérielles. C'est ce que fait le Comité EDS en adoptant une acception large de la notion de preuves collectives qui englobe non seulement les statistiques, mais aussi les enquêtes de terrain.

### **B. – Une acception large des preuves collectives**

Dans les cas de discriminations intersectionnelles, voire de discriminations systémiques touchant des groupes vulnérables de manière plus large, la prise en compte des enquêtes de terrain comme mode de preuve est indispensable pour établir une présomption de discrimination. En effet, comme le signale Sandra Fredman, les statistiques officielles conduites à l'échelle nationale ne prennent pas en compte les inégalités fondées sur l'interaction de plusieurs caractéristiques sociales. Les seules études qui s'intéressent aux discriminations intersectionnelles sont de nature qualitative et réalisées à petite échelle<sup>236</sup>. Ce sont donc les enquêtes de terrain qui sont sources de preuves de discrimination intersectionnelle.

Or le Comité EDS admet ce mode de preuve dans l'établissement de la discrimination indirecte. En 2015, le Comité fait ainsi le point à ce propos. Tout en rappelant qu'il examine des situations de portée générale et non pas individuelles, il indique qu'il a accepté à de nombreuses reprises de tenir compte d'enquêtes de terrain sur les conditions de vie dans les aires d'accueil et les campements roms comme éléments de preuve pour apprécier l'existence d'une discrimination indirecte à leur égard en matière de logement<sup>237</sup>. L'admissibilité de ces

---

<sup>235</sup> Le Comité a ainsi déclaré, dans une de ses décisions sur le bien-fondé concernant l'existence d'une discrimination directe, mais dont le raisonnement s'applique à tous types de discriminations : « Le Comité prend note de l'argument de la FIDH selon lequel, en pratique, ces dispositions seraient systématiquement méconnues et que de nombreuses communes refuseraient d'inscrire les Gens du voyage dans leurs registres ou qu'elles les inscriraient automatiquement à une adresse de référence et non à leur adresse personnelle, contre leur volonté. Il constate toutefois que, même en tenant compte du principe de l'infléchissement de la charge de la preuve, la FIDH n'apporte pas suffisamment d'éléments concrets à ce sujet ». V. CEDS, *Réclamation collective n° 62/2010 FIDH c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, § 181.

<sup>236</sup> S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 39 : « *The few studies which do focus on intersectional experience are small scale and tend to be qualitative* ».

<sup>237</sup> « Le Comité a précédemment indiqué que la procédure de réclamations est collective dans sa nature et

enquêtes comme mode de preuves semble venir du fait qu'elles portent sur des situations matérielles observables et, par conséquent, vérifiables<sup>238</sup>. Le Comité précise en effet qu'il a accepté « des exemples de conditions de vie illustrant *la situation de fait* sur les aires d'accueil et dans les campements<sup>239</sup> ».

Les enquêtes de terrain peuvent provenir de sources variées. En premier lieu, l'étude peut avoir été menée par l'organisation réclamante elle-même. C'est souvent le cas quand l'auteur de la réclamation est le Centre européen des droits des Roms (CEDR), qui a pour habitude de visiter les quartiers et campements habités par les Roms dans diverses régions d'un État et d'exposer les conditions de vie insalubres observées au Comité<sup>240</sup>. En second lieu, l'organisation réclamante peut s'appuyer sur un ou des rapports établis par un autre organisme pour fonder son allégation de discrimination. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 49/2008, le CEDS a affirmé que rien n'interdisait à une organisation réclamante d'utiliser une enquête de terrain réalisée par une ONG nationale comme élément de preuve<sup>241</sup>. L'ONG INTERIGHTS a ainsi pu démontrer que les Roms ne bénéficiaient pas de conditions de logement convenables sur le territoire grec à partir d'une étude réalisée par l'ONG nationale *Greek Helsinki Monitor* en 2006, au sujet de 122 communautés roms et qui parvenait à la conclusion que 83 d'entre elles vivaient dans des conditions déplorables<sup>242</sup>. Par ailleurs, elle s'est également servie de rapports officiels élaborés par des organismes tels que

---

consiste, par conséquent, en l'examen de situations de portée générale. Il n'est donc pas compétent pour traiter directement des situations individuelles ni pour donner une quelconque appréciation à leur sujet (*Mouvement international ATD Quart Monde c/ France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 53) » (§ 85). « Il rappelle cependant qu'il a à maintes reprises examiné des exemples de conditions de vie illustrant la situation de fait sur les aires d'accueil et dans les campements, en particulier dans des réclamations concernant les droits au logement des Roms et des *Travellers* et qu'il lui appartient de considérer le poids à accorder aux éléments de preuve présentés » (§ 86). V. CEDS, *Réclamation collective n° 100/2013 CEDR c/ Irlande*, décision sur le bien-fondé du 1<sup>er</sup> décembre 2015, §§ 85-86.

<sup>238</sup> On verra, en effet, dans le chapitre II de la deuxième partie, que le Comité est réticent à accepter le cumul de témoignages individuels comme preuve de pratiques violentes constituant une discrimination directe généralisée. Cela peut sans doute s'expliquer par le fait que le témoignage est considéré comme moins vérifiable que des conditions matérielles, ce qui lui confère une plus faible valeur probatoire.

<sup>239</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 100/2013 CEDR c/ Irlande*, décision sur le bien-fondé du 1<sup>er</sup> décembre 2015, § 86. Nous soulignons.

<sup>240</sup> V., par exemple, la réclamation collective n° 61/2010 introduite par le CEDR contre le Portugal, enregistrée le 23 avril 2010, p. 25, note de bas de page 133, dans laquelle le CEDR se réfère à son enquête de terrain menée en 2008 et précise qu'il joint en annexe de sa réclamation des photographies témoignant des conditions de logement observées.

<sup>241</sup> Le Comité a été amené à faire cette précision car le gouvernement défendeur avait soulevé une exception d'irrecevabilité à ce propos. L'État grec alléguait en effet que l'organisation réclamante INTERIGHTS n'avait pas le droit de s'appuyer sur des données récoltées par l'ONG nationale *Greek Helsinki Monitor* car il n'avait pas autorisé les ONG nationales à introduire des réclamations collectives à son encontre. Le CEDS a rejeté cette objection aussi bien dans sa décision sur la recevabilité que dans sa décision sur le bien-fondé. V. CEDS, *Réclamation collective n° 49/2008 INTERIGHTS c/ Grèce*, décision sur la recevabilité du 23 septembre 2008, § 8. V. aussi CEDS, *Réclamation collective n° 49/2008 INTERIGHTS c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, § 13 : « Le Comité réitère les motifs qui l'ont conduit à rejeter cette objection ; la présente réclamation a été présentée par INTERIGHTS seule, même si cette organisation s'appuie sur des documents réunis par le *Greek Helsinki Monitor*. Le Comité rappelle qu'une organisation habilitée à déposer une réclamation en vertu du Protocole peut s'appuyer sur tout document qu'elle juge pertinent, quel qu'en soit l'auteur. C'est au Comité qu'il appartient de déterminer quel poids accorder à ces documents, indépendamment de leur origine, dès lors qu'ils ont été faits siens par l'organisation réclamante ».

<sup>242</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 49/2008 INTERIGHTS c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, § 22.

la Commission nationale grecque pour les droits de l'Homme ou encore le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Le Comité semble accorder une valeur probatoire plus importante à ce type de rapports issus de sources institutionnelles. Ainsi il se sert souvent de rapports produits par des organismes internationaux comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ci-après « ECRI »), le Commissaire des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe ou l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, pour contextualiser l'allégation de discrimination et apprécier les éléments de preuve fournis par l'organisation réclamante<sup>243</sup>.

Généralement, les enquêtes de terrain admises par le Comité font état de la situation matérielle défavorable d'un groupe vulnérable dans plusieurs villes sur le territoire de l'État en cause<sup>244</sup>. Cela lui permet de s'assurer d'une forme de représentativité des exemples fournis dans la mesure où il apprécie l'existence de discriminations systémiques à l'échelle nationale. Toutefois, il lui est arrivé, en raison de la gravité de la situation rapportée, de constater une discrimination indirecte à l'encontre des Roms à partir de l'exemple d'un seul campement. Ainsi, dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 61/2010, le Comité estime que la privation d'eau potable dans un campement de 67 Roms constitue une violation de l'article E combiné à l'article 31, § 1, de la Charte au motif que l'État n'a pas pris les mesures nécessaires pour garantir aux Roms des conditions de logement répondant aux normes minimales<sup>245</sup>.

Le Comité a donc une acception relativement large du mode de preuve collective qui l'amène à tenir compte des enquêtes de terrain en plus des statistiques officielles, ce qui permet plus facilement d'établir une présomption de discrimination indirecte vis-à-vis des groupes vulnérables.

La souplesse du Comité vis-à-vis du mode d'administration de la preuve favorise particulièrement la reconnaissance d'une discrimination intersectionnelle indirecte car elle tient compte du fait que les groupes les plus marginalisés ne sont pas captés par les statistiques officielles. L'obligation positive de collecte de données qu'il impose aux États,

---

<sup>243</sup> Ce procédé est particulièrement visible dans l'appréciation du grief de discrimination des Roms en matière de logement au sein de la décision sur la réclamation n° 49/2008. V. CEDS, *Réclamation collective n° 49/2008 INTERIGHTS c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, § 39 : « Néanmoins, le Comité constate qu'il est encore amplement démontré qu'un grand nombre de Roms continuent de vivre dans des campements ne répondant pas aux normes minimales. Pour parvenir à cette conclusion, le Comité a tenu compte non seulement des éléments transmis par INTERIGHTS, mais aussi d'autres sources, notamment le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (...), le rapport annuel pour 2008 de la Commission nationale grecque pour les droits de l'homme, le rapport annuel pour 2007 du Médiateur grec, le rapport de l'expert indépendant des Nations unies sur les questions relatives aux minorités à l'Assemblée générale des Nations unies à la suite d'une visite effectuée en Grèce en 2008 (...), le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (...), ainsi que le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les conditions de logement des Roms et des gens du voyage dans l'Union européenne (octobre 2009) ».

<sup>244</sup> À titre d'exemple, v. CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 86 : « Il considère néanmoins qu'il n'a pas été démontré que ces ressources étaient destinées à améliorer l'accès des Roms et des Sintis aux logements sociaux sans discrimination. En effet, contrairement au COHRE qui a fourni des exemples décrivant de manière détaillée la situation précaire et les conditions de vie déplorable dans de nombreux campements roms à travers l'Italie, le représentant du Gouvernement n'a mentionné, lors de l'audition publique, qu'un cas concret isolé d'accès effectif aux logements sociaux (« *centro per l'emergenza abitativa* »), dans la ville de Brescia, pour une population nomade de 227 personnes ».

<sup>245</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 61/2010 CEDR c/ Portugal*, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, §§ 35-36.

combinée à la possibilité pour les organisations réclamantes d'établir une présomption de discrimination à partir d'enquêtes de terrain, donne plus de chances aux plaintes de discrimination intersectionnelle d'aboutir. À cette facilitation de la preuve pour l'organisation réclamante va s'ajouter une augmentation de la charge de la preuve pour l'État en cause, qui doit démontrer qu'il a entrepris une action positive pour se défendre.

## **II. – L'inaction injustifiable pour l'État défendeur**

Dans le cadre du régime juridique de la discrimination indirecte élaboré par le Comité, par rapport à la discrimination directe, il est bien plus difficile pour l'État d'échapper à un constat de non-conformité. Cela s'explique par le fait que, en règle générale, le Comité n'admet aucune justification à la discrimination indirecte. Les États ne peuvent réfuter l'allégation d'inaction qu'en démontrant avoir pris les mesures nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques des groupes ne jouissant pas de manière effective des droits garantis par la Charte. Il existe néanmoins une exception : dans le cadre de la mise en œuvre des droits économiques et sociaux dont la réalisation est particulièrement complexe et onéreuse, les États peuvent justifier d'un certain degré d'inaction à condition de démontrer qu'ils ont réalisé des « progrès mesurables ». À travers cette notion de « progrès mesurables », le Comité procède alors à l'équivalent d'un contrôle de proportionnalité qu'il opère de manière stricte.

### **A. – L'inadmissibilité des justifications en règle générale**

Dans le système de la Charte sociale européenne, le Comité apprécie l'existence de toute discrimination de manière stricte, mais il est encore plus intransigeant dans le cadre de la discrimination indirecte.

Pour ce qui est de la discrimination directe, le CEDS considère qu'« une distinction est discriminatoire au regard de l'article E de la Charte lorsqu'elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle ne poursuit pas un but légitime ou qu'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>246</sup> ». Ainsi l'État défendeur peut justifier une pratique ou une mesure constituant une différence de traitement en démontrant qu'elle poursuit un but légitime et qu'il s'agit d'un moyen proportionnel d'atteindre ce but. Ce régime juridique de la discrimination directe est calqué sur celui développé par la Cour EDH dans *l'Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*<sup>247</sup>. Toutefois, en pratique, quand le Comité est amené à déterminer l'existence d'une discrimination directe, il apprécie la justification objective et raisonnable avancée par l'État de façon plus stricte que la Cour. En effet, le Comité s'arrête la plupart du temps à la première étape du test de proportionnalité : il estime que le but poursuivi par l'État n'est pas légitime, ce qui le dispense d'examiner l'adéquation entre les moyens employés et le but visé<sup>248</sup>. Il conclut donc souvent qu'il y a une discrimination directe parce que la justification de l'État n'est pas objective. En outre, il lui est arrivé de conduire le test de proportionnalité jusqu'au bout pour rejeter un type précis de justification : les raisons

---

<sup>246</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 102/2013 Associazione Nazionale Giudici di Pace c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 5 juillet 2016, § 72.

<sup>247</sup> Cour EDH, *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*, n° 1474/62 et al. 2126/64, 23/07/1968, § 10.

<sup>248</sup> V. M. BRILLAT, *op. cit.*, annexe 2, p. 469. On arrive à la même conclusion en analysant l'ensemble de la jurisprudence du Comité EDS en matière de discrimination.

d'ordre budgétaire invoquées par l'État. Ainsi, dans une affaire où des syndicats reprochaient à la Grèce d'avoir diminué le salaire minimum des travailleurs de moins de vingt-cinq ans à tel point que cela constituait une discrimination fondée sur l'âge, le Comité a d'abord reconnu que cette mesure poursuivait un but légitime car l'intention du gouvernement grec était de favoriser l'embauche de jeunes travailleurs en période de crise. Toutefois, il a considéré que la mesure n'était pas proportionnée au but fixé, « même en faisant référence aux circonstances économiques particulières en question<sup>249</sup> ». On voit que le Comité est très réticent à accepter l'invocation de restrictions budgétaires pour justifier la prise de mesures drastiques instaurant une différence de traitement. Par la suite, le Comité a décrété qu'une crise économique ne pouvait justifier la régression de la mise en œuvre des droits de la Charte<sup>250</sup>.

Si le Comité se montre déjà strict dans son appréciation de l'existence d'une discrimination directe, il l'est encore plus lorsqu'il s'agit de discrimination indirecte. Pour cette dernière, il n'admet aucune justification à l'inaction de l'État. Autrement dit, dans le cadre de la discrimination directe, l'État peut expliquer une différence de traitement en démontrant qu'elle est légitime et raisonnable, alors que, dans le cadre de la discrimination indirecte, il ne peut se retrancher derrière une quelconque justification pour défendre le traitement identique de situations différentes.

Il convient toutefois de noter que la position du Comité quant à l'admission ou non de justification à la discrimination indirecte était initialement ambiguë. En effet, dans la première affaire où il définit sa conception de la discrimination indirecte, il cite un extrait de l'arrêt *Thlimmenos* de la Cour EDH qui affirme : « Le droit de jouir des droits reconnus dans la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque des États, sans justification objective et raisonnable, n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont différentes<sup>251</sup> ». Si l'on s'en tient à cette référence, il semblerait que l'absence d'action positive puisse faire l'objet d'une justification objective et raisonnable. Toutefois, il ne reprend cette affirmation à son compte que dans sa décision relative à la réclamation n° 31/2005 et la reformule de manière générale en constatant que « l'article E consacre l'interdiction de la discrimination et pose l'obligation d'assurer qu'en l'absence de motifs objectifs et raisonnables (voir paragraphe E, Partie V de l'Annexe), tout individu ou groupe de personnes présentant des caractéristiques particulières puisse dans les faits jouir des droits inscrits dans la Charte<sup>252</sup> ». Ensuite, il ne parle de justification objective et raisonnable que pour les différences de traitement, c'est-à-dire pour la discrimination

---

<sup>249</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 66/2011 Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (AEDDY) c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012, § 68.

<sup>250</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 86/2012 FEANTSA c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, § 128 : « Il rappelle à ce sujet que la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte et que les États Parties se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir (Conclusions 2009, Introduction générale) ».

<sup>251</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 52.

<sup>252</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 41.

directe<sup>253</sup>.

L'ambiguïté est cependant rapidement levée quand on analyse le raisonnement du Comité dans ses décisions sur le bien-fondé. On remarque ainsi que, en réalité, le Comité n'admet aucune justification à l'inaction de l'État quand il apprécie l'existence d'une discrimination indirecte. En effet, le Comité EDS n'examine jamais d'éventuelles justifications à l'absence de mesures positives de la part de l'État : après avoir relevé l'absence d'action de l'État, il prononce directement un constat de discrimination<sup>254</sup>. Cela est particulièrement visible dans sa décision sur la réclamation n° 31/2005. La Bulgarie, État en cause dans l'affaire, avait tenté de justifier l'absence de mesures positives à l'égard des Roms en matière de logements en expliquant que tous les Bulgares vivaient dans des conditions de logement déplorable et que prendre des mesures en leur faveur reviendraient à défavoriser les autres citoyens bulgares<sup>255</sup>. L'État bulgare remettait alors en cause le principe même d'action positive qui soutient la notion de discrimination indirecte développée par le Comité en arguant que cela pouvait mener à une discrimination à rebours. Si cet argument figure bien dans la partie de la décision consacrée à l'argumentation des parties, le Comité ne le mentionne en revanche nullement lors de son appréciation du grief de discrimination. Il se contente alors de relever que les conditions de logement insuffisantes des familles roms alléguées par l'organisation réclamante nécessitaient une intervention positive de l'État<sup>256</sup>. Puis, au vu du caractère insuffisant des mesures prises par l'État bulgare, il conclut à la violation de l'article 16 combiné à l'article E<sup>257</sup>.

En règle générale, le Comité EDS n'admet donc aucune justification à l'inaction de l'État dans le cadre de son appréciation de la discrimination indirecte. La seule défense possible pour l'État consiste à prouver qu'il a eu un comportement actif pour remédier à la situation défavorable du groupe vulnérable. Le poids de la preuve qui pèse sur l'État est donc particulièrement important par rapport à celui de l'organisation réclamante qui doit seulement montrer l'absence ou l'insuffisance de mesures appropriées. La tâche de l'État est d'autant plus ardue qu'il doit fournir des exemples d'initiatives concrètes qu'il a menées à bien. En d'autres termes, l'État ne peut pas se contenter d'énumérer des mesures d'ordre juridiques mais doit prouver qu'elles sont effectives<sup>258</sup>. Cela s'inscrit dans la logique de la conception égalitaire du Comité qui sous-tend sa définition de la discrimination indirecte : il ne faut pas s'arrêter à l'égalité de droit, mais également s'assurer que l'égalité est garantie

---

<sup>253</sup> V., par exemple, CEDS, *Réclamation collective n° 102/2013 Associazione Nazionale Giudici di Pace c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 5 juillet 2016, § 72. Le Comité fait alors référence à sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 31/2005 mais en disant cette fois-ci qu'une « distinction est discriminatoire au regard de l'article E de la Charte lorsqu'elle manque de justification objective et raisonnable ».

<sup>254</sup> Manuela Brillat fait la même observation et parvient à la même conclusion : « Ainsi, le lien entre l'absence d'action et la discrimination est établi : pour se justifier, l'État doit démontrer qu'il a suffisamment agi en faveur de l'égalité et qu'il a pris en compte les différences et les besoins des groupes les plus vulnérables. La structure même des décisions invite à cette conclusion, puisqu'après avoir expliqué l'absence de mesures concrètes de l'État, le Comité conclut directement à la violation de l'article E ». V. M. BRILLAT, *op. cit.*, p. 176.

<sup>255</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 30.

<sup>256</sup> *Ibid.*, § 37.

<sup>257</sup> *Ibid.*, § 44.

<sup>258</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53: « Le Comité rappelle, comme il l'a déjà affirmé dans sa décision relative à la réclamation n° 1/1998 (*Commission internationale de juristes c/ Portugal*, § 32), que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux États Parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte ».

dans les faits. Le CEDS insiste particulièrement sur cette exigence de preuves de la prise de mesures concrètes et effectives dans les affaires de discrimination indirecte à l'encontre de la communauté rom. Par exemple, après avoir souligné que le gouvernement bulgare avait indiqué à plusieurs reprises que sa législation contenait « des garanties adéquates pour la prévention de la discrimination », il a estimé que « s'agissant des familles roms, la simple garantie de l'égalité de traitement ne suffit pas à les protéger de toute discrimination<sup>259</sup> ». Il a ensuite appliqué cette affirmation générale à des cas plus spécifiques : l'existence de voies de recours juridiques contre les expulsions n'est pas suffisante pour protéger les familles roms, il faut aussi mener des actions pour les informer de l'existence de ces voies de recours et les inciter à s'en servir<sup>260</sup> ; il en va de même pour la mise en place de consultations médicales à destination des femmes et des enfants roms qui doivent s'accompagner d'actions d'information et de sensibilisation à l'égard de ces populations pour les rendre véritablement accessibles<sup>261</sup>.

Le Comité EDS n'admet donc aucune justification à l'inaction de l'État quand il est question de discrimination indirecte et lui impose de fournir des éléments de preuves démontrant qu'il a pris les mesures concrètes et nécessaires pour tenir compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables. À titre exceptionnel, pour les droits de la Charte dont la réalisation est particulièrement complexe et onéreuse, le Comité abaisse légèrement cette exigence. L'État peut alors, en principe, se défendre en témoignant d'une action partielle à travers la notion de « progrès mesurables », mais, dans les faits, le Comité procède à un contrôle de proportionnalité strict des progrès réalisés.

### **B. – Un contrôle de proportionnalité strict à travers la notion de « progrès mesurables »**

Dans le cadre de la discrimination indirecte, pour les droits dont la réalisation est particulièrement complexe et onéreuse, le Comité laisse la possibilité aux États de justifier une action partielle à travers la notion de « progrès mesurables ». Cette possibilité de justification découle de l'obligation aménagée qu'il pose dès la réclamation n° 13/2002 : « Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'État Partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser<sup>262</sup> ». Carole Nivard qualifie cette obligation d'« obligation de moyens renforcée<sup>263</sup> », tandis que Jean-Pierre Marguénaud et Jean Mouly évoquent « une super-obligation positive d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus<sup>264</sup> ». Elle vise à ménager la charge économique qui pèse sur les États Parties à la Charte dans le cadre

---

<sup>259</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 43.

<sup>260</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 49/2008 INTERIGHTS c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, §§ 67 et 69.

<sup>261</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 67/2011 Médecins du Monde-International c/ France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, § 152.

<sup>262</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 13/2002 Autisme-Europe c/ France*, préc., § 53.

<sup>263</sup> C. NIVARD, « La valeur systématisante de la vulnérabilité dans la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux », in C. BOITEUX-PICHERAL (dir.), *La vulnérabilité en droit européen des droits de l'Homme. Conception(s) et fonction(s)*, p. 109.

<sup>264</sup> J.-P. MARGUENAUD et J. MOULY, *Le Comité européen des droits sociaux, un laboratoire d'idées sociales*, RDP, vol. 3, 2011, p. 694.

de droits particulièrement difficiles à mettre en œuvre, comme le droit au logement, tout en exigeant d'eux de réaliser des efforts certains pour les garantir.

Cette obligation se traduit, dans le cadre du régime juridique de la discrimination indirecte, par la possibilité offerte à l'État de justifier une action positive partielle pour tenir compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables. Le Comité EDS allège ainsi la charge de la preuve imposée à l'État : alors que, en règle générale, l'État ne peut pas justifier son inaction et doit prouver qu'il a pris les mesures nécessaires pour remédier à la situation défavorable d'un groupe vulnérable, à titre exceptionnel, il peut se défendre en montrant qu'il a amorcé une action suffisante pour commencer à endiguer le problème. Toutefois, en évaluant le caractère suffisant des progrès réalisés par l'État, le Comité met en place un contrôle de proportionnalité<sup>265</sup> strict et difficile à satisfaire pour l'État.

En effet, les « progrès mesurables » accomplis par l'État font l'objet d'une appréciation stricte à plus d'un égard. Tout d'abord, la possibilité pour l'État de se justifier en démontrant des progrès mesurables est soumise à condition. Pour s'en prévaloir, l'État doit avoir pris un engagement minimum pour assurer l'accès effectif du groupe vulnérable au droit de la Charte dont il est question. Autrement dit, si les mesures prises par l'État pour garantir la jouissance d'un droit social à un groupe vulnérable semblent insignifiantes *prima facie*, le Comité ne procède pas à l'examen des progrès mesurables et conclut directement à l'existence d'une discrimination indirecte. Ainsi, en 2013, dans une affaire mettant en cause la France, le Comité a jugé que l'État français était tellement peu investi dans la réalisation du droit à l'éducation des jeunes autistes en institutions spécialisées qu'il ne pouvait même pas avancer la notion de progrès mesurables pour se défendre, l'examen des progrès mesurables étant inutile en l'espèce<sup>266</sup>. Il est toutefois rare que le Comité se fonde sur cette condition pour rejeter l'examen des progrès mesurables. Il prend plutôt en compte le caractère insuffisant des mesures entreprises dans le cadre du test des progrès mesurables quand il évalue l'efficacité de l'action de l'État (v. *infra*).

Ensuite, pour réussir le test des progrès mesurables, l'État doit remplir les trois critères établis par le Comité. Ainsi l'action amorcée par l'État doit avoir permis des progrès mesurables (1<sup>er</sup>), à une échéance raisonnable (2<sup>e</sup>), grâce à une utilisation optimale des ressources à sa disposition (3<sup>e</sup>). Souvent le Comité conclut à l'absence de progrès mesurables sans examiner les deux autres critères. Cela s'explique sans doute par le fait que la notion de « progrès mesurables » bénéficie d'une acception assez large dans la jurisprudence du Comité. Il s'agit ainsi pour lui de contrôler la réalisation graduelle des droits de la Charte dont la mise en œuvre est particulièrement complexe et onéreuse, mais aussi de mesurer leur caractère suffisant. En effet, bien qu'il admette une action partielle de l'État pour cette catégorie de droits, il s'assure néanmoins que cette action soit suffisante pour assurer un certain degré d'effectivité dans la jouissance de ces droits pour les groupes vulnérables. Il lui est arrivé à

---

<sup>265</sup> C'est Manuela Brillat qui considère la première que la notion de progrès mesurables est opérée par le Comité pour réaliser ce qui s'apparente à un contrôle de proportionnalité dans le cadre de l'appréciation de l'existence d'une discrimination indirecte. V. M. BRILLAT, *op. cit.*, p. 177-178.

<sup>266</sup> Le Comité EDS a établi cela à deux reprises au sein de sa décision : « Il constate aussi que le manque de mesures dans ce domaine rend illusoire toute tentative d'examiner une réalisation progressive, par la France, des objectifs conventionnels en la matière à la lumière des critères ci-dessus (*supra*, § 79) » (§ 108). « Il constate aussi que l'engagement insuffisant de la France dans ce domaine empêche un examen particulier et concret d'une réalisation graduelle, par le Gouvernement, de l'objectif de la Charte en la matière à la lumière des critères ci-dessus (*supra*, § 79) » (§ 120). V. CEDS, *Réclamation collective n° 81/2012 AEH c/ France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2013, §§ 108 et 120.

plusieurs reprises d'estimer que les mesures prises par l'État étaient trop lacunaires et ne permettaient pas d'aboutir aux résultats exigés par la Charte<sup>267</sup>. Il réalise donc un contrôle de proportionnalité strict à travers la notion de progrès mesurables. Cela ressort encore plus dans ses décisions récentes, dans lesquelles il conclut à l'absence de progrès mesurables en raison de l'inefficacité des mesures adoptées<sup>268</sup>.

Le contrôle de proportionnalité opéré par le Comité est tellement strict qu'il est rare que l'État réussisse à démontrer l'existence de progrès mesurables et à éviter un constat de discrimination indirecte. Dans la grande majorité des cas, le Comité fait un usage casuistique du test des progrès mesurables qui aboutit à une conclusion de discrimination indirecte. Le seul moment où le Comité a reconnu l'existence de progrès mesurables, c'est quand il a été contraint d'en faire un usage standardisé. En 2016, le groupe européen des femmes diplômées des universités (ci-après « UWE ») a introduit une série de réclamations collectives à l'encontre de tous les États ayant accepté cette procédure. L'organisation réclamante adressait les mêmes griefs de discriminations à tous les États, à savoir la persistance des inégalités salariales entre les hommes et les femmes ainsi que la sous-représentation des femmes dans les instances décisionnelles des entreprises. Afin de savoir si les mesures prises par chaque État étaient suffisantes pour garantir l'égalité matérielle et effective aux travailleuses, le Comité a dû procéder à un test standardisé de progrès mesurables. La situation des quinze États en cause étant relativement différente, il a reconnu dans certains cas l'existence de progrès mesurables. Il s'agit toutefois là d'une exception qui ne s'est pas réitérée par la suite dans la jurisprudence du Comité, le test de progrès mesurables étant toujours utilisée de manière casuistique et aboutissant systématiquement à un constat de discrimination indirecte.

Par ailleurs, récemment, le Comité a encore durci son appréciation des progrès mesurables quand les groupes concernés sont des enfants particulièrement vulnérables. En l'occurrence, il s'agissait d'enfants roms et handicapés mentaux placés dans des institutions spécialisées et d'enfants handicapés ayant une déficience intellectuelle. Dans les décisions rendues dans ces deux affaires, le Comité a considéré que les critères d'échéance raisonnable, de progrès mesurables et d'utilisation optimale des ressources disponibles devaient être évalués encore plus rigoureusement, dans la mesure où la protection des enfants et « le plein développement de leur personnalité et de leurs capacités physiques et mentales » constituent

---

<sup>267</sup> À titre d'exemple, on peut citer le raisonnement du Comité dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 15/2003 : « Le Comité estime que la Grèce n'a pas suffisamment œuvré pour améliorer les conditions de vie des Roms et que les mesures qu'elle a prises n'ont pas donné jusqu'ici les résultats exigés par la Charte, notamment en raison de l'insuffisance des procédés mis en œuvre en vue de contraindre les autorités locales ou de sanctionner leur abstention. Il estime qu'au vu des éléments qui lui ont été soumis, de très nombreux Roms vivent dans des conditions ne répondant pas aux normes minimales, ce qui enfreint par conséquent le droit des familles à un logement d'un niveau suffisant prévu par l'article 16 » (§ 42). Plus loin, il ajoute : « Vu le nombre excessif de Roms qui vivent dans des conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, même en tenant compte de ce que l'article 16 pose des obligations de moyens et pas toujours de résultats, et soulignant que l'objectif prépondérant de la Charte est de parvenir à l'inclusion sociale, le Comité dit que la situation constitue une violation de l'article 16 de la Charte » (§ 43). V. CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §§ 42-43.

<sup>268</sup> Il s'agit surtout des décisions sur le bien-fondé des réclamations introduites en 2016 par l'organisation Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) concernant les inégalités salariales entre les hommes et les femmes ainsi que la sous-représentation des femmes dans les instances décisionnelles des entreprises.

un objectif de la Charte d'une importance « cruciale »<sup>269</sup>. Le contrôle de proportionnalité des progrès mesurables, déjà strict, devient alors extrêmement difficile à satisfaire pour les États.

La notion de progrès mesurables, censée permettre aux États de se justifier dans le cadre d'une allégation de discrimination indirecte, profite davantage, en réalité, aux organisations réclamantes puisqu'elle impose aux États une obligation de moyens renforcée soumise à un contrôle de proportionnalité rigoureux de la part du Comité.

Le régime juridique de la discrimination indirecte fait peser une charge probatoire importante sur l'État défendeur qui ne peut justifier son inaction. Seule la preuve d'une action suffisante peut lui éviter le constat de discrimination. Or cela profite aux groupes vulnérables, en particulier les groupes susceptibles d'être victimes de discrimination intersectionnelle, pour lesquels il est particulièrement difficile d'établir l'existence d'une discrimination. En effet, cela les délivre d'une grande partie du fardeau de la preuve tout en obligeant l'État défendeur à produire des données sur leur situation, puisqu'il doit démontrer qu'il a eu un comportement actif pour prendre en compte leurs besoins spécifiques. L'exigence de la preuve d'une action positive de l'État se rapproche alors de l'obligation de collecte de données statistiques et l'incite à apporter une attention particulière au groupe vulnérable concerné.

Si le Comité européen des droits sociaux infléchit la charge de la preuve au profit de l'organisation réclamante pour tous les types de discrimination, cet infléchissement est encore plus prononcé dans le cadre de la discrimination indirecte. D'une part, le Comité montre une certaine souplesse vis-à-vis de l'organisation réclamante qui peut établir une présomption de discrimination à l'aide d'enquêtes de terrain et tout en obligeant les États à lui fournir des données officielles sur le groupe discriminé. D'autre part, le CEDS exige de l'État qu'il prouve avoir entrepris une action positive, même partielle, dans le cadre des droits dont la réalisation est particulièrement complexe et onéreuse, et l'empêche de justifier son inaction. C'est ainsi davantage à l'État de démontrer qu'il a pris des mesures appropriées pour prendre en considération les besoins spécifiques de groupes vulnérables qu'à ces derniers de prouver qu'ils sont discriminés. Dans la mesure où les groupes victimes de discrimination intersectionnelle sont le plus souvent invisibles et ignorés par les pouvoirs publics, ce basculement de la charge de la preuve favorise grandement la reconnaissance de la discrimination qu'ils subissent.

---

<sup>269</sup> La citation complète est la suivante : « Les conditions susmentionnées (échéance raisonnable, progrès mesurables et utilisation maximale des ressources disponibles), doivent être plus rigoureusement respectées et évaluées lorsque l'objectif de la Charte revêt une importance aussi cruciale que la protection effective des jeunes enfants et le plein développement de leur personnalité et de leurs capacités physiques et mentales. En conséquence, la situation d'un État qui, dans un délai raisonnable, n'accomplirait pas de progrès notables en utilisant au mieux les ressources disponibles dans la réduction du nombre de jeunes enfants placés en institution et la mise en place à leur intention de structures familiales et de services de proximité de type familial ne serait pas conforme à l'article 17 de la Charte de 1961 » (§ 147). V. CEDS, *Réclamation collective n° 157/2017 CEDR et MDAC c/ République tchèque*, décision sur le bien-fondé du 17 juin 2020, § 147. Ultérieurement, le Comité emploie une formulation quasi-identique : « Le Comité considère que les conditions susmentionnées (délai raisonnable, progrès mesurables et utilisation optimale des ressources disponibles) doivent être scrupuleusement remplies et vérifiées lorsque l'objectif de la Charte en jeu est d'une importance aussi capitale que celle de garantir le plein épanouissement de la personnalité et des capacités physiques et mentales des enfants handicapés par l'éducation » (§ 171). V. CEDS, *Réclamation collective n° 141/2017 FIDH et Inclusion Europe c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2020, § 171.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

Le régime juridique de la discrimination indirecte élaboré par le Comité EDS pour sanctionner l'absence de mesures appropriées tenant compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables facilite l'établissement de la discrimination intersectionnelle.

Premièrement, il ne procède pas au contrôle de comparabilité classique qui consiste à démontrer qu'un groupe se trouve dans une situation similaire à un autre et qui pose problème dans le contexte de la discrimination multiple où plusieurs critères varient entre le groupe discriminé et le comparateur. À la place, il instaure un test de comparabilité renversé qui prend en compte la différence du groupe dont la discrimination est alléguée par rapport à d'autres groupes dans une position favorable. L'accent mis sur la différence rend plus facile l'établissement d'une discrimination multi-critérielle, mais ne résout pas totalement le problème de la sélection d'un comparateur pertinent. Une comparaison, même renversée, peut en effet s'avérer complexe quand divers critères discriminatoires interagissent entre eux. C'est pourquoi une autre innovation du Comité retient l'attention : il s'agit d'une alternative consistant à catégoriser certains groupes comme vulnérables plutôt qu'à comparer. La qualification de groupe vulnérable remplace alors le test de comparabilité renversé et permet d'insister sur la spécificité et non plus sur la différence. Il faut donc prouver que le groupe visé par l'allégation de discrimination est victime d'un désavantage particulier auquel l'État aurait dû remédier.

Deuxièmement, le Comité infléchit la charge de la preuve au profit de l'organisation réclamante. Or cet infléchissement est primordial pour les groupes vulnérables, en particulier ceux qui sont exposés à des risques de discrimination intersectionnelle, dans la mesure où ils sont rarement pris en compte par les États et ne bénéficient donc pas de données institutionnelles leur permettant de prouver leur situation défavorable. Le CEDS compense ce désavantage des groupes vulnérables dans l'administration de la preuve de deux façons. D'une part, il facilite l'établissement de la présomption de discrimination, en autorisant les enquêtes de terrain et pas seulement la production de statistiques, et exige des États qu'ils collectent des données qui pourront servir plus tard d'éléments de preuves à ces groupes. D'autre part, il interdit toute justification d'inaction à l'État, qui ne peut se défendre qu'en prouvant qu'il a eu un comportement actif. Il est donc plus difficile pour l'État de renverser la présomption de discrimination dans le cadre de la discrimination indirecte.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

À l'origine, le droit antidiscriminatoire de la Charte sociale européenne est restreint à la sphère du travail et peu efficace. L'adoption d'une nouvelle Charte dotée d'un principe général de non-discrimination et l'introduction d'un système de réclamations collectives rendent son droit antidiscriminatoire véritablement opérationnel. Puis, le Comité EDS opère un décloisonnement du bloc de la Charte, ce qui en fait un système intégré de droits interconnectés. Cela permet de combler les lacunes restantes du droit antidiscriminatoire qui devient pleinement effectif et qui suit désormais une logique moins compartimentée que le droit antidiscriminatoire traditionnel critiqué par les théories intersectionnelles.

Toutefois, la véritable innovation en matière de droit antidiscriminatoire réside dans l'élargissement de la notion de discrimination indirecte par le Comité EDS. Il se réapproprie ainsi cette notion conçue par la CJCE et reprise par la Cour EDH pour la faire correspondre à sa vision plus aboutie de l'égalité. La discrimination indirecte lui permet ainsi de consacrer un droit à l'égalité matérielle, effective et transformatrice. Il la définit ainsi comme l'absence de mesures positives destinées à tenir compte des besoins particuliers d'un groupe vulnérable. Il impose ainsi aux États l'obligation positive de compenser les inégalités structurelles qui affectent certains groupes et les empêchent de jouir pleinement des droits garantis par la Charte. D'un point de vue théorique, une telle définition de la discrimination indirecte permet d'appréhender la discrimination intersectionnelle puisqu'elle correspond à un désavantage structurel qui affecte spécifiquement un groupe en raison de la synergie de ses caractéristiques sociales.

Au plan pratique, cette notion de la discrimination indirecte est associée à un régime juridique tout aussi innovant qui permet de résoudre les principaux obstacles procéduraux à l'établissement d'une discrimination intersectionnelle. D'une part, comme la discrimination indirecte sanctionne le traitement identique de situations différentes, il met en place un contrôle renversé de comparabilité qui insiste sur la différence des groupes vulnérables. Il lui arrive même d'abandonner toute comparaison en catégorisant un groupe comme vulnérable : il ne s'agit alors plus de prouver la différence mais la spécificité du désavantage subi par le groupe alléguant une discrimination. Cette qualification de groupe vulnérable est particulièrement intéressante dans le contexte de la discrimination intersectionnelle qui consiste précisément en une forme inédite de désavantage produite par la synergie de plusieurs critères indissociables qui permet difficilement la comparaison. D'autre part, le Comité facilite l'administration de la preuve pour les groupes vulnérables en acceptant les enquêtes de terrain comme mode de preuve et en obligeant les États à recueillir des données sur ces groupes, qui seront mobilisables par la suite. De plus, il n'admet aucune justification d'inaction de la part de l'État défendeur.

Le régime de la discrimination indirecte est ainsi particulièrement souple vis-à-vis des organisations réclamantes en raison de la vulnérabilité des groupes qu'il cherche à protéger : si le Comité impose aux États d'accorder une attention particulière aux besoins des groupes vulnérables, il s'applique cette règle à lui-même et fait en sorte de ne pas imposer une charge de la preuve trop lourde aux défenseurs des groupes vulnérables.

## **DEUXIÈME PARTIE. – UN TRAITEMENT DE LA DISCRIMINATION MULTIPLE METTANT EN LUMIÈRE LA PERSISTANCE DE PROBLÈMES INTERSECTIONNELS EN COURS DE RÉOLUTION**

Malgré un terreau favorable à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle, le traitement d'affaires relevant de la discrimination multiple par le Comité met en évidence, dans la pratique, la persistance de problèmes soulevés par la critique intersectionnelle.

Si le régime de la discrimination indirecte créé par le CEDS permet d'appréhender la discrimination intersectionnelle, il ne suffit pas en lui-même dans la mesure où le droit antidiscriminatoire du système CSE, tout comme le droit antidiscriminatoire européen, en général, opère une distinction fondamentale entre discriminations directe et indirecte. Pour pouvoir prendre en compte tous les cas de discrimination intersectionnelle, il faut donc également un régime juridique de la discrimination directe adapté. Or, au sein du système CSE, le régime de la discrimination directe reste encore centré sur la comparaison de situations analogues et le mode de preuve privilégié par le Comité rend la discrimination intersectionnelle directe difficile à démontrer (Chapitre I).

Par ailleurs, on constate une certaine hiérarchisation entre les critères de discriminations ainsi qu'entre groupes victimes de violations. Une telle hiérarchisation freine, voire empêche, la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle, et parfois plus largement de la discrimination multiple. Dans certains contextes, le Comité ne parvient pas à constater l'existence d'une discrimination intersectionnelle, soit en raison de l'exclusion d'un groupe du champ d'application personnel de la Charte, soit à cause d'une sous-appréhension de l'un des critères discriminants. En outre, il ne parvient parfois pas à traiter de manière appropriée la discrimination intersectionnelle en raison de la stratégie adoptée par les organisations réclamantes. Cette stratégie consiste à dénoncer des discriminations à l'égard de plusieurs groupes au sein d'une même réclamation suivant une logique d'imbrication : elle met l'accent sur un groupe principal victime d'une discrimination mono-critérielle, faisant passer au second plan les groupes victimes de discriminations intersectionnelles (Chapitre II).

Force est de constater que des obstacles à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle persistent mais le système de la Charte sociale européenne contient des pistes de solutions à ces problèmes que le Comité a parfois explorées de manière non conscientisée.

### **CHAPITRE I. – LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UNE DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE DIRECTE**

Si le régime juridique de la discrimination indirecte innovant, pensé par le Comité, favorise la prise en compte de la discrimination intersectionnelle en contournant l'obstacle de la comparaison et en allégeant grandement la charge de la preuve pour les organisations réclamantes, le régime de la discrimination directe reste aligné sur celui de la Cour EDH et peu propice au traitement de la discrimination intersectionnelle. L'examen de la jurisprudence du Comité permet toutefois d'entrevoir des voies méthodologiques qui permettraient de dépasser les problèmes d'établissement de la discrimination intersectionnelle directe.

L'adoption d'une approche anti-stéréotypes permettrait d'éviter le recours à la comparaison (Section I) tandis que le recours à la méthodologie contextuelle permettrait au Comité de prendre en compte les cumuls de témoignages individuels, mode de preuve nécessaire pour démontrer l'existence de pratiques discriminatoires intersectionnelles (Section II).

## **SECTION I. – UN DÉPASSEMENT DE LA COMPARABILITÉ POSSIBLE DANS LE CADRE DE LA DISCRIMINATION DIRECTE ?**

La discrimination intersectionnelle, lorsqu'elle prend la forme d'une discrimination directe, reste difficile à établir dans la mesure où la réalisation d'un test de comparabilité est nécessaire à l'établissement de la différence de traitement (I). Une alternative à ce test, qui n'aurait pas vocation à s'y substituer mais à le compléter lorsqu'il s'avère inapproprié, est donc souhaitable. Or, en observant les pratiques procédurales du Comité, on remarque qu'il a parfois recours à une technique similaire à l'approche anti-stéréotypes préconisée par Alexandra Timmer. Une telle approche est intéressante dans la mesure où elle permet d'identifier les préjugés à l'origine de la discrimination afin d'y remédier, sans nécessité d'éléments de comparaison (II).

### **I. – Une comparaison nécessaire mais difficile**

Au sein du système de la Charte sociale européenne, le régime juridique de la discrimination directe est identique à celui mis au point par la Cour européenne des droits de l'homme. Cela implique que la première étape dans l'appréciation de l'existence d'une discrimination directe consiste à démontrer qu'il y a eu une différence de traitement entre deux groupes dans des situations pourtant similaires. Cependant, ce test de comparabilité est difficile à mettre en œuvre dans le cadre d'une discrimination intersectionnelle fondée sur l'interaction entre plusieurs critères discriminants, comme en témoigne la jurisprudence du Comité.

Dès sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 06/1999, le Comité a défini la discrimination directe comme une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations comparables si cette différence de traitement ne poursuit pas un but légitime et n'est pas raisonnable<sup>270</sup>. Il met ainsi en place un régime juridique inspiré de celui de la Cour EDH<sup>271</sup> pour le traitement contentieux de la discrimination directe. La première étape procédurale pour établir l'existence d'une discrimination directe consiste donc à conduire un test de comparabilité<sup>272</sup>. Ce test de comparabilité sert à déterminer si le groupe

---

<sup>270</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 06/1999 Syndicat national des professions du tourisme c/ France*, décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000, § 25 : « Une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations comparables constitue une discrimination contraire à la Charte révisée si elle ne poursuit pas un but légitime et ne repose pas sur des motifs objectifs et raisonnables ».

<sup>271</sup> Cour EDH, *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*, n° 1474/62 et al. 2126/64, 23/07/1968, § 10.

<sup>272</sup> Il s'agit de la première étape dans l'établissement d'une discrimination directe, tant pour la Cour EDH que pour le Comité EDS. Les étapes successives de l'appréciation de la discrimination directe par le Comité sont énoncées clairement dans son Digest de jurisprudence dans lequel il présente son raisonnement en matière de traitement contentieux de la discrimination sous le titre « comparabilité, justification, proportionnalité » (V. CEDS, *Digest de jurisprudence*, décembre 2018, p. 232). Elles sont aussi particulièrement visibles dans les structures des décisions sur le bien-fondé des réclamations n° 06/1999 (première fois qu'il analyse une

visé par la réclamation a bien été l'objet d'une différence de traitement par rapport à un groupe ayant une situation analogue à la sienne.

Comme l'a fait remarquer la critique intersectionnelle, cette exigence de comparabilité des situations pose problème pour les individus subissant une discrimination fondée sur plusieurs critères qui interagissent les uns avec les autres<sup>273</sup>. Cette difficulté provient de la manière arithmétique dont s'effectue le test de comparabilité : pour démontrer que les individus sont dans des situations semblables, seul le critère sur lequel est fondé la discrimination alléguée varie, toutes les autres caractéristiques des individus comparés étant égales par ailleurs. Or, dans un contexte de discrimination intersectionnelle où plus d'un critère varie et où on peut difficilement les séparer du fait de leur synergie, il est complexe, voire impossible, de sélectionner un comparant pertinent et de procéder à une comparaison<sup>274</sup>.

Le Comité s'est trouvé confronté à ce problème quand il a eu à traiter de situations relevant potentiellement de discrimination intersectionnelle directe. Il a ainsi rencontré d'importantes difficultés quand il a procédé au test de comparabilité dans deux affaires concernant l'accès à l'avortement en Italie<sup>275</sup>. Dans ces deux réclamations, il était reproché à l'Italie de ne pas garantir un recours effectif à l'avortement en raison du nombre élevé de médecins objecteurs de conscience. Les organisations réclamantes considéraient qu'il s'agissait là d'une double discrimination, d'une part, à l'encontre des femmes souhaitant avorter, en général et, d'autre part, à l'égard des femmes de catégories défavorisées qui n'auraient pas les moyens de se déplacer pour aller avorter. Le Comité a décidé d'examiner les griefs de discrimination sous l'angle d'une discrimination intersectionnelle directe, considérant qu'il était face à une différence de traitement reposant sur des motifs discriminatoires multiples (le genre, l'état de santé, la situation géographique et/ou

---

discrimination directe dans la procédure des réclamations collectives) et n° 102/2013 (où il examine l'existence d'une discrimination directe alors que l'organisation réclamante n'avait pas mobilisé l'article E) où le Comité détaille son examen de la discrimination directe de manière rigoureuse. Il en ressort que le Comité procède en premier au test de comparabilité. V. CEDS, *Réclamation collective n° 06/1999 Syndicat national des professions du tourisme c/ France*, décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000, § 27 : « S'agissant d'abord de la question de savoir si les deux catégories professionnelles sont dans des situations comparables ». V. aussi CEDS, *Réclamation collective n° 102/2013 Associazione Nazionale Giudici di Pace c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 5 juillet 2016, §§ 74-83 (les sous-titres indiquent que le Comité se pose dans l'ordre les questions : de la comparabilité, de l'existence d'une différence de traitement, puis de la justification de traitement ; il ne procède pas à un contrôle de proportionnalité en l'espèce car il estime que le but de la différence de traitement est illégitime).

<sup>273</sup> C. SHEPPARD, *Grounds of Discrimination: Towards an Inclusive and Contextual Approach*, *Canadian Bar Review*, vol. 80, n° 3, octobre 2001, p. 914 ; S. HANNETT, *Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination*, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, n° 1, 2003, p. 81-85 ; S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 65 ; M. MERCAT-BRUNS, *Multiple discrimination and intersectionality: issues of equality and liberty*, *International Social Science Journal*, vol. 67, n° 223-224, 2017, p. 48. V. notre introduction.

<sup>274</sup> Certaines auteures défendent en effet l'idée selon laquelle, si utiliser le groupe le plus privilégié comme comparant peut permettre dans certains cas d'établir la comparabilité des situations, ce n'est pas toujours suffisant pour faire reconnaître une discrimination intersectionnelle. V. S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 65 ; v. aussi R. XENIDIS, « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in U. BELAVUSAU et K. HENRARD (dir.), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 19-20.

<sup>275</sup> On fait ici référence aux réclamations collectives n° 87/2012 (*IPPF EN c/ Italie*) et n° 91/2013 (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro c/ Italie*).

socioéconomique) et inextricablement liés<sup>276</sup>. La comparaison qu'il entreprend s'avère alors confuse et imprécise. En ce qui concerne sa première décision dans le cadre de la réclamation n° 87/2012, il est difficile d'identifier avec certitude le ou les comparants utilisés par le Comité. En effet, dans un premier temps, il relève les deux comparants sélectionnés par l'organisation réclamante qui soutient deux griefs de discrimination distincts. Celle-ci compare « les femmes qui ont un accès relativement libre aux procédures d'avortement et celles qui ne l'ont pas », pour soutenir son allégation de discrimination directe fondée sur la situation économique et/ou territoriale, puis « les femmes souhaitant accéder aux procédures légales d'interruption de grossesse et les hommes et les femmes souhaitant accéder à d'autres formes légales d'actes médicaux, dont l'accès n'est pas aussi restrictif », pour ce qui est de la discrimination directe fondée sur le genre et/ou l'état de santé<sup>277</sup>. Or, dans le dernier cas de figure, l'analogie est difficile à soutenir dans la mesure où des problèmes de santé nécessitant des actes médicaux ne sont pas facilement comparables à la situation de femmes enceintes désirant avorter<sup>278</sup>. Le caractère épineux de la comparaison transparaît dans la suite de la décision du Comité, qui, pour sa part, se contente d'une formule générale pour constater l'existence d'une différence de traitement, sans préciser quel(s) comparant(s) il a retenu(s)<sup>279</sup>. Le problème de la comparabilité se poursuit dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 91/2013 où, bien que les comparants soient expressément identifiés, ils diffèrent de ceux proposés par

---

<sup>276</sup> Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 81/2012, le Comité déclare: « Deux types de discrimination sont alléguées dans la présente réclamation : (i) la discrimination fondée sur la situation économique et/ou territoriale entre les femmes qui ont un accès relativement libre aux procédures d'avortement et celles qui ne l'ont pas ; (ii) la discrimination fondée sur le genre et/ou sur l'état de santé entre les femmes souhaitant accéder aux procédures légales d'interruption de grossesse et les hommes et les femmes souhaitant accéder à d'autres formes légales d'actes médicaux, dont l'accès n'est pas aussi restrictif. *Le Comité considère que ces différents motifs de discrimination sont étroitement liés entre eux et qu'ils constituent un grief de discriminations se chevauchant, intersectionnelles, ou multiples*, en vertu de laquelle certaines catégories de femmes en Italie seraient victimes de traitements moins favorables du fait des difficultés d'accès aux procédures légales d'interruption de grossesse, et ce, *comme conséquence de l'effet combiné de leur genre, de leur état de santé, de leur situation territoriale et/ou économique* ». (§ 190, expressions soulignées par nous). V. CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, § 190. Le Comité emploie un raisonnement similaire dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 91/2013 mais qualifie la discrimination de « "superposée" ou "multiple" », plutôt que d'intersectionnelle. V. CEDS, *Réclamation collective n° 91/2013 Confederazione Generale Italiana del Lavoro c/ Italie*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 12 octobre 2015, § 206.

<sup>277</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, § 190.

<sup>278</sup> Suzanne Goldberg met en exergue l'impossibilité de la comparaison en matière de discriminations liées à la maternité et à la grossesse et souligne le fait que de nombreuses juridictions états-uniennes en sont conscientes et ne recourent pas à la comparaison pour établir l'existence d'une discrimination dans ce genre d'affaires : « *Finally there are the pregnancy- and breastfeeding-related cases in which there can be no precise comparator by reason of the different reproductive capacities of men and women, and in which other comparators are generally not entertained by courts* ». V. S. B. GOLBERG, *Discrimination by comparison*, *The Yale law journal*, vol. 121, n° 4, 2011, p. 761. Sandra Fredman explique, quant à elle, que la grossesse constitue une problématique intersectionnelle car elle dépasse une simple discrimination fondée uniquement sur le genre, puisque les femmes enceintes ne sont pas traitées de la même façon que celles qui ne le sont pas. On ne peut donc pas réduire les inégalités liées à la grossesse au genre, même si elles comprennent bien d'une dimension genrée. V. S. FREDMAN, *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, mai 2016, p. 73.

<sup>279</sup> Le Comité se borne à cette conclusion : « Par conséquent, le Comité dit qu'en ce qui concerne l'accès aux soins de santé les femmes concernées sont traitées différemment des autres personnes se trouvant dans la même situation, sans justification ». V. CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, § 191.

l'organisation réclamante dans l'affaire précédente et ne permettent qu'une comparaison axée sur un unique critère. Le Comité constate ainsi d'abord l'existence d'une différence de traitement entre femmes souhaitant avoir accès à l'avortement en raison de leur situation géographique<sup>280</sup>, puis il en déduit que cette différence de traitement a un impact négatif sur les femmes issues de catégories défavorisées<sup>281</sup> et, enfin, il compare « les femmes qui souhaitent avoir accès aux prestations d'avortement autorisées et les femmes qui souhaitent avoir accès à d'autres types de prestations médicales autorisées, non dispensées de manière restreinte <sup>282</sup> » pour établir une discrimination fondée sur l'état de santé. La triple comparaison opérée par le Comité consiste à comparer différents groupes de femmes entre eux et, paradoxalement, à ignorer la dimension genrée des inégalités d'accès à l'avortement qu'il réduit à l'état de santé, à la situation géographique et à la situation économique pris séparément. Si le Comité aboutit néanmoins à un constat de violation de l'article E combiné à l'article 11 et, par conséquent, de discrimination directe, son raisonnement laborieux en matière de comparabilité montre que la comparaison est particulièrement complexe dans les cas de discrimination intersectionnelle. En outre, on peut ici critiquer la décision du Comité de traiter ces deux affaires sous l'angle de la discrimination directe. Il aurait en effet été plus pertinent de les aborder sous l'angle de la discrimination indirecte, puisque ce qui est, en réalité, reproché au gouvernement italien, c'est de ne pas avoir pris de mesures positives afin de compenser les entraves à l'avortement dues au nombre trop élevé de médecins objecteurs de conscience. L'écueil de la comparabilité aurait ainsi pu être évité en qualifiant les femmes n'ayant pas accès à l'avortement de vulnérables en raison de leur situation et en se concentrant sur le désavantage spécifique subi par ces dernières. Certaines tournures employées par le Comité dans ses deux décisions semblent confirmer que le régime juridique de la discrimination indirecte se prêtait mieux à l'appréhension de cette situation<sup>283</sup>.

Le cas des expulsions des Roms de leurs logements et de leurs campements constitue un autre exemple révélateur du caractère inapproprié de la comparaison dans les cas de discrimination intersectionnelle. Si le Comité envisage les discriminations envers les Roms comme des discriminations mono-critérielles fondées sur leur seule origine ethnique, elles relèvent, en réalité, de leur condition spécifique de minorité ethnique défavorisée, autrement dit d'une synergie entre leur origine ethnique et leur statut socioéconomique<sup>284</sup>. Il est, en effet, impossible de séparer origine ethnique et pauvreté pour expliquer les diverses inégalités

---

<sup>280</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 91/2013 Confederazione Generale Italiana del Lavoro c/ Italie*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 12 octobre 2015, § 209.

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> *Ibid.*, §§ 211-212.

<sup>283</sup> Dans la décision sur la réclamation n° 81/2012, le Comité reformule, par exemple, le grief de discrimination de l'organisation réclamante dans les termes suivants : « Pour l'essentiel, l'organisation auteur de la réclamation prétend que la discrimination tient au fait que les femmes se trouvant dans ces catégories défavorisées n'auraient pas accès aux services d'avortement, du fait de la défaillance des autorités compétentes à adopter les mesures nécessaires afin de compenser les carences de service, provoquées par les personnels de santé choisissant d'exercer leur droit à l'objection de conscience, ce qui constitue une discrimination » (§ 190). V. CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, § 190, mais aussi § 193. Dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 91/2013, le Comité résume la situation comme suit : « En d'autres termes, les autorités publiques omettent de mettre en place une organisation efficace des services dispensant l'accès à l'avortement, compte tenu du droit à l'objection de conscience. Au résultat un nombre significatif de femmes sont privées de l'accès efficace aux prestations d'avortement » (§ 208). V. CEDS, *Réclamation collective n° 91/2013 Confederazione Generale Italiana del Lavoro c/ Italie*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 12 octobre 2015, § 208.

<sup>284</sup> V. *infra*, chapitre II.

subies par les Roms : la marginalisation et la ségrégation dont ils sont historiquement victimes, en raison de leur mode de vie itinérant, les place dans une grande précarité qui renforce les stéréotypes et le rejet de cette communauté. Cela fait d'eux une population à la situation très spécifique en Europe, comme en témoigne l'existence de politiques européennes spécialement dédiées à résoudre les problèmes de discrimination auxquels ils sont confrontés<sup>285</sup>. Cette situation unique des Roms les rend très difficilement comparables. Or, même si le régime juridique de la discrimination indirecte du Comité EDS est particulièrement adapté pour tenir compte de la spécificité des discriminations touchant les Roms et y remédier, certaines pratiques discriminatoires ciblant les Roms relèvent de la discrimination directe. C'est le cas des expulsions massives accompagnées de violences physiques et de destructions matérielles, menées dans divers États européens à l'encontre des Roms et dénoncées dans de nombreuses réclamations collectives<sup>286</sup>. On constate alors à quel point il est compliqué d'établir l'existence d'une différence de traitement injustifiée à l'égard des Roms. Cette complexité transparaît dans la stratégie du Comité EDS qui consiste à éviter la comparaison. Pour ce faire, il procède de deux façons. D'une part, il a tendance, comme on l'a mentionné précédemment, à considérer les expulsions des familles roms de leurs campements non pas comme une discrimination directe, mais comme la conséquence du manque de mesures positives prises par l'État défendeur pour tenir compte du mode de vie spécifique des Roms et leur fournir des aires d'accueil salubres<sup>287</sup>. Il estime ainsi que les carences en aires d'accueil conduisent les Roms à monter des campements illicites, ce qui les expose à des risques élevés d'expulsions<sup>288</sup>. D'autre part, de manière plus résiduelle, il a reconnu que les expulsions de Roms constituaient des discriminations directes aggravées à l'égard des Roms en mettant en lumière leur stigmatisation<sup>289</sup>. Cette dernière approche présente un potentiel de prise en compte de la spécificité dans le cadre de la discrimination directe similaire à celui de la catégorisation comme groupe vulnérable pour la discrimination indirecte.

## II. – Une amorce d'approche anti-stéréotypes dans la jurisprudence du Comité

Le test de comparabilité nécessaire à l'établissement de la discrimination directe pose problème dans le cas de la discrimination intersectionnelle mais aussi dans d'autres situations. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, le Comité a dérogé à cette règle : quand il constate une violation aggravée de la Charte, le Comité ne réalise pas de comparaison pour apprécier l'existence d'une discrimination directe ; à la place, il relève la stigmatisation d'un groupe vulnérable. Cette méthode alternative à la comparaison se cantonne pour l'instant aux discriminations directes aggravées, mais pourrait être étendue à l'ensemble des cas de discriminations directes sous la forme d'une approche anti-stéréotypes. Cette approche anti-

---

<sup>285</sup> Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a, par exemple, adopté la recommandation CM/Rec(2008)5 pour inciter les États européens à prendre en compte les besoins spécifiques des Roms.

<sup>286</sup> V. annexe E du présent mémoire.

<sup>287</sup> À titre d'exemple, le Comité a constaté : « En ne tenant pas en compte que les familles roms sont plus exposées aux expulsions en conséquence de la précarité du statut d'occupation qui caractérise ce groupe, la Bulgarie a exercé une discrimination à leur encontre ». V. CEDS, *Réclamation collective n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 57.

<sup>288</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 54.

<sup>289</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010 ; CEDS, *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011.

stéréotypes permettrait alors d'identifier les préjugés ciblant les groupes discriminés et conduirait de ce fait à une réparation plus appropriée de la discrimination, en particulier intersectionnelle.

### **A. – La stigmatisation dans le cadre des violations aggravées**

Au début des années 2010, le Comité a établi un régime de violation aggravée<sup>290</sup> dans le cadre de deux réclamations collectives portant sur des expulsions massives et violentes de populations roms en Italie et en France<sup>291</sup>. D'après lui, il y a violation aggravée quand deux critères sont réunis : « la prise de mesures violant les droits de l'homme visant et touchant expressément des groupes vulnérables » et « la passivité des pouvoirs publics qui non seulement ne prennent pas de mesures appropriées à l'encontre des auteurs de ces violations, mais concourent à cette violence<sup>292</sup> ». Pour qu'il y ait violation aggravée, il faut ainsi, d'une part, des mesures constituant une discrimination directe ciblant un groupe vulnérable<sup>293</sup>, et, d'autre part, un comportement actif de l'État. La réunion de ces deux conditions produit non seulement une violation aggravée mais révèle aussi une stigmatisation<sup>294</sup>.

Derrière la juridicisation de la notion de stigmatisation opérée par le Comité<sup>295</sup>, on trouve ainsi l'idée que l'État vise expressément un groupe vulnérable. Autrement dit, il n'y a plus besoin d'établir la différence de traitement à l'aide d'une comparaison puisqu'il s'agit de

---

<sup>290</sup> Il existe, depuis 2017, un second régime de violation aggravée. Dans le cadre de son examen de la réclamation n° 111/2014 qui portait sur d'importantes régressions des droits des travailleurs dans le contexte de la crise économique en Grèce, le Comité a ainsi conclu à une violation aggravée en se fondant sur trois critères : « a) Le nombre important de dispositions concernées, et les effets sur les personnes protégées par les droits qui ont été violés ; b) Le nombre de victimes de ces violations qui affectent une partie considérable de la population ; c) Le caractère persistant de plusieurs de ces violations, déjà constatées lors de l'examen de précédentes réclamations ». Cette violation aggravée emporte pour conséquence juridique la publication immédiate de la décision du CEDS, sans attendre le délai habituel de 4 mois. C'est le seul exemple à ce jour de constat de ce type de violation aggravée. V. CEDS, *Réclamation collective n° 111/2014 Confédération générale grecque du travail c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 23 mars 2017, §§ 246-251.

<sup>291</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010 ; CEDS, *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011.

<sup>292</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 76. On retrouve ces deux mêmes critères, formulés de manière différente, dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 63/2010 : « Dans ces conditions, du fait de la prise de mesures contraires à la dignité humaine visant et touchant expressément des groupes vulnérables, ainsi que du rôle actif des autorités publiques dans le lancement et la mise en œuvre de cette démarche sécuritaire discriminatoire, le Comité considère que sont remplis en l'espèce les critères (...) pour conclure à une violation aggravée des droits de l'homme sous l'angle de l'article 31, § 2, de la Charte révisée ». La seule distinction notoire est la référence à la dignité humaine directement dans l'énoncé des critères, alors qu'elle apparaissait plus loin dans la décision précédente. Il semblerait ainsi que, pour qu'il ait violation aggravée, les mesures doivent constituer une discrimination directe visant non seulement un groupe vulnérable mais aussi portant atteinte à sa dignité, en plus d'être le résultat d'un comportement actif de l'État.

<sup>293</sup> Et portant possiblement atteinte à sa dignité, v. note de bas de page précédente.

<sup>294</sup> La définition de la stigmatisation que donne le Comité est quasiment identique à sa définition de la violation aggravée : « Comme d'une part, les mesures en question visent directement ces groupes vulnérables, et que, d'autre part, il n'est pas pris de dispositions tenant dûment et positivement compte des différences propres à la population concernée, la situation constitue une stigmatisation qui est un traitement discriminatoire ». V. CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 74.

<sup>295</sup> Manuela Brillat estime que le Comité commence à mobiliser la notion de stigmatisation de manière juridique. V. M. BRILLAT, « Stigmatisation », in D. THARAUD et C. BOYER-CAPELLE (dir.), *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 358-359.

démontrer qu'un certain groupe est la cible spécifique d'une discrimination directe. Ainsi, en ce qui concerne la situation italienne, le Comité établit l'existence d'une discrimination directe aggravée en se fondant sur trois constats dénués de comparaison. Premièrement, il indique que les mesures prises par l'Italie sous l'appellation de « Pactes de sécurité » prévoyant des expulsions visent expressément les Roms en raison d'une « urgence nomade<sup>296</sup> ». Ensuite, il remarque que ces mesures ont été accompagnées de discours xénophobes et racistes prononcés publiquement par des responsables politiques italiens<sup>297</sup>. Enfin, il constate que l'État a laissé les agents de police procéder à des expulsions violentes accompagnées de destructions matérielles et n'a pas cherché à engager de poursuites pénales à l'égard de ces policiers pour les sanctionner<sup>298</sup>. Ces trois éléments forment un « climat de stigmatisation<sup>299</sup> », constitutif de la violation aggravée. Le Comité a un raisonnement analogue concernant les évacuations forcées de campements roms en France. Tout en notant le caractère manifestement discriminatoire de la circulaire française ordonnant de démanteler en priorité les campements des Roms<sup>300</sup>, il estime que « ces évacuations se sont produites dans un climat de discrimination ethnique (stigmatisation des Roms)<sup>301</sup> ». Dans les deux réclamations, ce climat de stigmatisation correspond à un contexte hostile dans lequel circulent des préjugés à l'encontre d'un groupe vulnérable. Le Comité s'intéresse, en effet, tout particulièrement aux préjugés à l'origine des législations discriminatoires, à savoir la perception de l'ensemble de la communauté rom comme un danger et une menace à l'ordre public<sup>302</sup>, mais aussi aux discours médiatiques diffusant ces préjugés en parallèle<sup>303</sup>.

La stigmatisation revêt ainsi une double fonction au plan juridique : d'un point de vue matériel, elle rassemble les éléments constitutifs d'une violation aggravée ; d'un point de vue procédural, elle offre une alternative au test de comparabilité en insistant sur les préjugés ciblant un groupe vulnérable.

---

<sup>296</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 41-44.

<sup>297</sup> *Ibid.*, § 71.

<sup>298</sup> *Ibid.*, § 73.

<sup>299</sup> *Ibid.*, § 71.

<sup>300</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, §§ 47-48 et 51.

<sup>301</sup> *Ibid.*, § 47.

<sup>302</sup> Dans la réclamation n° 58/2009, le Comité identifie le préjugé à l'origine de la législation discriminatoire en relevant l'emploi du terme « urgence nomade » (§§ 41-44) tandis que, dans la réclamation n° 63/2010, il cite les décisions du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État français qui ont respectivement déclaré inconstitutionnelle la loi et annulé la circulaire concernant les évacuations forcées des campements Roms et dont il ressort que l'État français perçoit l'ensemble des Roms comme des menaces à la salubrité, la sécurité et le tranquillité publiques (§§ 46-47). V. CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 41-44 et CEDS, *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, §§ 46-47.

<sup>303</sup> Dans sa décision concernant l'Italie, le Comité relève en particulier les discours xénophobes et racistes de responsables politiques italiens relayés dans la presse nationale et internationale. Dans sa décision concernant la France, le Comité cite un rapport de l'ECRI faisant état de préjugés racistes généralisés, parfois véhiculés par les médias, lorsqu'il examine les expulsions des Roms migrants du territoire français sous l'angle de l'article E combiné à l'article 19, § 8. V. CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, § 71 ; CEDS, *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, § 66.

## **B. – Vers une généralisation par l’approche anti-stéréotypes ?**

La stigmatisation pourrait constituer un outil procédural permettant d’établir l’existence d’une discrimination directe sans comparaison. Toutefois, un obstacle s’y oppose : la stigmatisation est intrinsèquement et substantiellement liée à une violation aggravée. Le recours au concept de stigmatisation dans la jurisprudence du Comité impliquerait donc nécessairement le constat d’une violation aggravée et les conséquences juridiques qu’elle emporte<sup>304</sup>. Son utilisation en dehors du cadre de la discrimination directe aggravée semble donc compromise.

On constate néanmoins que, sans aller jusqu’à mobiliser la notion de stigmatisation, le Comité a prononcé à plusieurs reprises des constats de discrimination directe au motif que la législation nationale imposait expressément un traitement moins favorable à une catégorie de la population, sans but légitime et raisonnable. Le Comité ne procède alors pas à un test de comparabilité. Il se contente de relever que la loi en cause cible un groupe précis, ce qui lui suffit à la déclarer manifestement discriminatoire. C’est, par exemple, le cas des mesures administratives d’expulsion hors du territoire français, prises à l’encontre des Roms migrants, dans le cadre la réclamation n° 64/2011<sup>305</sup>, qui s’inscrit dans la continuité de la réclamation n° 63/2010. Cette pratique du Comité s’avère cependant limitée car elle s’attache au caractère manifestement discriminatoire d’une législation, sans identifier les préjugés qui en sont à l’origine comme il le fait quand il observe une stigmatisation. Ainsi elle est difficilement applicable lorsque la discrimination directe n’est pas évidente.

Pour doter le régime juridique de la discrimination directe d’une alternative à la comparaison, il faudrait trouver un moyen de généraliser la technique procédurale contenue dans la notion de stigmatisation aux cas de discrimination directe ordinaire. Une solution éventuelle serait d’adopter l’approche anti-stéréotypes théorisée par Alexandra Timmer<sup>306</sup>, car elle est très proche de l’utilisation de la stigmatisation du Comité sur le plan méthodologique. Cette approche consiste, comme son nom l’indique, à prendre en compte les préjugés qui causent une discrimination structurelle afin d’y remédier<sup>307</sup>. Elle se déroule en deux étapes : la phase de *naming*, qui consiste à identifier les préjugés à l’origine de la discrimination, et la phase de *contesting*, qui consiste à prendre initiatives pour combattre ces préjugés.

Une telle approche serait particulièrement utile pour la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle directe, dans la mesure où elle est le pendant de la catégorisation comme groupe vulnérable au sein du régime de la discrimination indirecte mis au point par le CEDS. En effet, la qualification de groupe vulnérable lui permet d’appréhender le désavantage spécifique subi plutôt que de réaliser un test de comparabilité renversé. De même, l’approche anti-stéréotypes offre la possibilité de se passer du contrôle de

---

<sup>304</sup> Les conséquences juridiques du régime de violation aggravée élaboré à partir des réclamations n° 58/2009 et 63/2010 sont la publication immédiate de la décision du CEDS sans attendre le délai de 4 mois habituel ainsi que l’exigence de garanties de non-répétition de la violation de la part de l’État défendeur. V. CEDS, *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, § 54.

<sup>305</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 64/2011 FERV c/ France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, § 66.

<sup>306</sup> A. TIMMER, *Toward an anti-stereotyping approach for the European Court of Human Rights*, *Human rights law review*, vol. n° 11, 2011, p. 707-738.

<sup>307</sup> A. TIMMER, préc., p. 709-710 : « *This anti-stereotyping approach is a first attempt at creating a tool that the ECtHR could use to improve its reasoning to more fully protect specifically disadvantaged groups against stereotyping and other forms of structural discrimination* ».

comparabilité classique en se focalisant sur le préjugé visant spécialement un groupe. Une telle démarche est alors pertinente à plus d'un titre<sup>308</sup>, en ce qui concerne la discrimination intersectionnelle. Non seulement elle évite la comparaison qui, on l'a démontré, est très dure à établir quand plusieurs critères discriminants sont en jeu et interagissent entre eux, mais elle identifie la cause structurelle de la discrimination, le préjugé et le désavantage étant, par définition, généralisés et systémiques. De plus, elle prend en compte le caractère unique de la discrimination en insistant simultanément sur la spécificité du groupe discriminé et de la discrimination engendrée : or c'est le propre de la discrimination intersectionnelle qui consiste en une forme inédite de discrimination produite par des préjugés et/ou désavantages fondés sur la synergie de diverses caractéristiques sociales. En outre, elle relève aussi d'une conception de l'égalité transformatrice : à l'instar de la théorie intersectionnelle, l'approche anti-stéréotypes a pour vocation de corriger les discriminations résultant des préjugés repérés.

Concrètement, le Comité aurait pu appliquer l'approche anti-stéréotypes à diverses occasions pour constater l'existence d'une discrimination intersectionnelle directe et y apporter des réparations appropriées. Par exemple, dans l'affaire n° 15/2003, le Comité a simplement remarqué qu'un arrêté ministériel grec imposait des conditions très restrictives à l'installation de campements temporaires et mentionnait explicitement les Roms, puis a conclu davantage à une discrimination indirecte en affirmant que le gouvernement grec n'avait pas pris de mesures positives pour assurer aux Roms la possibilité d'établir leurs campements<sup>309</sup>. Or il aurait pu aller plus loin et s'intéresser de plus près à la législation en cause qui reflétait des préjugés répandus envers les Roms. Un passage de la loi prohibait, en effet, les installations de campements à proximité de sites archéologiques, de plages ou de paysages se distinguant par leur beauté naturelle<sup>310</sup>. Il s'en détache l'idée préconçue que les Roms constituent une nuisance et que leurs habitations seraient inesthétiques et gâcheraient le paysage. Identifier ces préjugés aurait alors permis d'y apporter une réponse adaptée.

L'approche anti-stéréotypes aurait aussi été utile pour établir une présomption de discrimination directe concernant l'allégation de ségrégation et de violences envers les femmes roms dans les maternités bulgares<sup>311</sup>. Le Comité avait, en effet, considéré que les multiples témoignages de femmes roms fournis par l'organisation réclamante ne permettaient pas « de conclure à l'existence de pratiques discriminatoires systématiques à l'encontre des femmes roms par rapport aux autres femmes bulgares, pratiques qui aboutiraient à une moins bonne prise en charge médicale et qui se traduiraient par des violences physiques et verbales systématiques<sup>312</sup> ». En l'espèce, identifier les stéréotypes précis sur lesquels se fondaient les actes des médecins aurait pu contribuer à démontrer que ces violences avaient bien un ancrage systémique. Par exemple, certains témoignages de ces

---

<sup>308</sup> Si cette approche anti-stéréotypes présentent plusieurs avantages, elle comporte un risque notable, celui de la confusion entre l'identification de préjugés et l'identification d'une intention discriminatoire. Or il convient de rappeler que l'établissement d'une intention discriminatoire n'est pas un prérequis à la reconnaissance d'une discrimination. Il faut donc faire attention à ce que l'approche anti-stéréotypes, alternative méthodologique possible à la comparaison, n'entraîne pas une dérive consistant à exiger la preuve d'une intention discriminatoire pour fonder une allégation de discrimination directe.

<sup>309</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 46.

<sup>310</sup> Voir l'arrêté ministériel en question présenté dans la rubrique Droit interne de la décision du Comité. V. CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, § 15.

<sup>311</sup> On fait ici référence à l'un des griefs de discriminations contenus dans la réclamation n° 151/2017.

<sup>312</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018, § 92.

femmes roms indiquent qu'elles étaient contraintes d'accoucher sur des lits sans draps, dans des salles qui n'étaient pas propres, coupées du reste de la maternité. La moitié d'entre elles auraient été insultées et accusées d'« être sales, de mener une vie de débauche et de faire des enfants dans le seul but d'obtenir des prestations sociales<sup>313</sup> ». Ce traitement dégradant semble donc provenir de divers préjugés vis-à-vis des Roms, notamment l'idée qu'ils seraient sales. La mise en évidence de tels préjugés aurait pu démontrer en quoi les femmes roms étaient victimes, dans l'accès aux soins obstétricaux, d'une discrimination systémique fondée sur des stéréotypes spécifiques.

Le régime juridique de la discrimination directe au sein du système de la Charte sociale européenne est encore centré sur l'appréciation de la comparabilité des situations comme préalable à l'établissement de la discrimination. Or cela constitue un obstacle de taille à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle directe. Toutefois, un examen approfondi de la jurisprudence du Comité fait apparaître une amorce de solution : le recours à la stigmatisation. Seulement cet usage de la stigmatisation pour contourner le test de comparabilité au niveau procédural n'existe que dans le cadre d'une discrimination directe aggravée. L'enjeu est alors de trouver un moyen de conserver l'outil méthodologique tout en le dissociant de la notion de stigmatisation. La véritable solution se trouve dans l'approche anti-stéréotypes d'Alexandra Timmer, qui consiste à identifier le ou les préjugés spécifiques ciblant le groupe discriminé. Cette approche est particulièrement pertinente pour traiter la discrimination intersectionnelle directe car elle équivaut à la catégorisation comme groupe vulnérable à laquelle le Comité a recours dans le cadre de son régime de la discrimination indirecte.

## **SECTION II. – LE MODE DE PREUVE COLLECTIVE COMME FREIN À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE DISCRIMINATION DIRECTE**

Hormis la comparaison, il existe une autre entrave importante à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle directe : l'exigence d'établir une présomption de discrimination systémique par le biais d'un mode de preuve « collectif ». En effet, il est très difficile pour les groupes les plus marginalisés, victimes de discrimination intersectionnelle, de prouver l'existence de pratiques discriminatoires répandues à leur égard, faute de données institutionnelles. Le moyen le plus approprié pour dénoncer de telles pratiques consiste à cumuler suffisamment de témoignages individuels, mais le Comité est réticent à admettre ce mode de preuve (I). Le CEDS pourrait surmonter cette réticence s'il trouvait un moyen de s'assurer que ces témoignages individuels sont représentatifs de discriminations directes généralisées. Or une solution semble se dégager d'une pratique courante du Comité, qu'il applique notamment quand il vérifie la fiabilité des enquêtes de terrain dans le cadre de l'examen de la discrimination indirecte : la contextualisation, qu'il opère en tenant compte de rapports d'ONG ou d'organismes internationaux sur la situation au sein de l'État en cause. Cette technique, qui s'apparente à la méthodologie contextuelle préconisée par Suzanne Goldberg, permettrait de tenir compte du cumul de témoignages individuels comme une preuve indiquant une présomption de discrimination directe systémique (II).

---

<sup>313</sup> CEDS, Réclamation collective n° 151/2017, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018, § 59.

## I. – La réticence du Comité vis-à-vis des témoignages

Dans la mesure où la procédure des réclamations est collective et porte sur l'appréciation de situations générales, le Comité tend à rejeter les témoignages individuels en tant que mode de preuve. Or, pour les groupes victimes de discriminations intersectionnelles directes, qui ne disposent pas de données institutionnelles pour démontrer qu'ils subissent un traitement défavorable, l'accumulation de témoignages individuels est bien souvent le seul moyen à portée pour dénoncer les pratiques discriminatoires qu'ils subissent.

Il convient de rappeler que le Comité, à travers la procédure des réclamations collectives, n'examine que des « situations de portée générale<sup>314</sup> ». Il a, par ailleurs, bien précisé qu'il n'était pas compétent « pour traiter directement des situations individuelles ni pour donner une quelconque appréciation ou injonction au Gouvernement à leur sujet<sup>315</sup> ». En d'autres termes, le Comité n'appréhende que des violations systémiques de la Charte. Il en ressort que les modes de preuve admis par le Comité sont eux-mêmes de nature collective. Il privilégie ainsi tout particulièrement le recours à des statistiques par les organisations réclamantes.

Or, comme cela a été expliqué précédemment, les statistiques officielles ou autres données institutionnelles à grande échelle ne prennent pas en compte les groupes susceptibles d'être victimes de discriminations intersectionnelles<sup>316</sup>. En l'absence de telles données, les organisations réclamantes doivent recourir à d'autres éléments de preuve pour établir une présomption de discrimination intersectionnelle<sup>317</sup>.

Dans le régime de la discrimination indirecte mis en place par le Comité, deux éléments permettent de pallier le manque de statistiques officielles : l'obligation positive de collecte de données imposée aux États et, surtout, la possibilité pour les organisations réclamantes de fonder leur argumentation sur des enquêtes de terrain<sup>318</sup>.

Si le problème créé par l'exigence de preuves collectives est compensé dans le cadre de la discrimination indirecte, il se pose toujours en ce qui concerne la discrimination directe. Cela tient au fait que l'enquête de terrain, telle qu'elle est entendue et acceptée par le Comité, ne fait pas partie des modes de preuve les plus adaptés pour démontrer l'existence d'une discrimination directe. En effet, il existe principalement deux modes de preuve appropriés à l'établissement d'une discrimination directe systémique : la législation ou le cumul de témoignages individuels. Tous deux correspondent chacun à une modalité de la discrimination directe qui peut consister, soit en une mesure, soit en une pratique, instaurant une différence de traitement injustifiée. Or, quand une organisation réclamante allègue qu'une mesure nationale crée une distinction discriminatoire, elle utilise comme preuve la législation en cause. En effet, cette dernière est souvent formulée de manière explicitement discriminatoire car elle vise expressément un groupe en particulier<sup>319</sup>. Dans ce cas de figure, le Comité examine la législation interne litigieuse, considère qu'elle est manifestement discriminatoire

---

<sup>314</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 33/2006 Mouvement international ATD Quart Monde c/ France*, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 53.

<sup>315</sup> *Ibid.*

<sup>316</sup> V. *supra*, Chapitre II.

<sup>317</sup> Comme cela a été mentionné au sein du chapitre II, malgré l'infléchissement de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, le Comité exige, de la part de l'organisation réclamante, un commencement de preuve permettant d'établir une présomption de discrimination. V. *supra*, Chapitre II.

<sup>318</sup> V. *supra*, Chapitre II.

<sup>319</sup> V. *supra*, Section I de ce chapitre.

et constate l'existence d'une discrimination directe<sup>320</sup>. Il n'a alors aucune difficulté à admettre la législation discriminatoire comme mode de preuve. En revanche, les pratiques discriminatoires ne peuvent pas être prouvées aussi aisément. De fait, celles-ci prennent la forme de violences, physiques ou psychiques, qui sont rapportées sous la forme de témoignages individuels. Les organisations réclamantes rassemblent ainsi un certain nombre de témoignages individuels pour démontrer l'existence de pratiques discriminatoires systémiques<sup>321</sup>. Seulement le Comité est très réticent vis-à-vis de ce mode de preuve.

Quand le cumul de témoignages personnels constitue le seul élément de preuve, le Comité le considère insuffisant pour établir l'existence d'une discrimination directe généralisée. On peut citer à titre d'exemples deux décisions du Comité concernant des allégations de discrimination intersectionnelle directe à l'égard des femmes roms<sup>322</sup>. Dans les deux cas, le CEDR dénonçait le traitement réservé aux femmes roms dans les maternités bulgares : ces dernières auraient été victimes de ségrégation, dans la mesure où on les isolait des autres patientes, et de traitements dégradants de la part du personnel médical. Le CEDR avait étayé ses allégations par le biais de témoignages de femmes roms bulgares. En ce qui concerne la seconde réclamation, à savoir la réclamation n° 151/2017, les exemples donnés par le CEDR provenaient d'une base d'entretiens menés auprès de 63 femmes roms dans différentes villes du pays, entretiens auxquels il avait ajouté les transcriptions de diverses conversations téléphoniques avec des médecins bulgares, desquelles il ressortait qu'ils étaient au courant des pratiques ségrégationnistes dans les maternités<sup>323</sup>. Cependant, dans l'une comme l'autre de ses décisions sur le bien-fondé, le Comité a jugé que ces témoignages ne permettaient pas d'établir « l'existence de pratiques discriminatoires systématiques<sup>324</sup> » à l'encontre des femmes roms.

Le Comité rejette ainsi les témoignages individuels comme mode de preuve de la discrimination directe, car ils ne suffisent pas à démontrer le caractère systémique des pratiques discriminatoires. Toutefois, ce n'est possiblement pas la seule raison. En effet, dans le cadre de l'établissement de la discrimination indirecte, le Comité accepte les enquêtes de terrain, auxquelles il pourrait pourtant adresser le même reproche puisqu'elles sont conduites à petite échelle. La différence entre le cumul de témoignages individuels et les enquêtes de terrain tient alors vraisemblablement à la valeur probatoire que leur accorde le Comité, en fonction de leur vérifiabilité. De fait, le Comité accorde une grande importance à la fiabilité

---

<sup>320</sup> V. *supra*, section I de ce chapitre.

<sup>321</sup> C'est le cas des réclamations collectives n° 33/2006, n° 46/2007 ou encore n° 151/2017.

<sup>322</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2008 ; CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018.

<sup>323</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, préc., § 88.

<sup>324</sup> V. CEDS, *Réclamation collective n° 46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, préc., § 50 : « S'agissant des exemples fournis par l'organisation réclamante relatifs à des pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms dans la fourniture de services médicaux, à savoir le refus d'envoyer des ambulances porter les secours d'urgence dans les quartiers roms, l'isolement des femmes roms dans les services de maternité, ou encore les propos à caractère raciste tenus par des médecins, le Comité considère que ces exemples significatifs ne permettent pas de conclure à l'existence de pratiques discriminatoires systématiques à l'égard des Roms dans le système de soins de santé ». V. aussi CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018, § 92 : « Le Comité considère que les exemples de pratiques qui ont été donnés sont d'une grande gravité, mais ne permettent pas, pour importants qu'ils soient, de conclure à l'existence de pratiques discriminatoires systématiques à l'encontre des femmes roms par rapport aux autres femmes bulgares, pratiques qui aboutiraient à une moins bonne prise en charge médicale et qui se traduiraient par des violences physiques et verbales systématiques ».

des informations fournies par l'organisation réclamante pour établir une présomption de discrimination<sup>325</sup>. Or, dans une de ses décisions, le Comité explique qu'il a déjà accepté des enquêtes de terrain en matière de logements des communautés roms comme éléments de preuve, en les qualifiant d'« exemples de conditions de vie illustrant *la situation de fait* sur les aires d'accueil et dans les campements<sup>326</sup> » et en rappelant « qu'il lui appartient de considérer le poids à accorder aux éléments de preuve présentés<sup>327</sup> ». Il semble donc que le Comité accorde une certaine valeur probatoire et admet, par conséquent, les enquêtes de terrain comme mode de preuve de la discrimination parce qu'elles portent sur des situations matérielles observables et, par conséquent, vérifiables. *A contrario*, les témoignages individuels, même lorsqu'ils sont nombreux, consistent en des récits d'expériences discriminatoires immatérielles et donc plus difficilement vérifiables. Cela expliquerait la réticence du Comité à les autoriser comme mode de preuve d'une discrimination directe systémique.

Si le Comité EDS refuse d'admettre les témoignages individuels cumulés comme unique élément de preuve de la discrimination directe, il ne les rejette pas non plus totalement. Il adopte alors deux attitudes. D'une part, il reconnaît symboliquement l'importance des témoignages individuels en ne niant pas que les personnes en question ont potentiellement subi une discrimination sur le plan individuel et en invitant les individus potentiellement lésés à se saisir de voies de recours individuelles pour faire valoir leurs droits<sup>328</sup>. D'autre part, dans les réclamations où d'autres griefs de discrimination sont allégués, le Comité se sert des témoignages individuels comme d'une preuve circonstancielle pour conforter le constat d'une autre discrimination qui est étayée par un autre mode de preuve. Ainsi, dans la réclamation n° 46/2007, après avoir rejeté les témoignages des femmes roms concernant les mauvais traitements qui leur étaient infligés dans les maternités et d'autres exemples individuels de pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms dans la fourniture de soins médicaux, le CEDS a estimé que « ces exemples spécifiques, pris avec toutes les autres preuves présentées par l'organisation réclamante sont de nature à renforcer la conclusion générale du Comité selon laquelle les Roms ne bénéficient pas en Bulgarie d'une réponse

---

<sup>325</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 61/2010 CEDR c/ Portugal*, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2011, § 24 : « Il rappelle que, pour les litiges comportant une allégation de discrimination dans les matières couvertes par la Charte révisée, la charge de la preuve ne doit pas reposer totalement sur l'auteur de la réclamation, mais doit faire l'objet d'un aménagement approprié. Aussi le Comité s'appuiera-t-il sur les informations fiables fournies par l'organisation réclamante, et il appartiendra ensuite au Gouvernement de démontrer que la discrimination alléguée n'est pas fondée ».

<sup>326</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 100/2013 CEDR c/ Irlande*, décision sur le bien-fondé du 1<sup>er</sup> décembre 2015, § 86. Souligné par nous.

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 33/2006 ATD Quart-Monde c/ France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 52-53 : « ATD Quart Monde illustre sa réclamation de témoignages individuels de personnes ou familles en grande détresse, en particulier les familles d'Herblay (Val d'Oise) et les familles de Kaltenhouse (Bas-Rhin) ainsi que de nombreux témoignages de Lille, Reims, Saint-Ouen l'Aumône, Pézenas et Strasbourg. Certaines de ces personnes et de ces familles n'ont pas de logement depuis plusieurs décennies et connaissent des difficultés considérables pour faire reconnaître leurs droits fondamentaux notamment ceux qui sont reconnus par la Charte révisée. À cet égard, le Comité a été particulièrement attentif au témoignage de Mme Cécile Reinhardt lors de l'audition publique » (§ 52). « Le Comité attache la plus grande importance à ces informations qui témoignent de la difficulté des parcours de toutes les personnes concernées ainsi que de la richesse de l'action menée par ATD Quart Monde. Il forme l'espoir que des solutions rapides seront trouvées dans le respect des principes de la dignité de chaque individu » (§ 53).

appropriée à leurs besoins en matière de santé, qu'ils soient généraux ou spécifiques<sup>329</sup> ». Le Comité EDS semble donc considérer, dans certains cas, que les témoignages de discriminations individuelles établissent la preuve circonstancielle d'un climat discriminatoire.

En résumé, il est encore difficile pour les organisations réclamantes d'établir que les groupes victimes de discrimination intersectionnelle directe ont subi des pratiques discriminatoires, dans la mesure où les données institutionnelles nationales ne prennent pas ces derniers en compte et où ils ne peuvent se reposer que sur la réunion de plusieurs témoignages individuels pour établir une présomption de discrimination directe. Or le Comité est très réticent à accepter le cumul de témoignages individuels comme un mode de preuve de discrimination directe systémique. Toutefois, il accorde une reconnaissance symbolique à ces témoignages et s'en sert comme preuves circonstancielle pour constater l'existence d'un climat discriminatoire. Cette pratique consistant à s'intéresser au contexte dans lequel s'inscrit la discrimination pourrait s'avérer utile précisément pour prendre en compte le cumul de témoignages individuels dans l'établissement d'une présomption de discrimination directe.

## **II. – La méthodologie contextuelle comme validation des preuves individuelles**

Comme on vient de le démontrer, la réticence du Comité à prendre en compte les témoignages individuels comme mode de preuve de la discrimination directe s'avère préjudiciable pour l'établissement d'une discrimination intersectionnelle. Les affaires de ségrégation et de violences à l'égard des femmes roms au sein des maternités bulgares l'illustrent bien. Si le Comité n'a pas abouti à un constat de discrimination à l'encontre des femmes roms, on argumentera qu'il aurait pu y parvenir s'il avait pris en compte le contexte pour accorder une valeur probatoire à leurs témoignages individuels, comme il le fait vis-à-vis des enquêtes de terrain dans le cadre de la discrimination indirecte. Le recours à cette méthodologie contextuelle, comme l'appelle Suzanne Goldberg, permettrait donc de faciliter l'établissement de la discrimination intersectionnelle directe par l'admission de preuves individuelles.

Le fait que le Comité n'admette pas le cumul de témoignages individuels comme un mode de preuve de la discrimination directe défavorise fortement les groupes victimes de discrimination intersectionnelle car il n'y a souvent pas de données institutionnelles nationales les prenant en compte et pouvant être mobilisées en soutien d'une allégation de discrimination. À l'inverse, dans le cadre de la discrimination indirecte, le Comité accepte les enquêtes de terrain, pourtant conduites à petite échelle, comme mode de preuve d'une discrimination systémique. C'est donc dans la façon dont le Comité procède à l'examen des enquêtes de terrain, lorsqu'il apprécie l'existence d'une discrimination indirecte, que l'on cherche un outil méthodologique transposable et qui permettrait la prise en compte des témoignages individuels. On remarque alors que le Comité a très souvent l'habitude de recourir à des rapports émanant d'autres entités que l'organisation réclamante pour replacer dans son contexte l'enquête de terrain qu'elle présente.

De manière générale, c'est une pratique courante pour le Comité que de citer des rapports d'organes onusiens ou d'autres organes du Conseil de l'Europe sur la situation d'un État en tant que sources externes de droit international, afin de motiver ses décisions. Quand

---

<sup>329</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2008, § 50.

l'organisation réclamante fonde son grief de discrimination indirecte sur la production d'une enquête de terrain, il va jusqu'à recourir à ces rapports d'organismes internationaux dans son appréciation de la discrimination<sup>330</sup>. À part le recours à des sources externes de droit international, une autre pratique admise par le Comité permet de contextualiser la situation discriminatoire dénoncée. Il s'agit de la possibilité pour des tiers-intervenants de soumettre des observations lors de la procédure des réclamations collectives<sup>331</sup>. Selon l'article 32 du règlement intérieur du Comité EDS, les États ayant accepté le système des réclamations collectives, ainsi que les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, peuvent intervenir en tant que tiers en formulant des observations sur la réclamation introduite<sup>332</sup>. Le Comité a par la suite inséré l'article 32A, § 1, qui dispose que le ou la présidente du Comité peut « inviter toute organisation, institution ou personne à communiquer des observations<sup>333</sup> », sur proposition du rapporteur de la réclamation concernée. Cela étend grandement le champ des tiers-intervenants puisqu'il inclut désormais des personnes physiques et morales. En pratique, les instituts nationaux de protection des droits de l'homme, aussi dénommés *equality bodies* en anglais, profitent souvent de cette possibilité. Par ailleurs, le Comité a fortement encouragé les ONG, aussi bien internationales que nationales, à s'en saisir<sup>334</sup>. Or cela est très intéressant pour l'établissement des discriminations intersectionnelles, puisque les soumissions d'ONG, en particulier d'ONG implantées localement, peuvent permettre de mettre en lumière la situation des groupes souffrant de discriminations intersectionnelles et qui échappent aux données institutionnelles.

En résumé, le recours à des rapports provenant d'autres organismes que l'organisation réclamante pour contextualiser une situation de violation est une pratique très répandue du CEDS. Il l'utilise pour établir l'existence d'un climat discriminatoire, en renfort de l'enquête de terrain fournie par l'organisation réclamante, dans le cadre de l'appréciation d'une discrimination indirecte. Cette approche s'apparente à la méthodologie contextuelle, développée par Suzanne Goldberg<sup>335</sup>. Cette méthodologie contextuelle émane d'une critique de l'approche comparatiste du droit antidiscriminatoire. Il s'agit de prendre en considération l'ensemble des éléments contextuels, autrement dit les circonstances dans lesquelles s'inscrit l'acte discriminatoire<sup>336</sup>. Elle tire cette méthodologie des techniques observées dans les jurisprudences nationales concernant les affaires de harcèlement et de préjugés : au lieu d'avoir recours à un comparant, les juges se fondent sur les propos et les actes entourant la

---

<sup>330</sup> À titre d'exemple, v. son appréciation de l'existence d'une discrimination indirecte en matière de logement à l'égard des Roms dans le cadre de la réclamation collective n°c49/2008. Il déclare lui-même avoir « tenu compte non seulement des éléments transmis par INTERIGHTS, mais aussi d'autres sources » avant de citer une série de rapports provenant d'institutions nationales et internationales détaillant les conditions de vie dans les campements Roms en Grèce. V. CEDS, *Réclamation collective n° 49/2008 INTERIGHTS c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, § 39.

<sup>331</sup> Cette possibilité n'est pas expressément mise en place par le Protocole prévoyant le système des réclamations collectives mais par le Règlement intérieur du CEDS, par ses articles 32 et 32A.

<sup>332</sup> CEDS, *Règlement intérieur*, art. 32.

<sup>333</sup> CEDS, *Règlement intérieur*, art. 32A.

<sup>334</sup> Le Comité a récemment publié un guide à l'attention des ONG dans lequel il leur recommande d'intervenir lors de la procédure des réclamations collectives. Ce guide a fait l'objet d'un article intitulé « Comment les O(I)NG peuvent-elles s'engager avec le Comité européen des droits sociaux ? » sur le site officiel de la Charte sociale européenne, <<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/ingos-engagement-with-ecsr>>, consulté le 28 novembre 2021.

<sup>335</sup> S. B. GOLDBERG, *Discrimination by comparison*, *The Yale law journal*, vol. 121, n°4, 2011, p. 728-813.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 779-791.

pratique discriminatoire en cause<sup>337</sup>. Ainsi, les préjugés à l'origine de la discrimination peuvent faire partie des éléments pris en compte pour saisir le contexte et établir la discrimination. La méthodologie contextuelle est donc compatible avec l'approche anti-stéréotypes évoquée précédemment. Elle semble donc particulièrement pertinente dans le cas des discriminations intersectionnelles, puisqu'elle permet d'éviter la comparaison et de faciliter l'établissement d'une présomption de discrimination. Dans leur article rédigé comme un guide pratique pour le traitement de la discrimination intersectionnelle à l'attention des juristes, Emmanuelle Bribosia, Robin Médard Inghilterra et Isabelle Rorive prônent d'ailleurs la prise en compte du contexte pour faciliter la reconnaissance et le traitement de la discrimination intersectionnelle<sup>338</sup>.

Cette méthodologie contextuelle, que le Comité met déjà régulièrement en œuvre, pourrait donc permettre de tenir compte des circonstances dans lesquelles s'inscrivent les témoignages individuels dénonçant des pratiques discriminatoires et, par-là, d'accorder une valeur probatoire auxdits témoignages. Le Comité avait amorcé une telle démarche dans son examen de la ségrégation et des mauvais traitements des femmes roms, dans le cadre de la réclamation n° 151/2017. En effet, dans la motivation de sa décision, le Comité a mobilisé des rapports de différents organismes, y compris du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui avait constaté l'existence de violences à l'égard des femmes roms dans les hôpitaux de pays d'Europe centrale et orientale<sup>339</sup>. Ces rapports présentaient donc des éléments circonstanciels dont le Comité aurait pu tenir compte pour accorder davantage de poids au cumul des témoignages individuels de femmes roms et reconnaître l'existence d'une présomption de discrimination renversant la charge de la preuve. En outre, comme on l'a démontré auparavant, le Comité aurait pu s'intéresser aux préjugés ayant motivé les traitements dégradants qu'ont fait subir les médecins bulgares aux femmes roms pour établir le caractère systémique et non fortuit des discriminations. Si le Comité n'a pas, lors de cet exemple, mis en pratique la méthodologie contextuelle dans le cadre de témoignages dénonçant une discrimination directe, cette voie ne lui est pas fermée à l'avenir.

La réticence du Comité à admettre la réunion de témoignages individuels comme mode de preuve de la discrimination directe tend à défavoriser les groupes les plus marginalisés, en particulier ceux victimes de discriminations intersectionnelles, dans la mesure où il n'existe pas d'autres moyens de démontrer qu'ils ont été la cible de pratiques discriminatoires. Il serait donc pertinent de trouver une solution qui permettrait au Comité de tenir compte des témoignages individuels dans le cadre de l'établissement d'une discrimination directe au même titre que les enquêtes de terrain en ce qui concerne la discrimination indirecte. La pratique du Comité consistant à prendre en considération le contexte dans lequel s'inscrit la discrimination, à travers les rapports d'ONG ou d'institutions nationales et internationales, et qui pourrait être qualifiée de « méthodologie contextuelle », semble être une méthode adaptée pour y parvenir.

---

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> E. BRIBOSIA, R. MEDARD INGHILTERRA et I. RORIVE, Discrimination intersectionnelle en droit : mode d'emploi, *RTDH*, n° 126, avril 2021, p. 252-257.

<sup>339</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018, §§ 90-91.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

La notion innovante de discrimination indirecte, créée par le Comité, ainsi que le régime juridique qui lui est associé permettent de reconnaître et de traiter efficacement la discrimination intersectionnelle. Toutefois, cela ne suffit pas à appréhender toutes les situations de discrimination intersectionnelle. En effet, le droit antidiscriminatoire du système de la Charte sociale européenne, à l'instar du droit européen de la non-discrimination, en général, est construit sur la distinction fondamentale entre discriminations directe et indirecte. Pour prendre en compte tous les cas de discrimination intersectionnelle, il faut donc impérativement, en parallèle, un régime juridique de la discrimination directe adapté.

À l'heure actuelle, deux obstacles majeurs subsistent et empêchent l'établissement d'une discrimination intersectionnelle directe : le contrôle de comparabilité classique en matière de discrimination directe et le mode de preuve privilégié par le Comité qui exclut les témoignages individuels. Cependant, en examinant attentivement la jurisprudence du Comité, on identifie deux pistes de solution.

D'une part, on remarque qu'il arrive au Comité de ne pas procéder au test de comparabilité des situations, dans des circonstances exceptionnelles. Ainsi le Comité mobilise la notion de stigmatisation, à travers laquelle il se focalise sur le caractère manifestement discriminatoire de la législation de l'État défendeur et sur les préjugés ciblant un groupe vulnérable, quand il constate une discrimination directe aggravée. Généraliser cet outil méthodologique à l'appréciation des discriminations directes ordinaires offrirait une alternative à la comparaison. C'est là qu'intervient l'approche anti-stéréotypes théorisée par Alexandra Timmer : elle permet, en effet, de remplacer le contrôle de comparabilité traditionnel par l'identification de préjugés spécifiques ciblant un groupe particulier et de corriger la discrimination en répondant à ces préjugés. Cette approche est particulièrement adaptée pour prendre en considération la discrimination intersectionnelle qui, par définition, consiste en une forme de discrimination inédite produite par des préjugés spécifiques fondés sur la synergie de plusieurs caractéristiques sociales. Il s'agit, en outre, du pendant de la catégorisation comme groupe vulnérable, par laquelle le Comité se concentre sur le désavantage spécifique subi dans le cadre de la discrimination indirecte.

D'autre part, on constate que le Comité a pour pratique très répandue de tenir compte du contexte dans lequel s'inscrit la violation de la Charte. Il lui arrive ainsi très souvent de consulter des rapports provenant d'autres ONG ou d'organismes internationaux dans le cadre de son appréciation de l'existence d'une discrimination. Il pourrait alors faire de même pour accepter les témoignages individuels comme éléments de preuve dans l'établissement d'une présomption de discrimination directe. C'est la méthode préconisée par Suzanne Goldberg, qu'elle nomme « méthodologie contextuelle » et qu'elle recommande particulièrement dans les cas où une approche comparatiste de la discrimination n'est pas pertinente.

Le régime juridique actuel de la discrimination directe se heurte donc encore à certains obstacles dans la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle au niveau procédural, mais pourrait les surmonter en adoptant des outils méthodologiques appropriés, tels que l'approche anti-stéréotypes et la méthodologie contextuelle.

## **CHAPITRE II. – UNE HIÉRARCHISATION ENTRE GROUPES ET MOTIFS DANS LE TRAITEMENT DE LA DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE**

Malgré une notion et un régime juridique de la discrimination indirecte innovants, qui favorisent considérablement la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle, on a constaté qu'il n'était pas possible de traiter tous les cas de discriminations intersectionnelles par ce biais. En effet, le droit antidiscriminatoire européen étant construit sur la division fondamentale entre discriminations directe et indirecte, le régime de la discrimination directe doit également être rendu apte au traitement de la discrimination intersectionnelle par l'adoption d'outils procéduraux appropriés.

Il existe aussi des obstacles pratiques à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle, qui relèvent plus précisément des spécificités du système de la Charte sociale européenne, auxquels on s'intéresse à présent.

Une étude approfondie du traitement de la discrimination multiple, de manière large, par le Comité EDS, révèle qu'une certaine hiérarchisation entre groupes discriminés et entre motifs discriminatoires s'est établie, ce qui a pour conséquence que certaines situations de discrimination intersectionnelle échappent au Comité ou bien sont difficilement appréhendées et ne font pas l'objet d'une réparation appropriée.

D'une part, le Comité échoue à reconnaître de manière pleine et entière certaines situations relevant de la discrimination intersectionnelle. Dans le cas des enfants migrants en situation irrégulière et des mineurs étrangers non accompagnés, il parvient, dans une certaine mesure, à accorder une attention particulière à leur situation intersectionnelle, mais ne prend pas en compte son caractère discriminatoire, en raison de l'exclusion catégorielle de ces populations de la Charte. Dans le cas des Roms, à l'inverse, il constate bien l'existence de discriminations à leur égard, mais les met sur le compte du seul motif de l'origine ethnique, manquant ainsi leur dimension intersectionnelle (Section I).

D'autre part, les organisations réclamantes dénoncent parfois des discriminations à l'encontre de plusieurs groupes au sein d'une même réclamation, en adoptant une approche imbriquée. Elles mettent alors au premier plan de leur réclamation la discrimination mono-critérielle subie par un groupe d'individus, puis elles mentionnent, à titre subsidiaire, la discrimination intersectionnelle subie par des sous-groupes au sein du groupe discriminé. Cela ne permet pas au Comité de traiter la discrimination vécue par les seconds de manière appropriée. Néanmoins, cette hiérarchisation peut faire l'objet d'un rééquilibrage, en cas de constat de discrimination, lors du suivi des décisions (Section II).

### **SECTION I. – DES CAS DE DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE ÉCHAPPANT A UNE RECONNAISSANCE EXPLICITE ET ENTIÈRE**

Il existe des cas spécifiques qui relèvent *a priori* de la discrimination intersectionnelle, mais qui n'ont pas été reconnus explicitement et entièrement comme tels par le Comité, bien qu'il y ait une amorce de prise en compte de la dimension intersectionnelle des situations des groupes en question.

En ce qui concerne la situation des mineurs étrangers non accompagnés et des enfants migrants en situation irrégulière, le Comité arrive dans une certaine mesure à prendre en

considération les spécificités de leur situation dues à leur âge, leur ascendance nationale et leur situation familiale, mais ne reconnaît pas l'existence de discriminations car ces populations se situent en dehors du champ d'application *rationae materiae* de la Charte, ce qui transforme la question de la discrimination en un enjeu d'applicabilité de la Charte (I).

Pour ce qui est de la communauté rom, le Comité admet bien que les violations systémiques qu'elle subit constituent des discriminations, mais il peine à reconnaître le caractère intersectionnel de ces discriminations qui ne sont pas fondées uniquement sur l'origine ethnique, mais aussi sur le statut socioéconomique de cette minorité (II).

### **I. – Enfants migrants en situation irrégulière et mineurs étrangers non accompagnés : l'exclusion du champ d'application personnel de la Charte**

Les enfants migrants en situation irrégulière et les mineurs étrangers non accompagnés se trouvent dans des situations particulièrement défavorables, en raison de l'effet combiné de leur âge, de leur ascendance nationale, de leur statut juridique et, en ce qui concerne les mineurs étrangers non accompagnés, de leur situation familiale. Toutefois, le Comité EDS ne reconnaît pas de discriminations intersectionnelles à leur égard, dans la mesure où ces enfants n'entrent pas dans le champ d'application *rationae materiae* de la Charte. Le Comité écarte ainsi la discrimination pour se concentrer sur l'applicabilité de la Charte. Or, s'il parvient dans une certaine mesure à apprécier le caractère intersectionnel de la situation de ces enfants quand il étend le champ d'application personnel de la Charte pour les y inclure, l'impossibilité de constater une discrimination à leur égard empêche de résoudre les inégalités qu'ils subissent au long terme.

#### **A. – Une question d'applicabilité : le rejet de la discrimination**

Dans le cadre de la procédure des réclamations collectives, le Comité a été saisi de sept réclamations dénonçant la violation des droits économiques et sociaux fondamentaux des mineurs étrangers non accompagnés et/ou des enfants migrants en situation irrégulière<sup>340</sup>. Ces réclamations ont posé dilemme au Comité car les enfants visés par ces réclamations sont exclus du champ d'application *rationae personae* de la Charte. En effet, le § 1<sup>er</sup> de l'annexe à la Charte sociale européenne dispose que : « Sous réserve des dispositions de l'article 12, § 4, et de l'article 13, § 4, les personnes visées aux articles 1 à 17 et 20 à 31 ne comprennent les étrangers que dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée, étant entendu que les articles susvisés seront interprétés à la lumière des dispositions des articles 18 et 19<sup>341</sup> ». Hormis le § 4 des articles 12 et 13, les droits contenus dans la Charte sociale ne

---

<sup>340</sup> Ces sept réclamations collectives sont les réclamations n° 14/2003, n° 47/2008, n° 67/2011, n° 69/2011, n° 86/2012, n° 114/2015 et n° 173/2018. On ne tient pas compte de la réclamation n° 89/2013 qui, elle, porte sur la question de la traite des enfants et ne concerne les enfants migrants que de manière détournée dans la mesure où ils font partie des groupes exposés aux risques de traite.

<sup>341</sup> Ce premier paragraphe qui délimite le champ des personnes concernées par l'application de la Charte se trouve aussi bien dans l'annexe à la CSE de 1961 que dans l'annexe de la CSE révisée. Les deux versions de la Charte contiennent un article, respectivement l'article 38 pour la CSE originelle et l'article N pour la CSE révisée, établissant que « l'annexe à la présente Charte fait partie intégrante de celle-ci ». V. Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n° 35, art. 38 et annexe ; v. aussi Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n° 163, art. N et annexe.

s'appliquent qu'aux nationaux et aux ressortissants d'autres États Parties à la Charte qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de l'État Partie en question. Cela exclut d'emblée tous les migrants en situation irrégulière du champ d'application personnel de la Charte. D'après le traité, les enfants migrants en situation irrégulière et les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent donc pas bénéficier des droits de la Charte, à moins que l'État Partie sur le territoire duquel ils se trouvent accepte de leur étendre ces droits<sup>342</sup>.

Toutefois, dans le cadre des réclamations collectives portant sur les enfants migrants en situation irrégulière, qu'ils soient accompagnés ou non, et sur les adultes migrants en situation irrégulière de manière générale, le Comité a décidé de développer une interprétation *contra legem* de l'annexe de la Charte. Il a ainsi élargi le champ d'application de certaines dispositions de la Charte, de manière exceptionnelle, aux enfants et aux adultes migrants en situation irrégulière en se fondant sur une interprétation téléologique<sup>343</sup>. Dès la première affaire portant sur la situation d'enfants et d'adultes migrants en situation irrégulière, le Comité affirme en effet que la Charte est un « instrument vivant », « destiné à compléter la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>344</sup> » et qu'exclure totalement des individus du champ d'application de la Charte serait contraire à l'objectif général de celle-ci. Si le Comité revendique la proximité de la Charte avec la CEDH, c'est parce qu'il se fonde également sur l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme pour justifier sa démarche d'extension du champ d'application de la Charte<sup>345</sup>. Il considère ainsi que certains droits économiques et sociaux, en l'occurrence le droit à la santé, sont directement liés au droit à la vie et à la dignité humaine<sup>346</sup>. Par conséquent, ne pas accorder le bénéfice de ces droits sociaux aux migrants en situation irrégulière reviendrait à porter atteinte à leur vie et à leur dignité humaine. Ce constat, qui lui permet d'étendre le champ d'application *rationae materiae* de la Charte, est à double tranchant : les migrants en situation irrégulière peuvent certes désormais jouir de certains droits économiques et sociaux, mais ceux-ci sont circonscrits aux droits dont la privation aurait des conséquences graves pour leur vie et leur intégrité physique et psychique<sup>347</sup>. Cela implique que les droits moins vitaux de la Charte leur restent fermés.

Non seulement ces populations sont encore exclues de certains droits de la Charte, mais elles ne peuvent pas non plus se prévaloir d'une discrimination. La position du Comité

---

<sup>342</sup> Le paragraphe premier de l'annexe aux deux Chartes est suivi de la phrase suivante : « La présente interprétation n'exclut pas l'extension de droits analogues à d'autres personnes par l'une quelconque des Parties ». Rien n'interdit aux Parties d'octroyer des droits similaires à ceux contenus dans la Charte aux groupes qui en sont exclus.

<sup>343</sup> Le Comité qualifie lui-même son approche de « téléologique » *a posteriori*. V. CEDS, *Réclamation collective n° 47/2008 DEI c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 36.

<sup>344</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 14/2003 FIDH c/ France*, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, § 27.

<sup>345</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 14/2003 FIDH c/ France*, préc., § 28.

<sup>346</sup> *Ibid.*, § 30.

<sup>347</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 69/2011 DEI c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, § 35 : « Cependant, même si la restriction du champ d'application personnel figurant dans l'Annexe n'empêche pas que les dispositions de la Charte s'appliquent, dans certains cas et en présence de certaines circonstances, aux mineurs accompagnés ou non accompagnés en séjour irrégulier, le Comité tient à souligner le caractère tout à fait exceptionnel d'une telle application. Elle serait notamment justifiée dans le seul cas où l'exclusion des mineurs en séjour irrégulier de la protection assurée par les dispositions de la Charte aurait des conséquences préjudiciables graves pour leurs droits fondamentaux (tels que le droit à la vie, à la préservation de la dignité humaine, à l'intégrité psychophysique et à la santé) et créerait, en conséquent, à l'encontre des étrangers en question une situation inacceptable dans la jouissance de ces droits, par rapport à la situation des nationaux et des étrangers en séjour régulier ».

est restée constante sur ce point. Les six premières réclamations portant sur les enfants migrants en situation irrégulière et sur les mineurs étrangers non accompagnés ont, en effet, tenté d'alléguer la violation de dispositions de la Charte en combinaison avec l'article E<sup>348</sup>. Autrement dit, elles ont systématiquement dénoncé des discriminations à l'égard de ces enfants. Or le Comité a considéré tout aussi systématiquement que l'article E ne s'applique pas à ces groupes, en reformulant le problème sous l'angle de l'applicabilité de la Charte. Ce raisonnement apparaît clairement dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 47/2008, où le Comité explique que l'interdiction de la discrimination inscrite au sein de l'article E de la Charte consiste en « l'obligation de veiller à ce que tous les individus ou groupe d'individus entrant dans le champ d'application personnel de la Charte révisée puissent jouir des droits de la Charte révisée sur un pied d'égalité », et où il en tire que « les États Parties peuvent traiter des individus différemment selon qu'ils sont en situation régulière ou non », avant d'en conclure que la question soulevée par l'organisation réclamante « ne concerne pas l'égalité de traitement des enfants en situation irrégulière par rapport aux enfants en situation régulière. Elle porte en réalité sur le point de savoir si cette catégorie de personnes peut revendiquer des droits au titre de la Charte et dans quelles conditions. Tel n'est pas l'objet de l'article E de la Charte révisée »<sup>349</sup>. Ces groupes ne peuvent donc jamais faire l'objet d'un constat de discrimination mais uniquement de constats de violations ordinaires pour les droits restreints qui leur sont accordés.

### **B. – La grande vulnérabilité de ces enfants appréhendée par le CEDS**

Le Comité, bien qu'il formule la question de la discrimination en termes d'applicabilité de la Charte, prend toutefois en compte la situation particulièrement vulnérable des enfants en séjour irrégulier, lorsqu'il les fait entrer dans le champ d'application *rationae personae* de la Charte dans le but de mettre fin aux violations de leurs droits fondamentaux par les États Parties.

S'il procède initialement de manière identique pour protéger tous les groupes exclus du champ d'application personnel de la Charte, autrement dit aussi bien pour les adultes que pour les enfants migrants en situation irrégulière, par la suite, il emploie un argumentaire spécifique lié à la vulnérabilité pour faire entrer les enfants dans la Charte et leur accorder l'accès à davantage de droits.

Premièrement, il souligne la vulnérabilité particulière des enfants en situation irrégulière pour démontrer que l'enjeu de protection par la Charte est encore plus grand que pour les adultes migrants, car les enfants sont exposés à davantage de risques. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 47/2008, le Comité a recours, pour la première fois, au concept de vulnérabilité et pas uniquement à celui de dignité pour justifier l'extension du champ d'application de la Charte aux enfants migrants : il dit ainsi que la restriction figurant au § 1<sup>er</sup> de l'annexe « ne doit pas produire des conséquences préjudiciables déraisonnables lorsque la protection des groupes vulnérables est en jeu<sup>350</sup> ». Par la suite, le Comité ne qualifie pas seulement les enfants en situation irrégulière de groupe vulnérable, mais de groupe dont

---

<sup>348</sup> V. *infra*, annexe E.

<sup>349</sup> Ces trois citations proviennent respectivement des §§ 72, 73 et 74 de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 47/2008. V. CEDS, *Réclamation collective n° 47/2008 DEI c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, §§ 72-74.

<sup>350</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 47/2008 DEI c/ Pays-Bas*, préc., § 37.

la vulnérabilité est particulièrement accrue, ce qui nécessite une protection renforcée. Dans une décision récente, le Comité établit ainsi que « le risque d'un préjudice relatif aux droits fondamentaux est d'autant plus probable lorsque des enfants – et *a fortiori* des enfants migrants en séjour irrégulier – sont en jeu<sup>351</sup> ». En outre, il précise que, si les enfants migrants en situation irrégulière sont exposés à des risques élevés d'atteinte à leurs droits fondamentaux, c'est en raison « de leur condition d'“enfants”, comme de leur situation spécifique de migrants “irréguliers”, qui conjugue fragilité et autonomie limitée<sup>352</sup> ». Il relève ainsi leur position intersectionnelle qui les met particulièrement en danger. Enfin, il indique que les risques sont encore décuplés pour les mineurs étrangers non accompagnés, leur situation familiale les rendant totalement dépendants et imposant qu'ils soient entièrement pris en charge par l'État sur le territoire duquel ils se trouvent<sup>353</sup>. Dans le cas des enfants migrants en situation irrégulière comme dans celui des mineurs étrangers non accompagnés, le Comité tient donc compte de leur situation intersectionnelle qui les rend particulièrement vulnérables à des préjudices graves. Néanmoins, c'est avant tout leur condition d'enfants qui justifie davantage de protection que pour les adultes migrants exclus du champ d'application de la Charte. En effet, quand le Comité motive sa décision d'appliquer certains droits de la Charte aux enfants migrants, il fait référence à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et à son interprétation par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, en rappelant qu'elle a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe<sup>354</sup>. Il en tire alors « l'exigence impérative et universellement reconnue de protéger tout enfant<sup>355</sup> ». Il va même jusqu'à considérer que la protection des enfants migrants en situation irrégulière est dictée par des normes de *jus cogens*<sup>356</sup>.

Ensuite, puisqu'il estime que ces enfants ont besoin d'une protection renforcée, le Comité leur concède davantage de droits qu'aux adultes migrants en situation irrégulière. Au sein de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 86/2012, il énumère ainsi les droits reconnus spécifiquement aux enfants migrants en situation irrégulière : la santé, l'assistance médicale, la protection sociale, juridique et économique, et l'hébergement<sup>357</sup>. Plus tard, le Comité rappelle l'ensemble de ces droits reconnus aux enfants migrants en situation irrégulière dans le cadre d'une réclamation collective portant exclusivement sur l'applicabilité de la Charte aux adultes en séjour irrégulier<sup>358</sup>. Le Comité insiste ainsi sur le fait que les droits valant pour les enfants initialement exclus de la Charte sont plus étendus que ceux des adultes dans ces circonstances.

---

<sup>351</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 114/2015 Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) c/ France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, § 56.

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> *Ibid.* : « De surcroît, lorsque les enfants sont non accompagnés, leur situation devient encore plus vulnérable et devrait être entièrement prise en charge par l'État, ce dernier ayant le devoir de prendre soin des enfants séjournant sur son territoire et de ne pas les priver de la protection la plus élémentaire, à cause de leur statut d'“irréguliers” ».

<sup>354</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 47/2008 DEI c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 28 ; v. aussi CEDS, *Réclamation collective n° 114/2015 EUROCEF c/ France*, préc., § 54.

<sup>355</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 114/2015 EUROCEF c/ France*, préc., § 55.

<sup>356</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 69/2011 DEI c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, § 33 ; v. aussi CEDS, *Réclamation collective n° 114/2015 EUROCEF c/ France*, préc., § 53.

<sup>357</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 86/2012 FEANTSA c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, § 59.

<sup>358</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 90/2013 Conférence des églises européennes c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 1<sup>er</sup> juillet 2014, § 72.

Par ailleurs, le Comité essaye de garantir une protection de plus en plus large aux enfants migrants en situation irrégulière et aux mineurs étrangers non accompagnés. En effet, initialement, ces enfants ont été intégrés dans le système de la Charte au même titre que les adultes, c'est-à-dire de manière exceptionnelle et restreinte avec pour seul but de s'assurer qu'ils ne subissent pas d'atteinte à leur vie ou à leur intégrité physique ou psychique, en raison de leur exclusion de la Charte. Seulement le Comité a fini par octroyer aux enfants un autre droit que ceux directement liés à la survie : le droit à l'éducation. Au sein de trois décisions différentes, le Comité reconnaît en effet que l'article 17, § 2, dans la mesure où il garantit l'égal accès à l'éducation pour tous les enfants, devrait s'appliquer à tous les mineurs, quelle que soit leur situation, y compris irrégulière<sup>359</sup>. Il ajoute même que « refuser l'accès à l'éducation à un enfant en situation irrégulière, c'est le rendre plus vulnérable encore<sup>360</sup> ». En faisant cela, le Comité reconnaît *de facto* une discrimination à l'encontre des enfants en séjour irrégulier dans le domaine de l'éducation. En effet, pour rappel, l'article 17, § 2, constitue un principe de non-discrimination autonome, ne nécessitant pas d'être combiné à l'article E. Ainsi, même si le Comité refuse toujours d'examiner les violations alléguées de dispositions de la Charte à l'encontre de ces enfants sous l'angle de l'article E, il n'en demeure pas moins qu'il constate une discrimination en déclarant leur situation non conforme à l'article 17, § 2. Dans le domaine de l'éducation, le problème passe donc progressivement du champ de l'applicabilité à celui de la discrimination. Cette évolution se poursuit de manière encore plus marquée dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 173/2018. Cette fois-ci, le Comité emploie le terme de discrimination, quand il développe les obligations découlant des articles de la Charte visés au sein de la réclamation, notamment en termes de santé<sup>361</sup>, même s'il se contente encore de constats de violation ordinaire. Par ailleurs, il adopte un raisonnement similaire à celui de la discrimination indirecte : il explique ainsi que, pour garantir une égalité effective aux enfants en situation irrégulière en matière d'enseignement, « des mesures ciblées peuvent être nécessaires, y compris des cours de langue supplémentaires, du personnel supplémentaire et d'autres types d'appui interculturel<sup>362</sup> ». Les États Parties auraient ainsi une obligation positive d'adopter des mesures compensatoires pour s'assurer que les enfants migrants, y compris en séjour irrégulier, aient accès à l'éducation.

En outre, bien qu'il ait décrété que l'article E ne s'appliquait pas aux enfants migrants en situation irrégulière ou aux mineurs étrangers non accompagnés, le Comité examine de manière détaillée leurs conditions de vie dans l'État défendeur, afin de remédier de manière précise aux diverses violations. Une telle approche est particulièrement visible dans les affaires concernant les mineurs étrangers non accompagnés, en particulier celle contre la France, qui fait l'objet d'un long développement<sup>363</sup>. Le Comité traite alors concrètement d'un

---

<sup>359</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 67/2011 Médecins du Monde - International c/ France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, § 128 ; CEDS, *Réclamation collective n° 114/2015 EUROCEF c/ France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, § 123 ; CEDS, *Réclamation collective n° 173/2018 Commission internationale de juristes (CIJ) et Conseil européen sur les réfugiés et exilés (ECRE) c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 26 janvier 2021, §§ 200-201.

<sup>360</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 67/2011 Médecins du Monde - International c/ France*, préc., § 128 ; CEDS, *Réclamation collective n° 173/2018 CIJ et ECRE c/ Grèce*, préc., § 201.

<sup>361</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 173/2018 CIJ et ECRE c/ Grèce*, préc., § 218. Le Comité mentionne aussi explicitement l'interdiction de discrimination à l'égard des enfants en situation irrégulière dans le domaine de l'éducation, § 202.

<sup>362</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 173/2018 CIJ et ECRE c/ Grèce*, préc., § 202.

<sup>363</sup> On fait référence à la réclamation collective n° 114/2015.

exemple de discrimination intersectionnelle, sans pouvoir la nommer comme telle : les tests osseux réalisés en France sur les mineurs étrangers non accompagnés afin de déterminer s'ils sont ou non des enfants et peuvent bénéficier de certains droits<sup>364</sup>. Ces tests osseux jugés contraires à la dignité et inadaptés par le Comité constituent bien une discrimination intersectionnelle fondée sur l'âge, l'origine nationale et la situation familiale, puisque seuls les jeunes migrants sans parents y sont soumis afin de se voir accorder ou non le statut protecteur de « mineur étranger isolé ». En condamnant cette pratique, le Comité reconnaît de manière implicite une discrimination intersectionnelle envers des enfants exclus du champ d'application de la Charte.

### **C. – L'insuffisance de la jurisprudence du Comité au long terme**

Cependant, même si le Comité arrive à prendre en considération, dans une certaine mesure, les discriminations intersectionnelles subies par ces enfants sans les nommer, l'approche en termes d'applicabilité qu'il a été contraint d'adopter comporte des limites.

Tout d'abord, comme on l'a évoqué précédemment, le Comité a fait entrer les mineurs étrangers non accompagnés et les enfants migrants en situation irrégulière dans le champ d'application de la Charte, au motif que leur exclusion porterait une atteinte grave à leurs droits à la vie et à l'intégrité physique et psychique. Il a même déclaré que leur inclusion dans la Charte était exceptionnelle et qu'elle se justifiait, « dans le seul cas où l'exclusion des mineurs en séjour irrégulier de la protection assurée par les dispositions de la Charte aurait des conséquences préjudiciables graves pour leurs droits fondamentaux (tels que le droit à la vie, à la préservation de la dignité humaine, à l'intégrité psychophysique et à la santé) et créerait, en conséquence, à l'encontre des étrangers en question une situation inacceptable dans la jouissance de ces droits, par rapport à la situation des nationaux et des étrangers en séjour régulier<sup>365</sup> ». Or, même s'il a par la suite accordé progressivement des droits de plus en plus éloignés de la simple considération de survie aux enfants migrants en séjour irrégulier, le Comité EDS n'est jamais revenu sur cette position. Au contraire, quand il a affirmé que l'accès à l'éducation devait leur être garanti sous l'angle de l'article 17, § 2, il s'est inscrit dans la même rhétorique en disant que « l'accès à l'éducation revêt une importance cruciale pour la vie et le développement de tout enfant<sup>366</sup> ». Autrement dit, le droit à l'éducation est assuré à ces enfants parce qu'il est associé à un bien-être fondamental. On peut donc supposer que certains droits conçus comme moins « vitaux » et, par extension, certains domaines couverts par la Charte, ne sont pas accessibles à ces enfants.

C'est le cas de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) que le Comité déclare non applicable aux migrants en situation irrégulière, y compris les enfants, à deux reprises<sup>367</sup>. Or cet article impose une obligation aux États de prendre des

---

<sup>364</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 114/2015 EUROCEF c/ France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, §§ 102-113.

<sup>365</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 69/2011 DEI c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, § 35.

<sup>366</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 67/2011 Médecins du Monde - International c/ France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, § 128.

<sup>367</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 69/2011 DEI c/ Belgique*, préc., §§ 143-147 ; CEDS, *Réclamation collective n° 86/2012 FEANTSA c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, § 211. Ce sont les deux seules réclamations pour lesquelles la question de l'applicabilité de l'article 30 à des groupes exclus du champ d'application personnelle de la Charte s'est posée. En effet, la réclamation n° 47/2008 invoquait l'article 30 mais

mesures, « dans le cadre d'une approche coordonnée en vue de prévenir et supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale<sup>368</sup> ». En cela, il permet de lutter contre les inégalités structurelles dans l'ensemble des domaines couverts par les droits sociaux de manière intégrée. En considérant que l'article 30 ne s'applique pas aux mineurs étrangers non accompagnés et aux enfants en situation irrégulière, le Comité confirme que l'accès aux droits consacrés par la Charte pour ces enfants relève davantage du traitement de situations d'urgence que de la résolution de problèmes structurels au long terme.

C'est sur ce point précis que l'action du Comité s'avère insuffisante : proposer une solution durable, au long terme, pour compenser les désavantages intersectionnels de ces enfants. Le fait de considérer la question uniquement sous l'angle de l'urgence et de l'applicabilité de la Charte, plutôt que de la discrimination, oblige le Comité à se répéter. Il est systématiquement obligé d'affirmer que ces populations peuvent bénéficier de certains droits garantis par la Charte et donc de répéter qu'ils entrent dans le champ d'application sans que cela soit vraiment entériné. Les enfants migrants en situation irrégulière et les mineurs étrangers non accompagnés se retrouvent ainsi toujours dans une situation précaire avec un pied dans la Charte et un pied dehors. Dans la réclamation n° 47/2008, l'État néerlandais conteste la légitimité du Comité et la valeur de son interprétation de la Charte en l'opposant au Comité des ministres qui n'aurait pas suivi sa décision d'étendre le champ d'application de la Charte aux enfants en séjour irrégulier<sup>369</sup>. Le Comité est alors contraint, lors de son appréciation de ladite réclamation, de faire une mise au point sur son rôle en tant qu'organe chargé de l'application de la Charte et de réaffirmer ainsi son autorité en tant qu'interprète de la Charte<sup>370</sup>, avant de réitérer l'applicabilité de certains droits de la Charte aux enfants migrants irréguliers. En outre, si les décisions récentes du Comité s'engageaient davantage sur le terrain d'une reconnaissance des discriminations subies par les mineurs en séjour irrégulier, notamment dans le domaine de l'éducation, ces progrès sont quelque peu ternis par le fait que, dans la dernière réclamation en date, les organisations réclamantes n'avaient pas invoqué l'article E alors qu'elles le faisaient systématiquement auparavant. Cela signifie que la pratique du Comité consistant à apprécier la situation des enfants en situation irrégulière à travers la question de l'applicabilité, au lieu de la discrimination, en refusant l'application de l'article E a dissuadé les organisations réclamantes d'alléguer une discrimination.

La reconnaissance pleine et entière de discriminations intersectionnelles touchant les

---

le CEDS n'a même pas examiné la question de l'applicabilité de l'article 30 à l'époque car les allégations de l'organisation réclamante n'étaient pas suffisamment développées. La réclamation n° 67/2011 visait aussi l'article 30 mais cette réclamation concernait simultanément des migrants Roms réguliers, inclus dans le champ de la Charte, et des migrants Roms irréguliers, exclus du bénéfice de la Charte ; or le CEDS a examiné la violation alléguée de l'article 30, combinée à l'article E, uniquement pour les Roms migrants réguliers et ne s'est donc pas posé la question de son applicabilité pour les migrants irréguliers. Enfin, on retrouve une logique similaire dans l'examen de la réclamation n° 114/2015 : la réclamation porte sur les mineurs étrangers non accompagnés mais une distinction est opérée entre ceux que l'État français considère officiellement comme des mineurs étrangers non accompagnés, qui bénéficient de ce statut et pour lesquels l'État reconnaît que la Charte s'applique et ceux que la France ne considère pas comme des mineurs étrangers non accompagnés, notamment suite à un test osseux ; le Comité a ainsi apprécié la violation de l'article 30 dans le cas des mineurs étrangers non accompagnés reconnus officiellement comme tels et entrant par conséquent dans le champ de la Charte.

<sup>368</sup> CEDS, *Observation interprétative de l'article 30*, Conclusions de 2003.

<sup>369</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 47/2008 DEI c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, § 20.

<sup>370</sup> *Ibid.*, § 21.

mineurs étrangers non accompagnés et les enfants migrants en situation irrégulière semble compromise tant qu'il n'y aura pas de volonté des États parties d'étendre le champ d'application personnel de la Charte. Cela a bien été compris par les diverses instances du Conseil de l'Europe. Le Comité européen des droits sociaux a ainsi incité les États Parties à faire une déclaration afin d'accepter l'extension du champ d'application *rationae materiae* des droits garantis par la Charte<sup>371</sup>. Plus récemment, à l'occasion de la célébration du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Charte sociale cette année, la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe a demandé un rapport à un groupe d'experts indépendants, afin de dresser un bilan du fonctionnement de la Charte et de réfléchir à des réformes possibles. Une des recommandations centrales du rapport, reprise par la Secrétaire générale, conseille d'étendre le champ d'application personnel de la Charte à l'ensemble des individus<sup>372</sup>.

En ce qui concerne les mineurs étrangers non accompagnés et les enfants migrants en séjour irrégulier, le Comité EDS a déployé des efforts importants pour prendre en compte leur situation de grande vulnérabilité sans les faire pleinement entrer dans le système de la Charte. Il appréhende ainsi la dimension intersectionnelle des préjudices qu'ils subissent mais pas leur caractère discriminatoire. À l'inverse, les Roms échappent à la reconnaissance explicite des discriminations intersectionnelles qui les affectent, parce que le Comité les considère comme des discriminations mono-critérielles fondées sur l'origine ethnique, sans parvenir à saisir leur dimension intersectionnelle.

## **II. – Le cas des Roms : la sous-appréhension du statut socioéconomique comme motif discriminatoire**

La protection de la communauté Rom constitue une part importante de la jurisprudence du Comité. Il a identifié très tôt la population Rom comme étant vulnérable et victime de violations systémiques de ses droits. Toutefois, les discriminations subies par la population Rom sont envisagées comme des discriminations mono-critérielles fondées sur l'origine ethnique, le Comité ne prenant que très rarement en compte et de manière résiduelle l'aspect socioéconomique de ces discriminations. Il serait pourtant intéressant, pour lutter plus efficacement contre les inégalités subies par les Roms, de les percevoir comme des discriminations intersectionnelles basées sur l'origine ethnique et le statut socioéconomique.

En effet, les discriminations que la communauté rom subit, dans de nombreux domaines, comme le logement ou la santé, ne peuvent s'expliquer par leur seule origine ethnique. Elles semblent plutôt relever d'une combinaison de l'origine ethnique et de la situation socioéconomique des Roms qui fait d'eux une minorité ethnique défavorisée. En effet, on peut penser que, si le mode de vie itinérant propre à leur culture a conduit à leur marginalisation et à leur exclusion sociale, induisant une importante précarité, cette condition socioéconomique défavorable a, par la suite, alimenté les attitudes de rejet envers les Roms et engendré des préjugés spécifiques à leur égard. L'origine ethnique et le statut

---

<sup>371</sup> Paradoxalement, dans le cadre d'une réclamation, le Gouvernement défendeur, à savoir les Pays-Bas, invoquait précisément un courrier envoyé par le CEDS en date 13 juillet 2011 et qui invitait les États Parties à « faire une déclaration étendant le champ d'application personnel des droits consacrés par la Charte », auquel il avait répondu par la négative, pour démontrer qu'il n'avait aucune obligation juridique d'accorder des droits couverts par la Charte aux populations qui en sont exclues. V. CEDS, *Réclamation collective n° 90/2013 Conférence des églises européennes c/ Pays-Bas*, décision sur le bien-fondé du 1<sup>er</sup> juillet 2014, § 64.

<sup>372</sup> Conseil de l'Europe, *Améliorer la mise en œuvre des droits sociaux – renforcer le système de la Charte sociale européenne : Propositions de la Secrétaire générale*, 22 avril 2021, SG/Inf(2021)13, p. 6.

socioéconomique interagissent désormais de manière indissociable dans la création de discriminations à l'encontre des Roms, en se renforçant mutuellement. En témoignent les stéréotypes négatifs vis-à-vis des Roms : c'est parce qu'ils constituent une minorité ethnique précaire et socialement défavorisée qu'ils sont traités comme une nuisance<sup>373</sup> et perçus simultanément comme une population sale et incontrôlable<sup>374</sup>, vivant dans des conditions déplorables dont ils sont tenus pour seuls responsables<sup>375</sup> et présentant un risque sanitaire et sécuritaire<sup>376</sup>. Ces préjugés se fondent sur la synergie entre le statut socioéconomique et l'origine ethnique. C'est le constat que dresse également Sarah Ganty qui met en lumière le caractère intersectionnel des discriminations ciblant les Roms, en démontrant le rôle important que joue la condition économique et sociale des Roms dans la construction des stéréotypes à leur égard<sup>377</sup>.

### **A. – La simple mention de la condition de minorité ethnique défavorisée des Roms**

Le caractère intersectionnel de la situation des Roms n'est toutefois que brièvement mentionné par le Comité dans la plupart de ses décisions relatives à des discriminations à l'égard des Roms. Il relève ainsi l'intersectionnalité propre à la communauté rom uniquement dans la partie de sa décision consacrée aux sources normatives internationales pertinentes, mais ne semble pas en tenir compte lors de son appréciation des discriminations subies par les Roms.

En effet, le Comité n'établit pas lui-même que les Roms constituent une minorité ethnique défavorisée, c'est-à-dire un groupe désavantagé simultanément en raison de son origine ethnique et de son statut socioéconomique. Il se borne à qualifier les Roms de « groupe vulnérable<sup>378</sup> ». C'est à travers la citation de la jurisprudence ou d'actes officiels d'autres organes du Conseil de l'Europe qui, eux, identifient les Roms comme une minorité ethnique à la situation précaire et socialement défavorisée, que le Comité EDS reconnaît indirectement cette condition spécifique des Roms. Cette pratique du Comité se développe à

---

<sup>373</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision du 8 décembre 2004, § 14. La législation grecque en cause interdisait explicitement aux Roms d'établir leurs campements à proximité des quartiers d'habitation, de sites archéologiques, de plages ou de paysages se distinguant par leur beauté naturelle. Cette législation semble ainsi instaurer une ségrégation des Roms en matière de logement au motif qu'ils constitueraient une nuisance pour les habitants qui seraient leurs voisins ou pour la beauté des paysages qu'ils viendraient perturber avec leurs campements.

<sup>374</sup> En Bulgarie, des femmes Roms ont, par exemple, été placées dans des chambres insalubres et forcées d'accoucher sur des lits dépourvus de draps ; d'autres se plaignaient que des médecins les avaient insultées en leur disant notamment qu'elles avaient des poux ; certaines ont été attachées au lit pendant leur accouchement sans raison valable. V. CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018, §§ 53-60.

<sup>375</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 27/2004 CEDR c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, § 34 : le Comité relève que le Gouvernement italien « rejette sur les Roms eux-mêmes la responsabilité de la situation particulièrement mauvaise dans laquelle ils se trouvent, y inclus le fait d'avoir gravement détérioré les installations mises à leur disposition ».

<sup>376</sup> Les autorités françaises et italiennes ont, par exemple, justifié les expulsions massives des Roms de leurs campements par le fait qu'ils représentaient une menace à l'ordre public. V. CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010 ; *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011.

<sup>377</sup> S. GANTY, *Poverty as misrecognition: what role for anti-discrimination law in Europe?*, *Human Rights Law Review* (2021), pp. 36 et 39-42.

<sup>378</sup> V. *supra*, chapitre II de la première partie.

partir de la fin des années 2000. Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 49/2008, le Comité EDS se réfère pour la première fois à la recommandation CM/Rec(2008)5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les politiques concernant les Roms et/ou les gens du voyage en Europe<sup>379</sup>. Dans cette recommandation, le Comité des ministres reconnaît que les Roms sont touchés par l'exclusion sociale et la pauvreté. Outre les recommandations et résolutions du Comité des ministres<sup>380</sup>, le CEDS cite surtout les arrêts clés de la Cour européenne des droits de l'homme imposant la prise en compte des besoins spécifiques des populations roms/tsiganes. À partir de la réclamation n° 58/2009<sup>381</sup>, le Comité se réfère à l'arrêt *Orsus c/ Croatie* qui qualifie les Roms de « type particulier de minorité défavorisée et vulnérable<sup>382</sup> », puis à l'arrêt *Winterstein e.a. c/ France* qui considère que les Roms appartiennent à « un groupe socialement défavorisé<sup>383</sup> », ce qui justifie l'obligation d'accorder une attention spéciale à leurs besoins particuliers.

C'est donc sous l'impulsion des autres organes du Conseil de l'Europe qui cherchent aussi à résoudre les inégalités dont sont victimes les populations roms que le Comité commence à relever le statut socioéconomique défavorable des Roms. Toutefois, on verra que le Comité EDS qualifie, la plupart du temps, les Roms de « minorité défavorisée et vulnérable », sans pour autant le prendre en considération dans son raisonnement ni aboutir à un constat de discrimination intersectionnelle fondée sur l'interaction entre l'origine ethnique et le statut socioéconomique dans le dispositif de ses décisions.

### **B. – Le statut socioéconomique : motif discriminatoire versus droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion**

Il ressort de l'étude de la jurisprudence du Comité en matière de discriminations que le Comité appréhende les discriminations à l'encontre des Roms comme des discriminations mono-critérielles fondées sur leur seule origine ethnique<sup>384</sup>. Le statut socioéconomique n'est ainsi pas appréhendé comme un motif discriminatoire dans le cas des Roms. Il est, par ailleurs,

---

<sup>379</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 49/2008 INTERIGHTS c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, § 11.

<sup>380</sup> En 2020, dans le cadre du suivi de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 46/2007, le Comité fait référence à la résolution CM/ResCMN(2018)2 du 7 février 2018 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Bulgarie, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Selon le CEDS, dans cette résolution, « le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a exprimé sa préoccupation quant au fait que l'état de santé général des Roms est sensiblement inférieur à celui du reste de la population et a recommandé aux autorités bulgares de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour résoudre les problèmes socioéconomiques auxquels sont confrontées les personnes appartenant à des minorités, en particulier les Roms, dans des domaines tels que le logement, l'emploi et les soins de santé ». V. CEDS, *Constats 2020*, p. 33.

<sup>381</sup> Cette réclamation est spécifique dans la mesure où elle appartient aux réclamations qu'on évoquera plus loin et qui allèguent d'une violation de l'article 30 combiné à l'article E, ce qui oblige le Comité EDS à prendre en considération la situation socioéconomique des Roms dans une certaine mesure. C'est pour cette raison qu'à titre exceptionnel, le CEDS reprend l'arrêt *Orsus* directement au sein de son appréciation de la situation, au lieu de le placer dans la partie consacrée aux sources de droit international, puis déclare qu'il « gardera lui aussi à l'esprit ces importantes spécificités » tout au long de son raisonnement. V. CEDS, *Réclamation collective n° 58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 39-40.

<sup>382</sup> Cour EDH, 16 mars 2010, *Orsus c/ Croatie*, § 147.

<sup>383</sup> Cette citation est extraite du § 160 de l'arrêt *Winterstein e.a. c/ France* de la Cour EDH en date du 17 octobre 2013. Elle figure dans la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 104/2014 adoptée par le CEDS. V. CEDS, *Réclamation collective n° 104/2014 FERV c/ République tchèque*, décision sur le bien-fondé du 17 mai 2016, § 16.

<sup>384</sup> V. *infra*, annexe E.

rarement pris en compte dans le cadre de l'appréciation du Comité EDS<sup>385</sup>.

Cette sous-appréhension du statut socioéconomique comme critère de discrimination ne concerne pas uniquement les Roms. En effet, deux réclamations concernant la scolarisation des enfants ayant un handicap mental ou une déficience intellectuelle en Belgique alléguaient qu'en plus de la discrimination fondée sur le handicap, certains enfants handicapés et leur famille étaient discriminés en raison de leur situation socioéconomique<sup>386</sup>. Dans la mesure où ces enfants handicapés ne bénéficiaient pas des aménagements raisonnables leur permettant d'avoir accès à l'enseignement, les parents devaient financer de leurs deniers les aides matérielles et humaines nécessaires à l'apprentissage de leurs enfants. Selon les organisations réclamantes, cela engendrait une inégalité de fait entre les enfants handicapés dont la famille avait les moyens de financer leur scolarisation et les enfants handicapés de milieux défavorisés qui n'avaient aucun accès à l'éducation. Le Comité a toutefois conclu, dans les deux cas, à l'absence de discrimination fondée sur le statut socioéconomique. En l'occurrence, le Comité a estimé que l'allégation de discrimination n'était pas suffisamment étayée pour qu'il puisse l'examiner<sup>387</sup>. Cependant, il est très rare que le Comité ait eu à traiter du statut socioéconomique comme motif discriminatoire et ait reconnu une discrimination fondée sur ce critère. Le seul exemple notable est celui des femmes italiennes n'ayant pas un accès effectif à l'avortement<sup>388</sup>. Cette sous-appréhension du statut socioéconomique est commune en droit antidiscriminatoire. Comme le fait remarquer Sarah Ganty, de manière générale, il s'agit d'un critère de discrimination sous-utilisé par les requérants dans leurs allégations et par les juridictions et les organes de protection des droits de l'homme dans leur appréciation de la discrimination<sup>389</sup>. Toutefois, en ce qui concerne le CEDS, cette sous-appréhension de la situation socioéconomique est surprenante puisqu'il s'agit d'un organe chargé de la protection de droits économiques et sociaux.

Ce paradoxe s'explique, en réalité, par l'existence de l'article 30 de la Charte sociale européenne qui consacre le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cet

---

<sup>385</sup> On relève deux exceptions. La première concerne l'examen de la réclamation n° 63/2010. Pour se défendre de la violation alléguée de l'article E combiné à l'article 19, § 8, la France avait justifié les mesures d'expulsions massives des migrants Roms de son territoire nationale en avançant qu'il s'agissait de retours volontaires qui s'inscrivaient dans le cadre d'un programme d'aide au retour humanitaire. Or le Comité estime que ces retours ne sont pas volontaires mais forcés dans la mesure où ils ont eu lieu sous la contrainte et la menace d'expulsion, mais aussi au motif que, si les Roms avaient accepté de l'argent pour quitter le territoire, leur retour n'était pas consenti car ils se trouvaient dans une telle précarité qu'ils pouvaient difficilement refuser une somme dérisoire d'argent pour quitter le territoire. CEDS, *Réclamation collective n° 63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, §§ 72-73. La seconde exception concerne le cas spécifique du droit à l'assistance sociale et médicale garanti par l'article 13 : le champ d'application personnel de cet article est restreint aux groupes défavorisés. Ainsi, quand il est question de l'accès à l'assurance-maladie des Roms, leur condition de minorité défavorisée est prise en compte. C'est le cas dans la réclamation n° 151/2017 qui allègue que l'accès restreint à l'assurance maladie a un impact négatif disproportionné sur la santé des femmes Roms. CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018, § 83.

<sup>386</sup> Il s'agit des réclamations collectives n° 109/2014 et n° 141/2017.

<sup>387</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 109/2014 MDAC c/ Belgique*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 16 octobre 2017, § 93 ; CEDS, *Réclamation collective n° 141/2017 FIDH et Inclusion Europe c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2020, § 196.

<sup>388</sup> Pour rappel, les deux réclamations collectives portant sur l'accès des femmes à l'avortement en Italie sont les réclamations n° 87/2012 et n° 91/2013 pour lesquelles le Comité a reconnu l'existence d'une discrimination intersectionnelle fondée sur le genre, l'état de santé, la situation économique et/ou territoriale.

<sup>389</sup> S. GANTY, Poverty as misrecognition: what role for anti-discrimination law in Europe?, *Human Rights Law Review* (2021), p16.

article 30 est très intéressant car il impose une obligation totalisante de garantie d'accès à l'ensemble des droits économiques et sociaux consacrés par la Charte par le biais d'une action étatique coordonnée et intégrée<sup>390</sup>. C'est par cet article 30 que le Comité appréhende le statut socioéconomique dans le cadre des réclamations collectives. Ainsi, pour les Roms, il tient compte de leur situation socioéconomique défavorable quand l'organisation réclamante allègue d'une violation de l'article 30 combiné à l'article E. Si l'article 30 constitue un outil important pour lutter contre les inégalités socioéconomiques, grâce à une approche pluridimensionnelle et à long terme, appréhender uniquement la situation socioéconomique sous cet angle peut poser problème. D'une part, toutes les organisations réclamantes ne mobilisent pas l'article 30. Si l'on prend l'exemple des Roms, il y a des réclamations qui dénoncent des discriminations à leur égard, mais qui n'allèguent pas de violation de l'article 30. La condition spécifique de minorité précaire et défavorisée des Roms n'est alors pas abordée. D'autre part, même en cas de mobilisation de l'article 30, le Comité ne reconnaît que des discriminations mono-critérielles fondées sur l'origine ethnique des Roms. La condition économique et sociale est ainsi abordée, au sein du système de la Charte, sous l'angle d'un droit économique et social à part entière, plutôt que comme un éventuel motif discriminatoire. Or, selon Sarah Ganty, les droits économiques et sociaux et le critère du statut socioéconomique en droit antidiscriminatoire sont deux outils, certes complémentaires, mais différents<sup>391</sup>. Ainsi les droits économiques et sociaux permettent de résoudre les problèmes de redistribution. L'appréhension du statut socioéconomique comme un motif discriminatoire permet, quant à elle, une reconnaissance des désavantages, des préjugés et de la stigmatisation dont souffrent les individus en raison de leur situation économique et sociale défavorable.

Par conséquent, l'article 30 et l'article E devraient être tous deux utilisés par le Comité sur un pied d'égalité pour lutter contre les inégalités. L'article 30, outil précieux de la Charte sociale européenne, ne doit pas faire oublier au Comité que la situation socioéconomique peut aussi être appréhendée comme un motif discriminatoire dans le cadre de la mise en œuvre de l'article E. Il est primordial d'accorder davantage d'importance au statut socioéconomique pour pouvoir appréhender au mieux les discriminations intersectionnelles qui affectent certains groupes, tels que les Roms<sup>392</sup>.

L'analyse du traitement de la discrimination multiple de manière large par le Comité révèle que certaines situations de discrimination intersectionnelle lui échappent en pratique, malgré des outils procéduraux adaptés pour la traiter. Cela est dû à des particularités du système de la Charte sociale européenne. Dans le cas des mineurs étrangers non accompagnés et des enfants migrants en situation irrégulière, le Comité parvient à prendre en compte le caractère intersectionnel de leur situation, mais ne peut pas constater de discriminations à leur égard, en raison de leur exclusion du champ d'application *rationae personae* de la Charte. Dans le cas des Roms, c'est l'inverse qui se produit : le Comité reconnaît les discriminations qu'ils subissent, mais ne les perçoit que comme des discriminations mono-critérielles fondées sur l'origine ethnique. Cela vient d'une sous-appréhension par le Comité du statut socioéconomique comme motif discriminatoire. Cette sous-appréhension s'explique par le

---

<sup>390</sup> CEDS, *Observation interprétative de l'article 30*.

<sup>391</sup> S. GANTY, *Poverty as misrecognition: what role for anti-discrimination law in Europe?*, *Human Rights Law Review* (2021), p. 16.

<sup>392</sup> Selon Sarah Ganty, le critère de condition socioéconomique apporte une valeur ajoutée au droit antidiscriminatoire et est utile dans les cas de discriminations intersectionnelles ou additives. S. GANTY, *préc.*, p. 36.

paradigme imposé par l'article 30 de la Charte, qui conduit le Comité à envisager la situation socioéconomique sous l'angle des droits économiques et sociaux plutôt que sous l'angle d'un critère discriminant.

## **SECTION II. – LA STRATÉGIE IMBRIQUÉE DES ORGANISATIONS RÉCLAMANTES CONCERNANT LA DÉNONCIATION DE DISCRIMINATIONS**

Il arrive parfois que les organisations réclamantes dénoncent des discriminations envers plusieurs groupes au sein de la même réclamation. Elles structurent alors leur argumentaire selon une logique imbriquée : elles insistent sur les discriminations subies par un groupe qu'elles placent au cœur de la réclamation, puis, à titre subsidiaire, évoquent les discriminations subies par un ou des sous-groupes à l'intérieur du premier groupe. Cela conduit à reléguer les groupes victimes de discriminations intersectionnelles, déjà marginalisés et invisibilisés, au second plan au lieu de leur accorder une attention accrue. Le Comité parvient alors difficilement à traiter la discrimination intersectionnelle de manière adéquate (I).

À moins d'inciter les organisations réclamantes à reconsidérer leur stratégie, un rééquilibrage entre groupes victimes de discriminations mono-critérielles et groupes victimes de discriminations intersectionnelles ne peut ainsi se faire qu'*a posteriori*. Un tel rééquilibrage peut avoir lieu lors du suivi des décisions dans lesquelles le Comité a constaté une discrimination, au sein de la procédure des rapports (II).

### **I. – La difficile émergence des discriminations intersectionnelles au sein des réclamations**

Au sein du système de la Charte sociale européenne, il est possible de dénoncer des violations, y compris des discriminations, dans plusieurs domaines de la Charte et/ou à l'égard de plusieurs groupes au sein d'une même réclamation. Si cela présente des avantages certains, cela peut aussi avoir des incidences négatives sur l'issue des réclamations. Ainsi la tendance des organisations réclamantes à concentrer leur argumentaire autour d'un groupe victime de discrimination mono-critérielle, puis à évoquer, à titre subsidiaire, les discriminations touchant spécifiquement des sous-groupes au sein du premier, rend plus difficile la reconnaissance et le traitement approprié des discriminations affectant les sous-groupes.

La possibilité d'alléguer de plusieurs violations de la Charte, dans divers domaines, à l'égard de plus d'un groupe d'individus présente un intérêt pour les plaintes de discriminations intersectionnelles car elle peut faciliter leur émergence. En effet, cela permet de contourner une éventuelle stratégie juridique qui consisterait à défendre, dans un premier temps, les droits d'un groupe subissant des discriminations mono-critérielles et d'attendre qu'un niveau de protection suffisant soit accordé à ce groupe avant de faire valoir les droits de groupes plus marginalisés, victimes de discriminations intersectionnelles. Dit autrement, cela garantit aux groupes subissant des désavantages intersectionnels de voir leurs intérêts défendus immédiatement et non pas de manière différée dans le temps. À l'appui de cette hypothèse, on note qu'il y a eu un écart de dix ans entre la plainte du CEDR qui reprochait à la Bulgarie de ne pas garantir un droit effectif à l'accès aux soins aux Roms, y compris les femmes, et la réclamation du CEDR contre la Bulgarie se concentrant exclusivement sur les discriminations

subies par les femmes Roms dans le domaine de la santé<sup>393</sup>.

Toutefois, si cette stratégie évite la relégation au second plan des groupes marginalisés dans le temps, elle n'empêche pas qu'ils soient en retrait au sein d'une réclamation. C'est ce qu'on qualifie d'approche imbriquée des organisations réclamantes. Elles tendent ainsi à placer les discriminations mono-critérielles au cœur de la réclamation collective et la discrimination frappant les groupes les plus vulnérables n'est abordée que de manière subsidiaire. Les allégations de discrimination concernant ces groupes vulnérables sont alors plus ou moins développées. Dans certains cas, il arrive malgré tout que la réclamation soit suffisamment équilibrée entre le groupe concerné par la majorité des griefs de discrimination et le ou les groupes n'étant pas au centre de la réclamation. Cet équilibre vient du fait que les groupes vulnérables, même s'ils ne sont pas au cœur des considérations, se voient consacrer des allégations de violation propres à leur situation, dans un domaine spécifique. Par exemple, au sein d'une réclamation traitant de la situation de la communauté Rom en général, notamment en termes de logements, l'organisation réclamante allègue une violation de l'article 17, § 2, combiné à l'article E au motif que les enfants roms n'ont pas un accès effectif à l'éducation<sup>394</sup>. Au contraire, il arrive que l'organisation réclamante ne mentionne des sous-groupes que brièvement dans le cadre d'une allégation de discrimination à l'encontre d'une population en général. Le Comité se contente alors d'une phrase pour signaler l'importance de prendre en compte la situation spécifique de ces groupes vulnérables, sans toutefois détailler davantage<sup>395</sup>. Il existe enfin des cas où les allégations de discrimination envers les sous-groupes vulnérables sont si peu étayées par rapport aux autres griefs, de discrimination mono-critérielle, à l'encontre du groupe général que le Comité ne reconnaît pas l'existence d'une discrimination. Cela s'est produit dans le cadre des deux réclamations introduites contre la Belgique et qui portaient sur l'accès à l'éducation des enfants ayant un handicap mental ou une déficience intellectuelle. Les organisations réclamantes avaient aussi avancé que, parmi ces enfants handicapés, les enfants venant de milieux pauvres étaient encore plus défavorisés car leur famille ne pouvait pas financer les aménagements nécessaires à leur scolarisation. Le Comité a toutefois estimé que cette allégation n'était pas suffisamment développée pour conduire à un constat de violation<sup>396</sup>.

Ce n'est ainsi pas un hasard si les trois réclamations pour lesquelles le Comité a reconnu explicitement l'existence d'une discrimination intersectionnelle portaient essentiellement sur le groupe victime de cette discrimination. La réclamation n° 151/2017

---

<sup>393</sup> La première réclamation, à savoir la n° 46/2007, a été introduite en 2007 par le CEDR et la seconde en 2017 (il s'agit de la réclamation n° 151/2017).

<sup>394</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 67/2011 Médecins du Monde - International c/ France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, § § 127-133.

<sup>395</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 67/2011 Médecins du Monde - International c/ France*, préc., § 77 : « Le Comité se réfère à plusieurs sources selon lesquelles les expulsions de Roms migrants ont lieu sans suivre les conditions de base prescrites par la Charte, en particulier en violation de la dignité des personnes concernées (par exemple, sans tenir compte de la présence d'enfants, de femmes enceintes, de personnes âgées, malades ou handicapées ; en détruisant les biens) (voir Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, Rapport 2010-2011, Les Roms, boucs-émissaires d'une politique sécuritaire qui cible les migrants et les pauvres, février 2012, sp. p. 17-18) ».

<sup>396</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 109/2014 MDAC c/ Belgique*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 16 octobre 2017, § 93 ; CEDS, *Réclamation collective n° 141/2017 FIDH et Inclusion Europe c/ Belgique*, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2020, § 196.

ciblait uniquement les femmes roms comme population victime de discriminations<sup>397</sup>. Autrement dit, la réclamation concernait uniquement les femmes roms et non pas les Roms puis, parmi eux, les femmes roms. Les femmes roms, victimes d'une discrimination croisée à l'intersection du genre et de la race, sont alors considérées non pas comme un sous-groupe, mais comme un groupe à part entière. En ce qui concerne les réclamations n° 87/2012 et n° 91/2013 sur l'accès à l'avortement en Italie, les organisations réclamantes avaient mis en avant les femmes les plus démunies lorsqu'elles invoquaient l'article E, avant de parler de l'accès à l'avortement pour les femmes italiennes en général<sup>398</sup>. Cette inversion dans la rhétorique argumentaire des organisations réclamantes, qui ont mis la discrimination intersectionnelle au premier plan en la mentionnant avant la discrimination mono-critérielle, semble avoir permis la reconnaissance explicite par le Comité d'une discrimination intersectionnelle à leur encontre.

Les organisations réclamantes, en reléguant les groupes les plus vulnérables au second plan de leurs réclamations, rendent plus difficile l'émergence de la discrimination intersectionnelle et son traitement approprié car les allégations de discrimination à l'égard de ces groupes très vulnérables sont souvent peu étayées. Le Comité, tributaire de l'argumentation des organisations réclamantes, est contraint d'adopter lui aussi une approche imbriquée lorsqu'il apprécie l'existence des griefs de discriminations. Il ne peut alors pas toujours prendre en considération les besoins spécifiques des groupes les plus vulnérables de manière développée. Néanmoins, il peut remédier à cette situation dans une certaine mesure lors du suivi des décisions, à condition d'avoir pu établir l'existence d'une discrimination et d'avoir prononcé un constat de non-conformité.

## **II. – Vers un rééquilibrage entre groupes et sous-groupes lors du suivi des décisions**

En raison de l'argumentaire et de la structure des réclamations introduites devant lui, le CEDS a, dans certains cas, développé une approche imbriquée qui le conduit à appréhender la discrimination fondée sur plusieurs critères comme touchant un ou des sous-groupes au sein d'un groupe discriminé. Il lui arrive alors de constater l'existence de discriminations à l'égard de ces sous-groupes particulièrement vulnérables, sans pour autant parvenir à prendre en considération leurs besoins spécifiques de manière développée. Le suivi de ces décisions de non-conformité, qui s'effectue dans le cadre de la procédure des rapports, peut constituer une opportunité pour le Comité d'approfondir davantage le constat de discrimination et de s'assurer que les groupes vulnérables bénéficient de remèdes appropriés.

La frontière est parfois poreuse entre les deux mécanismes de contrôle de l'application de la Charte à la disposition du Comité, à savoir le système des réclamations collectives et la procédure des rapports. C'est le cas en ce qui concerne le suivi des décisions de non-conformité rendues par le Comité dans le cadre des réclamations collectives : en effet, ce suivi

---

<sup>397</sup> Dans sa décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 151/2017, le Comité EDS n'a pas reconnu de discrimination directe à l'encontre des femmes Roms dans les maternités bulgares ; en revanche, il a conclu à l'existence d'une discrimination indirecte (telle que conçue par la CJUE et la Cour EDH) au motif que les conditions restreignant l'accès à l'assurance maladie ont un impact négatif disproportionnée sur la santé des femmes Roms. V. CEDS, *Réclamation collective n° 151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018.

<sup>398</sup> CEDS, *Réclamation collective n° 87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013, §§ 180-186 ; *Réclamation collective n° 91/2013 CGIL c/ Italie*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 12 octobre 2015, §§ 196-197.

s'opère dans le cadre de la procédure des rapports<sup>399</sup>. L'État défendeur présente alors un rapport simplifié sur la mise en conformité de sa situation nationale avec la Charte, le Comité pouvant poser des questions complémentaires, afin de se prononcer sur la mise en conformité. Tant que la situation n'est pas jugée conforme par le Comité, elle fait l'objet d'un suivi régulier.

Or la particularité de ce suivi effectué dans le cadre de la procédure des rapports semble offrir la possibilité de prendre davantage en considération la situation des groupes victimes de discrimination multiple qui étaient relégués au second plan dans le cadre des réclamations collectives. En effet, on constate un tel phénomène lorsqu'on examine la dernière évaluation de suivi des décisions sur le bien-fondé du Comité, en date de 2020. Ainsi le suivi de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 46/2007 accorde davantage d'importance à la question de la santé des femmes et des enfants roms que la décision initiale<sup>400</sup>. Dans le cadre du suivi de plusieurs décisions concernant la population rom, le Comité relève les initiatives prises par le gouvernement français en faveur de la scolarisation des enfants roms alors qu'ils ne faisaient pas l'objet de la réclamation<sup>401</sup>. Le Comité souligne d'ailleurs l'importance de la nouvelle politique de l'État français vis-à-vis des Roms, qu'il considère comme globale et intégrée en ce qu'elle prend en compte l'accès à d'autres droits sociaux pour les populations roms<sup>402</sup>.

Toutefois, le Comité ne va pas, traditionnellement, au-delà du constat de violation prononcé dans la décision sur le bien-fondé lorsqu'il procède au suivi de la décision : autrement dit, il ne demande pas de renseignements qui sortent du cadre de son constat de non-conformité. Les informations concernant les mesures positives prises en faveur des enfants Roms ont été fournies par l'État français dans son rapport sans que cela ne lui ait été demandé par le Comité. Le Comité ne peut donc pas examiner la situation de groupes pour lesquels il n'a pas reconnu l'existence de violations ou de discriminations dans sa décision sur le bien-fondé, à moins que l'État en cause ne fournisse volontairement de telles informations.

En revanche, il semblerait que le Comité ait bel et bien les moyens, par l'intermédiaire des questions complémentaires qu'il pose, d'examiner plus en profondeur la situation d'un groupe qu'il a jugée non conforme. Ainsi, pour les cas de discriminations multiples qu'il a examinés avec une approche imbriquée, mettant le groupe victime de discrimination multiple au second plan, il est possible pour lui de demander davantage d'informations sur la situation du groupe à l'État en cause, ce qui peut lui permettre d'identifier plus précisément les causes de discrimination multiple et de lutter plus efficacement contre elle. Dans le cadre du suivi de la décision sur le bien-fondé, le groupe victime de discrimination multiple pourrait être remis au même plan que le groupe étant l'objet principal de la réclamation collective.

En outre, il est possible pour les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs et les organisations internationales non gouvernementales dotées du statut

---

<sup>399</sup> CEDS, *Règlement intérieur*, art. 40 : « En cas de décision constatant une violation, le Comité examine les éléments d'information présentés par l'État défendeur dans chaque rapport de suivi ultérieur (rapports simplifiés) et/ou, selon le cas, dans les rapports ordinaires portant sur la ou les dispositions en cause dans la réclamation concernant les mesures prises pour mettre la situation en conformité ».

<sup>400</sup> CEDS, *Constats 2020*, suivi de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 46/2007, p. 31-32.

<sup>401</sup> Le gouvernement français, en présentant sa politique de résorption des bidonvilles roms, précise que 80 % des enfants concernés par la résorption des bidonvilles sont scolarisés. V. CEDS, *Constats 2020*, suivi de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 39/2006, p. 64.

<sup>402</sup> CEDS, *Constats 2020*, suivi de la décision sur le bien-fondé de la réclamation n° 33/2006, p. 54.

participatif auprès du Conseil de l'Europe et particulièrement qualifiées dans des matières réglementées par la Charte, d'intervenir lors de la procédure des rapports, y compris quand il s'agit du suivi de décisions de non-conformité. En pratique, et par l'article 21A de son règlement intérieur, le Comité EDS autorise les autres organisations, les institutions et les entités à lui faire part d'informations complémentaires<sup>403</sup>. Des ONG ou des instituts de défense des droits de l'homme implantés sur le territoire de l'État en cause peuvent donc faire part de leurs observations sur le processus de mise en conformité de l'État. Autrement dit, ils peuvent détailler au Comité EDS la situation dans laquelle se trouvent les groupes vulnérables à l'égard desquels il avait constaté l'existence d'une discrimination sans pouvoir développer davantage. Ces organisations ont donc potentiellement un rôle important à jouer dans le traitement adéquat de la situation défavorable des groupes vulnérables *a posteriori*, car elles peuvent signaler au Comité des éléments qui n'avaient pas été soumis à son attention lors de la procédure des réclamations collectives<sup>404</sup>.

Il serait donc intéressant pour le Comité de bien mobiliser cet outil des questions et des observations complémentaires lors du suivi de ses décisions. Cela sera sans doute d'autant plus nécessaire que la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe a proposé une réforme de la procédure des rapports : les États Parties ayant accepté la procédure des réclamations collectives seraient totalement dispensés de produire des rapports<sup>405</sup>. Demander des informations précises lors du suivi des réclamations collectives permettrait de maintenir un certain niveau de contrôle sur la bonne mise en œuvre de la Charte par ces États.

En dénonçant des discriminations envers différents groupes au sein de la même réclamation, il arrive que les organisations réclamantes relèguent les groupes victimes de discriminations intersectionnelles, déjà marginalisés et invisibilisés, au second plan. Le Comité parvient alors difficilement à traiter la discrimination intersectionnelle de manière adéquate. Parfois, il ne peut même pas examiner l'existence d'une discrimination intersectionnelle car les griefs concernant le groupe vulnérable ne sont pas suffisamment étayés. Dans les cas où le Comité a réussi à établir que le groupe vulnérable avait subi une discrimination, sans toutefois pouvoir appréhender en détails sa situation défavorable, il peut recueillir des informations supplémentaires et s'assurer que le groupe vulnérable bénéficie des remèdes appropriés dans le cadre du suivi des décisions effectué lors de la procédure des rapports.

---

<sup>403</sup> CEDS, *Règlement intérieur*, art. 21A, § 1 : « Les observations et autres informations relatives aux rapports nationaux soumis par les syndicats, les organisations d'employeurs, les ONG et autres en application de l'article 23, § 1, de la Charte tel que modifié par le Protocole de Turin, seront soumis au Secrétariat au plus tard le 30 avril de l'année au cours de laquelle le Comité examine le rapport national concerné ».

<sup>404</sup> Le Comité invite d'ailleurs les organisations non gouvernementales à se saisir de l'opportunité de lui soumettre des informations complémentaires dans le guide pratique adressé aux O(I)NG. V. Conseil de l'Europe, *Comment les O(I)NG peuvent-elles s'engager avec le Comité européen des droits sociaux dans le cadre des procédures de suivi de la Charte sociale européenne*, p. 16.

<sup>405</sup> Les États ayant accepté le système des réclamations collectives seraient dispensés de publier des rapports ordinaires sur la mise en œuvre des articles de la Charte sur leur territoire mais seraient toujours tenus de soumettre des rapports simplifiés faisant état de leurs efforts pour se mettre en conformité avec la Charte, dans le cadre du suivi des décisions de non-conformité adoptées par le Comité. Ils pourraient également, au même titre que les États n'ayant pas accepté la procédure des réclamations collectives, avoir à fournir des rapports *ad hoc* sur des questions spécifiques. V. Conseil de l'Europe, *Améliorer la mise en œuvre des droits sociaux – renforcer le système de la Charte sociale européenne : Propositions de la Secrétaire générale*, 22 avril 2021, SG/Inf(2021)13, p. 4.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

Les principaux obstacles procéduraux identifiés par la critique intersectionnelle sont surmontés par le Comité dans le cadre du régime juridique de la discrimination indirecte et en cours de résolution dans le cadre du régime de la discrimination directe.

En examinant le traitement d'affaires relevant de la discrimination intersectionnelle ou, plus largement, de la discrimination multiple, par le Comité dans la pratique, on constate qu'il existe certaines entraves à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle, spécifiques au système de la Charte.

Deux de ces problèmes sont indépendants du Comité qui a tout de même mis en place des solutions partielles pour les régler. Il s'agit, d'une part, de la restriction du champ d'application *rationae personae* de la Charte qui l'empêche de constater des discriminations à l'encontre des enfants migrants en situation irrégulière et des mineurs étrangers non accompagnés. Il a toutefois interprété la Charte de manière téléologique pour leur accorder divers droits économiques et sociaux et a pu tenir compte de leur situation de vulnérabilité intersectionnelle nécessitant une protection renforcée, même s'il ne peut les faire bénéficier de l'ensemble des droits de la Charte. D'autre part, les organisations réclamantes ont parfois recours à une stratégie consistant à dénoncer des discriminations mono-critérielles envers un groupe principal et, à titre subsidiaire, des discriminations multiples à l'égard de sous-groupes vulnérables. Les allégations de discrimination multiple sont alors peu étayées et le Comité ne peut les traiter de manière appropriée. La seule solution pour prendre davantage en considération les besoins spécifiques de ces populations vulnérables sous-représentées dans les réclamations est de recueillir des informations complémentaires sur leur situation lors du suivi des décisions de non-conformité qui se déroule dans le cadre de la procédure des rapports. Ce rééquilibrage qu'opère le Comité est toutefois limité puisqu'il ne doit pas dépasser outre mesure le cadre du constat de violation préalablement établi dans le cadre du système des réclamations collectives.

Il y a en revanche une entrave à la prise en considération de la discrimination intersectionnelle que le Comité peut lever, celle de la sous-appréhension du statut socioéconomique comme critère discriminant. Cette sous-appréhension pose en effet problème dans le cadre de la reconnaissance de discriminations intersectionnelles, notamment vis-à-vis des Roms, car elle conduit le Comité à envisager les discriminations qu'ils subissent sous le seul angle de discriminations mono-critérielles fondées sur l'origine ethnique. Cette difficulté à concevoir le statut socioéconomique comme un motif discriminatoire semble provenir du fait qu'il le conçoit davantage sous l'angle des droits économiques et sociaux, en raison de l'article 30 qui consacre le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sans renoncer à l'outil que constitue l'article 30, le Comité pourrait toutefois penser davantage la situation socioéconomique comme un motif potentiel de discrimination.

## CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Le régime juridique de la discrimination indirecte élaboré par le Comité est particulièrement adapté pour traiter de la discrimination intersectionnelle. Toutefois, il est insuffisant en lui-même dans la mesure où le droit antidiscriminatoire européen est fondé sur la division entre discriminations directe et indirecte. Bien que la frontière soit parfois poreuse entre les deux, il n'en demeure pas moins que le régime de la discrimination indirecte, si abouti soit-il, ne permet pas de prendre en compte tous les cas de discrimination intersectionnelle.

Le régime juridique de la discrimination directe du système CSE est moins novateur que celui de la discrimination indirecte mais pourrait le devenir. En effet, on repère dans la jurisprudence du Comité certaines pratiques qui pourraient se transformer en véritables outils méthodologiques permettant de prendre en compte la discrimination intersectionnelle directe. Là encore, ces outils apporteraient des solutions à deux niveaux : celui de la comparaison et de l'administration de la preuve. Le Comité pourrait, tout d'abord, avoir recours à l'approche anti-stéréotypes, très proche de son utilisation de la stigmatisation, comme alternative à la comparaison. En effet, l'approche anti-stéréotypes permet de mettre en lumière le préjugé spécifique à l'origine d'une mesure ou d'une pratique discriminatoire et, par-là, de s'intéresser à la spécificité de la discrimination subie. Ensuite, la méthodologie contextuelle, à laquelle le Comité a recours pour accepter les enquêtes de terrain, pourrait être utile pour établir un climat discriminatoire et accorder une certaine valeur probatoire au cumul de témoignages individuels, pour l'instant refusés par le Comité. Ces deux techniques favoriseraient grandement la prise en compte de la discrimination intersectionnelle.

Outre la question de l'établissement de la discrimination intersectionnelle directe, qui se pose communément en droit antidiscriminatoire et qui peut être surmontée par l'adoption d'outils adaptés, il existe des entraves propres au système de la Charte sociale européenne qui freinent le traitement de la discrimination intersectionnelle en pratique. Ces limites sont plus difficilement surmontables car le Comité n'a pas véritablement de prise sur ces problèmes. Ainsi il a beau avoir déployé des efforts pour accorder des droits aux enfants migrants en séjour irrégulier et aux mineurs non accompagnés, ils restent tout de même exclus du champ d'application personnel de la Charte. Le Comité parvient donc paradoxalement à prendre en considération le caractère intersectionnel de leur situation de vulnérabilité qui nécessite une protection renforcée, mais pas sa dimension discriminatoire. Il se heurte également à une stratégie juridique des organisations réclamantes qui consiste à dénoncer, au sein de la même réclamation, les discriminations mono-critérielles subies par un groupe puis, à titre subsidiaire, les discriminations multiples affectant des sous-groupes vulnérables. Les allégations concernant ces dernières sont alors peu étayées et conduisent le Comité à conclure à l'absence de discrimination ou à ne pas la traiter de manière suffisamment développée pour proposer des réparations appropriées aux groupes discriminés. S'il peut tenter d'obtenir davantage d'informations sur la situation défavorable de ces groupes lors du suivi de la décision dans le cadre de la procédure de rapports, sa marge de manœuvre est assez restreinte. Finalement, le seul obstacle sur lequel il a emprise est la sous-appréhension du statut socioéconomique comme motif discriminatoire qui le conduit parfois, notamment dans le cas des Roms, à reconnaître des discriminations mono-critérielles à la place de discriminations intersectionnelles. Il faudrait alors qu'il n'envisage pas uniquement le statut socioéconomique sous l'angle du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

garanti par l'article 30, mais qu'il le perçoive également comme un critère sur lequel se fonde la discrimination.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

La discrimination indirecte, en tant que notion et régime juridique, est particulièrement appropriée pour appréhender la discrimination intersectionnelle.

Sur un plan théorique, la notion de discrimination indirecte développée par le CEDS reflète sa conception de l'égalité. Celle-ci doit être matérielle, effective et transformatrice. C'est pourquoi il définit la discrimination indirecte comme l'absence d'actions positives. Il impose alors aux États une obligation positive d'adopter des mesures appropriées destinées à tenir compte des besoins spécifiques des groupes vulnérables. Cette définition fait écho à celle de la discrimination intersectionnelle qui désigne une forme inédite d'inégalité structurelle subie par un groupe à cause de la synergie de ses caractéristiques sociales.

Cette forme aboutie de discrimination indirecte s'accompagne d'un régime juridique particulièrement innovant qui permet de contourner les obstacles procéduraux à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle. L'écueil de la comparaison est ainsi évité, soit par la conduite d'un test de comptabilité renversé insistant sur la preuve de la différence, soit par la catégorisation comme groupe vulnérable qui prend en compte le désavantage spécifique subi par le groupe discriminé. L'administration de la preuve est facilitée : l'organisation réclamante peut apporter la preuve d'une présomption de discrimination par la production d'une enquête de terrain et l'État est tenu de collecter des données sur les groupes vulnérables. En outre, aucune justification n'est admise pour l'État qui ne peut défendre son inaction.

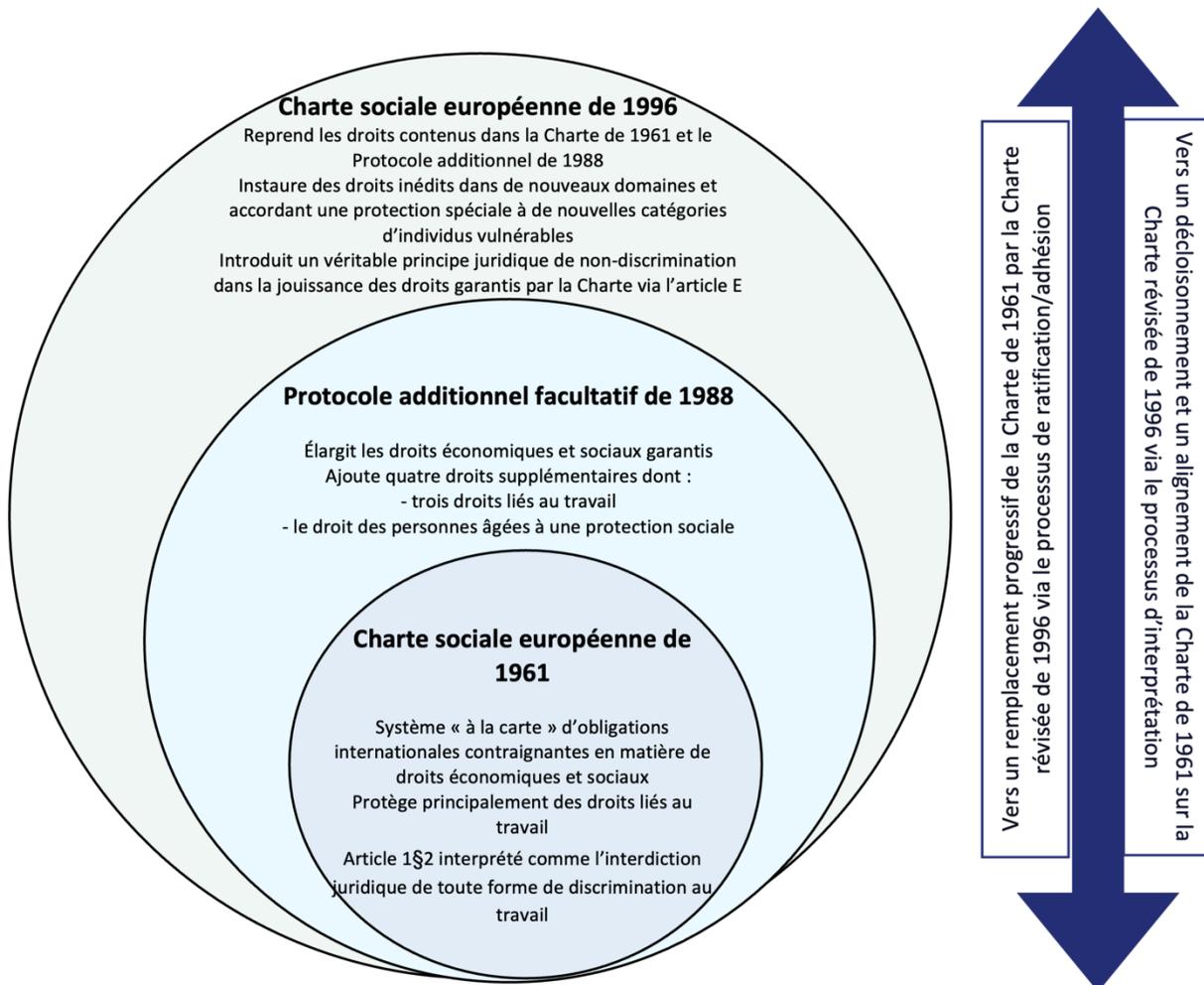
La discrimination indirecte conçue par le Comité est particulièrement appropriée pour appréhender la discrimination intersectionnelle et facilement transposable. En effet, pour des organes tels que la Cour EDH ou la CJUE qui reconnaissent déjà la discrimination indirecte ordinaire et qui sont familiers de la théorie des obligations positives, le régime de la discrimination indirecte du système CSE ne paraît pas si éloigné. Toutefois, ces organes ne semblent pas prêts à adopter une conception de l'égalité qui serait aussi contraignante pour les États Parties aux traités dont ils contrôlent l'application. En effet, la définition de la discrimination indirecte du Comité se rapproche de la notion de discrimination positive et crée des obligations fortes pour les États.

Si le régime juridique de la discrimination indirecte est particulièrement adapté à l'établissement de la discrimination intersectionnelle, cela ne signifie pas qu'il constitue le seul moyen de l'appréhender. Recourir systématiquement au régime de la discrimination indirecte pour traiter les affaires de discrimination intersectionnelle serait contre-productif dans la mesure où le droit antidiscriminatoire européen est fondé sur la division entre discriminations directe et indirecte. Bien que la frontière entre les deux ne soit pas étanche, certains cas de discrimination intersectionnelle qui relèvent davantage de la discrimination directe ne seraient pas reconnus s'ils étaient requalifiés en discrimination indirecte. Il est donc nécessaire pour les juridictions et quasi-juridictions de se doter d'un régime juridique de la discrimination directe tout aussi apte à traiter la discrimination intersectionnelle. Or, si cela représente un défi, il est néanmoins possible d'adopter des outils méthodologiques qui s'y prêtent. L'approche anti-stéréotypes ou encore la méthodologie contextuelle constituent ainsi des techniques procédurales favorisant la reconnaissance d'une discrimination intersectionnelle directe.

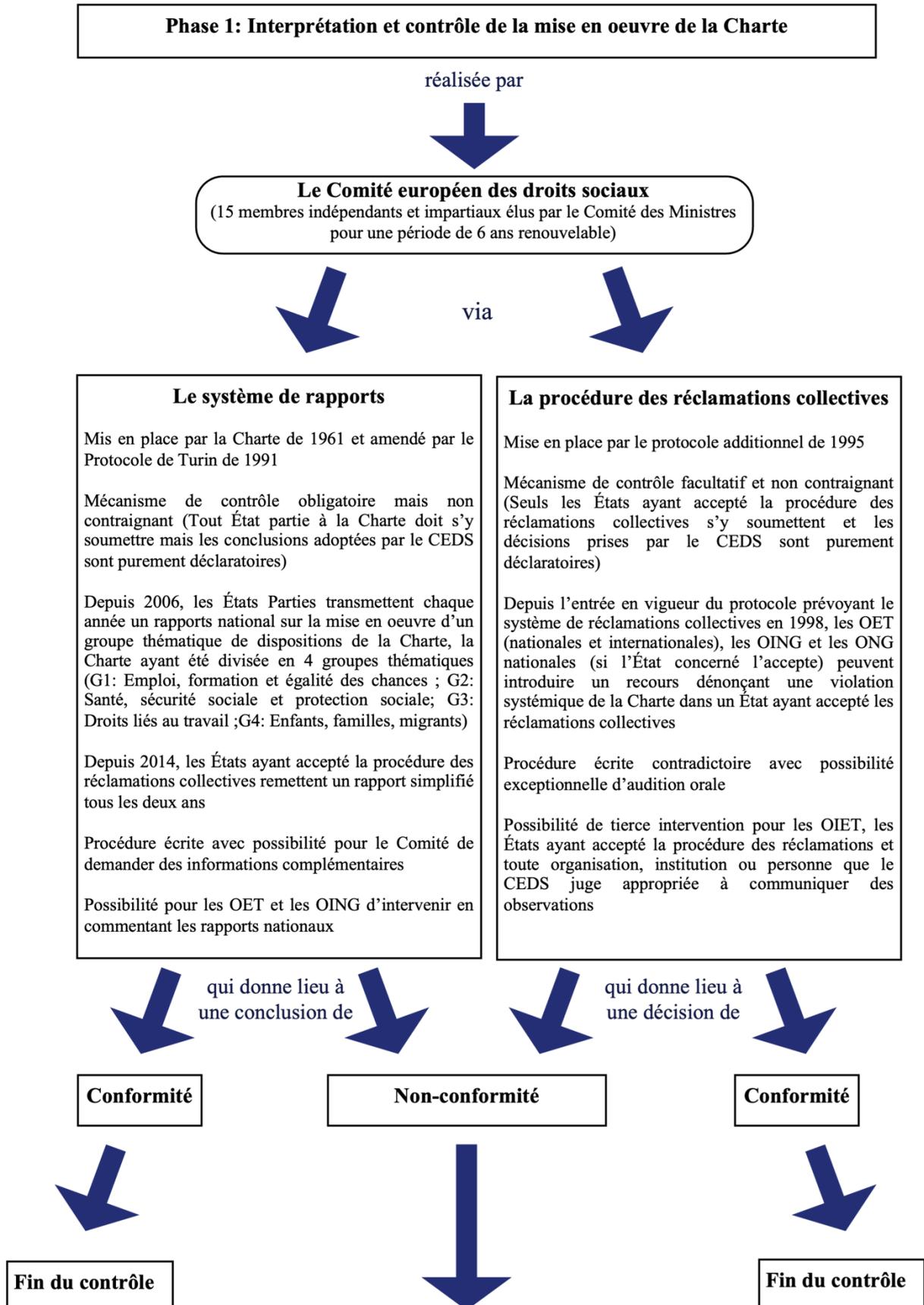
Un régime juridique unique et immuable n'est ainsi pas indispensable ni même souhaitable pour répondre aux enjeux que soulèvent la discrimination intersectionnelle. Au contraire, comme le souligne la critique intersectionnelle, le droit antidiscriminatoire doit pouvoir s'adapter aux formes nouvelles que prennent les inégalités. On partage ainsi l'avis d'Alexandra Timmer selon qui une pluralité de méthodes complémentaires sont nécessaires pour combattre efficacement la discrimination sous toutes ses formes. Autrement dit, bien que le régime juridique de la discrimination indirecte constitue une ressource précieuse pour la reconnaissance des discriminations intersectionnelles, il n'est pas suffisant. La lutte contre les discriminations intersectionnelles passerait ainsi avant tout par une approche holistique.

## ANNEXES

## ANNEXE A : LE CONTENU NORMATIF ACTUEL DU SYSTÈME DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE



## ANNEXE B : MÉCANISME DE CONTRÔLE ACTUEL DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE



**Phase 2: Suivi politique des décisions et conclusions du Comité EDS**



**Le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale**  
(composé de représentants des États parties à la Charte et assisté d'observateurs représentant les partenaires sociaux européens)

qui reçoit et évalue



**Un exposé des mesures prises par l'État concerné ou des mesures qu'il envisage de prendre pour remédier à la situation ainsi qu'un calendrier de mise en conformité**

à partir desquels, il prépare le travail du



**Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**  
(composé des Ministres des affaires étrangères de chaque État membre du Conseil de l'Europe)

qui adopte



**Dans le cadre du système des rapports**

Une résolution clôturant le cycle de contrôle

Cette résolution contient éventuellement des recommandations individuelles à l'encontre des États en situation de non-conformité:

- pour lesquels le Comité Gouvernemental a conseillé au Comité des Ministres d'adopter une recommandation car il soupçonne un manque de volonté de mise en conformité
- qui n'ont pas donné suite à une précédente conclusion de non-

**Dans le cadre de la procédure des réclamations collectives**

Une recommandation à l'encontre de l'État en situation de non-conformité, dans de rares cas alors que le protocole de 1995 prévoyant le système des réclamations collectives lui imposent d'adopter une recommandation systématiquement

ou

Une résolution à l'encontre de l'État en situation de non-conformité, dans la plupart des cas alors qu'il s'agit d'une pratique *contra legem*



**Phase 3: Appréciation quasi-juridique de la mise en conformité**

réalisée par



**Le Comité européen des droits sociaux**  
(15 membres indépendants et impartiaux élus par le Comité des Ministres  
pour une période de 6 ans renouvelable)

qui détermine, en dernier ressort, si la situation a été  
rendue conforme pour



**Tous les États qu'il a déclarés en situation de  
non-conformité**

Aussi bien dans le cadre du système des rapports que de la  
procédure des réclamations collectives

Qu'ils aient fait l'objet d'une recommandation, d'une  
résolution ou d'aucune mesure de suivi de la part du Comité  
des Ministres

## ANNEXE C : PRINCIPES DE NON-DISCRIMINATION AU SEIN DU SYSTÈME DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

Dans la procédure des réclamations collectives, l'utilisation de ces principes de non-discrimination se fait selon la logique de la *lex specialis* : par exemple, pour dénoncer une discrimination fondée sur le genre en matière de rémunération, il faut viser l'article 4, § 3, garantissant le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, mais, si cet article n'a pas été ratifié par l'État concerné, l'organisation réclamante peut alléguer d'une discrimination sur la base de l'article 1, § 2.

Dans la plupart des cas, les réclamations collectives portant sur une discrimination allèguent la violation d'une disposition de la Charte combinée à l'article E de la CSE de 1996 ou lue à la lumière du préambule de la CSE de 1961.

Principes généraux de non-discrimination	Principe de non-discrimination sectoriel	Principes de non-discrimination catégoriels
<p>→ Au sein de la Charte sociale révisée de 1996: Article E</p> <p>→ Au sein de la Charte sociale originelle de 1961: Préambule</p> <p>initialement, simple déclaration d'intention</p> <p>depuis la décision sur le bien-fondé de la réclamation n°15/2003 en date du 8 décembre 2004, opérationnalisé comme un véritable principe juridique de non-discrimination</p> <p>Principes garantissant l'absence de discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Charte</p> <p>Existence non-indépendante (doivent être combinés avec l'un des articles de la Charte énonçant un droit fondamental)</p> <p>Portée autonome</p> <p>Liste indicative de critères discriminatoires prohibés ayant fait l'objet d'une extension grâce à l'interprétation du Comité EDS</p> <p>Fonctionnement similaire à l'article 14 de la CEDH</p> <p>Interdiction de toutes les formes de discrimination: directe, indirecte classique (telle que conçue par la CJUE) et l'absence d'action positive (nouvelle forme de discrimination indirecte élaborée par le CEDS)</p>	<p>Article 1§2 inscrit dans les 2 Chartes:</p> <p>initialement, obligation générale de protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris</p> <p>depuis l'observation interprétative du Comité EDS dans ses toutes premières conclusions portant sur le cycle de rapport de 1965 à 1967, il est considéré comme interdisant toute forme de discrimination dans l'emploi</p> <p>Principe de non-discrimination limité au domaine du travail (champ matériel restreint un seul domaine)</p> <p>Existence indépendante (pas de combinaison possible avec d'autres articles de la Charte)</p> <p>Portée autonome</p> <p>Pas de liste de critères mais le terme « toute forme de discrimination » implique l'interdiction de tous les motifs discriminatoires également prohibés par l'article E et le préambule de la CSE de 1961</p> <p>Interdiction de toutes les formes de discrimination (directe, indirecte classique et absence d'action positive) mais en pratique, focalisation sur la discrimination directe</p>	<p>Articles énonçant des droits spéciaux qui octroient une protection particulière à une catégorie spécifique d'individus:</p> <p>Article 15 sur le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté</p> <p>Article 20 sur le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe</p> <p>Article 23 sur le droit des personnes âgées à une protection sociale</p> <p>etc...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principe de non-discrimination souvent limité à un seul domaine (ex: protection sociale pour l'article 23, éducation pour l'article 15§1, travail pour l'article 20)</li> <li>• Existence indépendante mais combinaison possible avec l'article E ou le préambule de la CSE de 1961 (soit de manière redondante, soit pour protéger une autre caractéristique que celle protégée par la disposition)</li> <li>• Portée autonome</li> <li>• Principe de non-discrimination limité à un seul groupe et par extension, à un seul critère de discrimination (ex: interdiction des discriminations fondées sur le handicap par l'article 15, interdiction des discriminations fondées sur le genre par l'article 20...)</li> <li>• Conçus davantage comme des droits à l'égalité que des principes de non-discrimination, d'où une focalisation sur la sanction de l'absence d'action positive</li> </ul>

## ANNEXE D : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS TYPES DE DISCRIMINATION ET DE LEUR TRAITEMENT

NB : Ce tableau s'inspire principalement du tableau réalisé par Manuela Brillat mais a été actualisé et complété par nos soins.

	<b>Discrimination directe</b>	<b>Discrimination indirecte classique</b>	<b>Absence d'action positive</b>
<b>Définition</b>	Mesure ou pratique instaurant une différence de traitement entre des groupes se trouvant dans des situations analogues, sans justification objective et raisonnable	Mesure ou pratique en apparence neutre ayant un impact négatif disproportionné sur un groupe donné	Absence ou insuffisance de mesures positives tenant compte des besoins spécifiques d'un groupe n'ayant pas un accès effectif aux droits et avantages sociaux garantis par la Charte
<b>Situation discriminatoire</b>	Traitement différencié de situations analogues	Traitement identique de situations différentes	
<b>Rhétorique associée</b>	Dignité	Désavantage	Vulnérabilité
<b>Comparabilité</b>	Contrôle de comparabilité	Contrôle renversé de comparabilité insistant peu sur la spécificité du groupe comparé	Contrôle renversé de comparabilité se focalisant sur la spécificité du groupe comparé
<b>Justification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• But raisonnable et légitime (existence d'un but légitime et d'un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé) apprécié de façon stricte</li> <li>• Le contrôle s'opère davantage au niveau du but poursuivi</li> <li>• Existence possible d'une marge d'appréciation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En théorie, possibilité de justification par un but raisonnable et légitime</li> <li>• En pratique, le Comité se contente souvent d'évaluer l'impact sur le groupe possiblement discriminé par rapport au reste de la population</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de justification possible par un but raisonnable et légitime</li> <li>• Existence d'un contrôle de proportionnalité à travers la notion de progrès mesurables pour les droits les plus difficiles à mettre en œuvre</li> </ul>
<b>Charge de la preuve</b>	La charge de la preuve fait l'objet d'un infléchissement approprié		
<b>Mode de preuve couramment admis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Législation</li> <li>• Pratique des autorités publiques</li> </ul>	Statistiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistiques</li> <li>• Enquêtes de terrain</li> </ul>

## ANNEXE E : TABLEAU DES RÉCLAMATIONS COLLECTIVES ALLÉGUANT UNE DISCRIMINATION ET AYANT ÉTÉ TRAITÉES PAR LE CEDS

### Indications de lecture

Le tableau ci-après rassemble les 82 réclamations collectives alléguant une discrimination et qui ont été traitées par le Comité, c'est-à-dire qui ont fait l'objet d'une décision de radiation, d'une décision d'irrecevabilité ou d'une décision sur le bien-fondé rendues publiques au plus tard le 31 juillet 2021.

*A contrario*, le tableau n'inclut pas les 20 autres réclamations collectives soulevant une discrimination qui sont encore pendantes ou bien qui ont été traitées par le Comité mais dont la décision n'était pas encore publiée le 31 juillet 2021.

Le tableau comporte 7 colonnes :

- réclamations collectives,
- grief de discrimination,
- population concernée,
- discrimination mono-critérielle ou multiple,
- type de discrimination,
- progrès mesurables et
- reconnaissance d'une discrimination.

La **première colonne** intitulée « réclamations collectives » comporte les références relatives à la réclamation collective, à savoir : son numéro et sa date d'introduction, le nom de la ou des organisations réclamantes à l'origine de la réclamation ainsi que l'État partie à la Charte mis en cause. Il a été choisi d'organiser le tableau en fonction de l'ordre d'introduction des réclamations collectives plutôt que de la date de la décision dont elles ont fait l'objet car il s'agit également du mode de classement privilégié par le Conseil de l'Europe sur son site Internet.

La **deuxième colonne** présente les griefs de discrimination allégués par la ou les organisations réclamantes au sein de chaque réclamation. Il est nécessaire de faire apparaître chaque grief de discrimination dans la mesure où la plupart des réclamations collectives forment en réalité plusieurs griefs de discrimination: seules 21 réclamations collectives ne comportent qu'une seule allégation de discrimination (ne sont pas comptabilisées les réclamations collectives n°47/2008, n° 163/2018 et n° 196/2020 qui font l'objet d'une seule entrée dans le tableau car les allégations de discrimination n'ont pas fait l'objet d'un examen séparé dans la mesure où le Comité a déclaré la réclamation irrecevable dans son ensemble ou a écarté les allégations de discrimination dans leur ensemble car il estimait que la question centrale posée par la réclamation était celle de l'applicabilité de la Charte au groupe visé). La présentation des différents griefs de discrimination au sein du tableau suit le découpage effectué par le Comité, sa formulation du grief ainsi que son éventuelle requalification de l'allégation de discrimination (lorsque le Comité estime que l'organisation réclamante n'a pas combiné le principe de non-discrimination à l'article le plus pertinent de la Charte en l'espèce, il procède à une requalification de l'allégation de discrimination en visant l'article adéquat de la Charte dont il estime que les faits discriminatoires allégués relèvent). Cela permet de mieux appréhender la manière dont le Comité raisonne et traite la discrimination.

La **troisième colonne** décrit la population visée par la réclamation collective, autrement dit le groupe possiblement victime de discrimination. Cette catégorie est particulièrement importante car le Comité raisonne en termes de groupes victimes de violation de leurs droits garantis par la Charte. En droit antidiscriminatoire, cela implique que le Comité identifie le groupe discriminé plutôt que le ou les critères sur lesquels se fonde la discrimination. Cela ne signifie pas que le Comité ne détermine pas les motifs de la discrimination alléguée mais que les motifs ne sont pas explicités et découlent la plupart du temps de la désignation du groupe victime de la discrimination. Par exemple, lorsque le Comité considère que le groupe discriminé est « les filles roms », on peut en déduire qu'il y a une discrimination multiple fondée sur l'âge, le genre et l'origine ethnique. Parfois, en revanche, il est difficile de déduire les critères de discrimination de la qualification du groupe parce que ce groupe peut subir des discriminations fondées sur plus d'un motif : les Roms sont ainsi avant tout perçus comme une

minorité ethnique faisant l'objet de discrimination raciale mais ils peuvent également subir des discriminations fondées sur leur statut socioéconomique car il s'agit d'une minorité marginalisée et défavorisée. Ainsi, dans la colonne « discrimination mono-critérielle ou multiple », le ou les critères de discrimination sont listés et suivis d'un « + » lorsqu'ils sont explicités par le Comité et d'un « - » lorsqu'ils ne le sont pas. La mention « potentiellement » indique que le Comité n'a pas envisagé le ou les critères comme motifs de discrimination ou bien qu'il a conclu à l'absence de discrimination. Cette mention « potentiellement » se trouve aussi devant les types de discrimination présentés dans la cinquième colonne : cela indique le type de discrimination envisagé par le Comité mais n'ayant pas abouti à un constat de discrimination. Le type de discrimination (directe ; indirecte classique telle que conçue par la CJUE ; l'absence d'action positive correspondant à la forme de discrimination indirecte inédite créée par le Comité) est soit tiré d'une formulation explicite du Comité qui annonce le type de discrimination traité, soit déduit du langage employé, du raisonnement mobilisé et/ou du contrôle opéré par le Comité et qui peuvent être associés à un type spécifique de discrimination (voir annexe D).

La **sixième colonne** indique si le Comité a mobilisé la notion de progrès mesurables dans son appréciation de l'existence d'une discrimination et précise, s'il y a eu recours, si le Comité a reconnu que l'État avait accompli des progrès mesurables ou non.

Enfin, la **septième colonne** présente le constat du Comité, autrement dit si le Comité a reconnu ou non l'existence d'une discrimination.

**Cette annexe constitue un tableau répertoriant l'ensemble des réclamations collectives portant sur une discrimination qui ont été soumises au Comité européen des droits sociaux.**

Réclamation collective	Grief de discrimination	Population concernée	Discrimination mono-critérielle ou multiple	Type de discrimination	Progrès mesurables	Reconnaissance d'une discrimination
<b>N°6/1999 Syndicat National des Professions du Tourisme contre France</b>	Article 1§2 impossibilité d'accéder à certains lieux touristiques afin de mener des visites guidées pour les guides interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'Etat	Travailleurs (guides interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'Etat)	Mono-critérielle (statut juridique +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 1§2 avantage donné aux conférenciers agréés de la CNMHS et de la RMN pour effectuer les visites commentés des lieux dépendant du Ministère de la Culture et de la Communication	Travailleurs (guides interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'Etat)	Mono-critérielle (statut juridique +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 1§2 pour les conditions de travail: avantages tarifaires pour les conférenciers agréés au détriment des guides interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'Etat	Travailleurs (guides interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'Etat)	Mono-critérielle (statut juridique +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 10§3 combiné à l'article E car pas d'accès à la formation interne continue mise en place par le Ministère de la Culture et de la Communication	Travailleurs (guides interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'Etat)	Potentiellement mono-critérielle (statut juridique +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°13/2002 Association Internationale Autisme-Europe contre France</b>	Articles 15 et 17 lus seuls et en combinaison avec l'article E pour les problèmes qualitatifs et quantitatifs liés à la scolarisation des enfants autistes (insuffisance des places dans des écoles spécialisées et insuffisance de l'offre de services spécialisés, insuffisance des moyens d'intervention précoce, insuffisance de l'éducation en milieu ordinaire, déficiences de l'éducation spéciale tels que le manque de formation des enseignants d'écoles spécialisées et la lourdeur administrative)	Enfants autistes	Mono-critérielle (handicap +) mais potentiellement multiple (âge - et handicap +)	Absence d'action positive	Non	Oui

	Articles 15 et 17 lus seuls et en combinaison avec l'article E pour l'insuffisance chronique de structures d'accueil ou d'appui pour les adultes autistes	Adultes autistes	Mono-critérielle (handicap +) mais potentiellement multiple (âge - et handicap +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Articles 15 et 17 lus seuls et en combinaison avec l'article E concernant le fait que les écoles ordinaires sont financées par le budget de l'Education Nationale tandis que les écoles spécialisées sont financées par le budget de la Santé/Sécurité Sociale, ce qui serait source de discrimination	Enfants autistes	Mono-critérielle (handicap +) mais potentiellement multiple (âge - et handicap +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°14/2003 Fédération Internationale des droits de l'Homme contre France</b>	Article 13 combiné à l'article E car les adultes migrants en situation irrégulière bénéficieraient d'une assistance médicale nettement inférieure à celle des nationaux	Migrants en situation irrégulière (sauf enfants)	Potentiellement mono-critérielle (ascendance nationale -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (pas de violation; question d'applicabilité de la Charte)
	Article 17 combiné à l'article E car les mineurs non accompagnés et les enfants d'immigrants en situation irrégulière bénéficieraient d'une assistance médicale nettement inférieure à celle des enfants nationaux et en situation régulière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfants migrants en situation irrégulière</li> <li>• Mineurs étrangers non accompagnés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiellement multiple (âge - et ascendance nationale -)</li> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et situation familiale -)</li> </ul>	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 17 seul; question d'applicabilité de la Charte)
<b>N°15/2003 Centre Européen des Droits des Roms contre Grèce</b>	Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 concernant l'insuffisance du nombre de logements permanents de qualité acceptable pour répondre aux besoins des Roms sédentarisés	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 concernant l'insuffisance des possibilités de campement pour les Roms ayant choisi un mode de vie itinérant ou y étant contraints	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

	Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 concernant l'expulsion systématique des Roms de sites ou logements qu'ils occupent illégalement	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°26/2004 Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur contre France</b>	Article E combiné à l'article 5 au motif que les syndicats du secteur public ne peuvent pas contester les résultats des élections au CNESER alors que les syndicats du secteur privé peuvent contester les résultats des élections aux conseils de prud'hommes	Syndicat (du secteur public)	Potentiellement mono-critérielle (secteur d'emploi -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°27/2004 Centre Européen des Droits des Roms contre Italie</b>	Article 31 combiné à l'article E en ce qui concerne l'insuffisance numérique des campements pour les Roms ayant choisi un mode de vie itinérant ou contraints de le faire, et l'inadaptation des conditions d'existence dans ces campements	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 31 combiné à l'article E en ce qui concerne l'expulsion systématique des Roms de sites ou logements qu'ils occupent illégalement	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 31 combiné à l'article E en ce qui concerne le manque de logements permanents de qualité acceptable pour répondre aux besoins des Roms qui souhaitent se sédentariser	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
<b>N°28/2004 Syndicat National des Dermato-vénérologues contre France</b>	Article 1§2 au motif que la réglementation française applicable à la tarification des honoraires des médecins libéraux est discriminatoire	Médecins spécialistes exerçant une activité libérale depuis une certaine date	Potentiellement mono-critérielle (date d'entrée en fonction -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (réclamation irrecevable)
<b>N°31/2005 Centre Européen des Droits des Roms contre Bulgarie</b>	Article 16 combiné à l'article E concernant l'insuffisance des conditions de logement des familles Roms et le manque d'infrastructures adéquates	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Non	Oui

	Article 16 combiné à l'article E concernant l'absence de garantie légale de maintien dans les lieux et l'expulsion forcée de familles Roms évincées de sites ou logements qu'elles occupent illégalement	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour la non-régularisation des sites occupés par les Roms: discrimination indirecte et absence d'action positive</li> <li>• Pour les expulsions: absence d'action positive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas mobilisé</li> <li>• Pas mobilisé</li> </ul>	Oui
N°33/2006 Mouvement International ATD Quart-Monde contre France	Article 31§3 combiné à l'article E en raison de discriminations à l'égard des Roms et des Gens du voyage, plus particulièrement concernant l'insuffisance du nombre d'aires d'accueil	Roms et Gens du voyage	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 16 combiné à l'article E en raison de l'insuffisance manifeste de l'offre de logements d'un coût accessible aux personnes les plus pauvres et en raison des modalités d'attribution des logements sociaux aux personnes les plus pauvres et de l'insuffisance des voies de recours en cas de délais d'attribution trop longs	Familles en situation de pauvreté	Mono-critérielle (statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 31 lu seul; examen d'une violation de l'article 6 lu seul ou combiné à l'article E jugé superfétatoire)
	Article 30 combiné à l'article E au motif que le manque d'accès effectif au logement pour les personnes les plus défavorisées empêchent leur accès effectif à d'autres droits (ex: pas de délivrance de carte d'identité sans adresse, ce qui prive l'accès à des droits sociaux)	Familles en situation de pauvreté	Mono-critérielle (statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

<p><b>N°36/2006 Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública contra Portugal</b></p>	<p>Article 6§2 en combinaison de l'article E car le syndicat réclamant aurait été victime d'une discrimination dans la mesure où le Gouvernement a choisi les syndicats avec lesquels il souhaitait négocier et a seulement négocié avec les syndicats qui avaient accepté ses propositions</p>	<p>Syndicat</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (appartenance syndicale -)</p>	<p>Potentiellement directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>RAS (réclamation irrecevable)</p>
<p><b>N°39/2006 Fédération Européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-Abris contre France</b></p>	<p>Article 31§3 combiné à l'article E au motif que les immigrés subissent des discriminations indirectes dans l'attribution des logements sociaux et ne bénéficient pas de voies de recours</p>	<p>Immigrés</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (ascendance nationale +) voire potentiellement multiple (ascendance nationale + et statut socioéconomique -)</p>	<p>Potentiellement indirecte</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
	<p>Article 31§3 combiné à l'article E au motif que la mise en œuvre de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage est insuffisante</p>	<p>Gens du voyage</p>	<p>Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)</p>	<p>Absence d'action positive</p>	<p>Non</p>	<p>Oui</p>
<p><b>N°41/2007 Centre de Défense des Droits des Personnes handicapées Mentales contre Bulgarie</b></p>	<p>Article 17§2 en combinaison avec l'article E au motif que les enfants handicapés mentaux modérés, sévères ou profonds placés en foyers pour enfants handicapés mentaux (FEHM) ne bénéficient pas du tout ou quasiment pas d'une éducation</p>	<p>Enfants handicapés mentaux</p>	<p>Mono-critérielle (handicap +) mais potentiellement multiple (âge - et handicap +)</p>	<p>Absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Oui</p>
<p><b>N°42/2007 Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme contre Irlande</b></p>	<p>Article 23 combiné à l'article E au motif que les titulaires d'une pension de vieillesse contributive versée par l'Etat irlandais qui ne résident pas de manière permanente en Irlande se voient refuser la gratuité des transports lorsqu'ils reviennent en Irlande alors que la gratuité des transports est pourtant assurée à tous les retraités résidant de manière permanente en Irlande</p>	<p>Retraités irlandais ne résidant pas en Irlande</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (lieu de résidence +)</p>	<p>Potentiellement directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>

<p><b>N°44/2007</b>  <b>Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme contre Bulgarie</b></p>	<p>Article 13§1 combiné à l'article E au motif que la nouvelle législation bulgare en matière de durée d'attribution des prestations accordées au titre de l'assistance sociale aura un impact négatif disproportionné sur les Roms ainsi que sur les mères de familles pauvres</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roms</li> <li>• Mères de familles pauvres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentée comme mono-critérielle par l'organisation réclamante (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</li> <li>• Présentée comme mono-critérielle par l'organisation réclamante (genre -) mais potentiellement multiple (genre -, situation familiale - et statut socioéconomique -)</li> </ul>	<p>Potentiellement indirecte</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>RAS (réclamation rayée du rôle car l'organisation réclamante a fait faillite)</p>
<p><b>N°45/2007</b>  <b>International Centre for the Legal Protection of Human Rights contre Croatie</b></p>	<p>Article 11§2 lu à la lumière du préambule au motif que l'éducation à la sexualité dispensée à l'école véhiculerait des clichés homophobes</p>	<p>Personnes homosexuelles</p>	<p>Mono-critérielle (orientation sexuelle +)</p>	<p>Directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Oui</p>
	<p>Article 11§2 lu à la lumière du préambule au motif que l'éducation à la sexualité dispensée à l'école véhiculerait des clichés sexistes</p>	<p>Femmes</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (genre +)</p>	<p>Potentiellement directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
	<p>Article 11§2 lu à la lumière du préambule au motif que le contenu imparfait et insuffisant de l'éducation à la sexualité impacterait négativement et de manière disproportionnée les jeunes filles</p>	<p>Jeunes filles</p>	<p>Potentiellement multiple (âge -et genre +)</p>	<p>Potentiellement indirecte</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
<p><b>N°46/2007</b> Centre Européen des Droits des Roms contre Bulgarie</p>	<p>Article 13§1 combiné à l'article E au motif que la nouvelle législation bulgare en matière d'assurance maladie durcit les conditions d'accès à l'assurance maladie pour les personnes les plus vulnérables et que cela impacte de manière négative et disproportionnée la population Rom</p>	<p>Roms</p>	<p>Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)</p>	<p>Potentiellement indirecte</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>

	Articles 11§1 et 3 combinés à l'article E en raison des conditions sanitaires déplorables auxquelles sont exposés les Roms et de l'absence de solutions pour y remédier	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 11§2 combiné à l'article E en raison d'une action en matière de sensibilisation et d'éducation à la santé insuffisante auprès des populations Roms	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 11 combiné à l'article E en raison de pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms dans la fourniture de services médicaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roms en général</li> <li>• Femmes Roms en particulier concernant la ségrégation au sein des maternités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)</li> <li>• Multiple (origine ethnique + et genre - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> </ul>	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°47/2008</b> <b>Défense des Enfants International</b> <b>contre Pays-Bas</b>	Principalement article 31 mais aussi articles 11, 13, 16, 17 et 30, lus seuls ou en combinaison avec l'article E dans la mesure où la législation néerlandaise prive les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas du droit au logement	Enfants migrants en situation irrégulière	Potentiellement multiple (âge -et ascendance nationale -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (violation des articles 31 et 17 lus seuls; question d'applicabilité de la Charte)
<b>N°48/2008 Centre Européen des Droits des Roms</b> <b>contre Bulgarie</b>	Article 13§1 combiné à l'article E au motif que la nouvelle législation bulgare n'assure plus le droit à une assistance sociale adéquate pour les chômeurs au delà d'une certaine période, ce qui affecte particulièrement les Roms et les mères de famille pauvres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roms</li> <li>• Mères de famille pauvres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentée comme mono-critérielle par l'organisation réclamante (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</li> <li>• Présentée comme mono-critérielle par l'organisation réclamante (genre -) mais potentiellement multiple (genre -, situation familiale - et statut socioéconomique -)</li> </ul>	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non
<b>N°49/2008 International Centre for the Legal Protection of Human Rights</b>	Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 concernant le manque de logements convenables pour les familles Roms	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Non	Oui

contre Grèce			socioéconomique -)			
	Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 concernant les expulsions forcées fréquentes de familles Roms ainsi que le manque d'accessibilité aux recours contre lesdites expulsions	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
N°50/2008 Confédération Française Démocratique du Travail contre France	Article E combiné aux articles 4, 12, 18 et 19 de la Charte au motif que les agents civils des Forces françaises stationnées en Allemagne se voient refuser le statut de fonctionnaires de catégories C et D parce qu'ils ont exercé leurs fonctions en Allemagne, qu'ils dépendaient du droit du travail allemand et qu'ils avaient été recrutés par des contrats de droit privé allemand	Travailleurs (militaires français stationnés en Allemagne)	Potentiellement mono-critérielle (statut juridique +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
N°51/2008 Centre Européen des Droits des Roms contre France	Article E combiné avec l'article 31 en raison d'une discrimination raciale envers les Gens du voyage dans la mise en oeuvre du droit au logement	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 16 dans la mesure où l'Etat n'a pas fait le nécessaire pour fournir aux Gens du voyage un logement adéquat adapté aux besoins des familles	Familles roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné avec l'article 30 en raison du délai d'inscription sur les listes électorales imposé aux Gens du voyage, ce qui constituerait une discrimination dans l'accès au droit de vote et un renforcement de leur exclusion sociale	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné avec l'article 30 en raison du quota maximum de 3% de Gens du voyage inscrits sur la liste électorale d'une commune afin qu'ils puissent exercer leur droit de vote	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 19§4c en raison d'un traitement moins favorable des travailleurs migrants Roms et de leur famille dans l'accès au logement	Travailleurs migrants Roms	Mono-critérielle (ascendance nationale -) mais potentiellement multiple (ascendance nationale -, origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive, voire discrimination directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°52/2008 Centre on Housing Rights and Evictions contre Croatie</b>	Article 16 lu à la lumière du préambule CSE 1961 concernant les retards dans la mise en oeuvre des programmes d'aide au logement destinés aux familles de souche serbe déplacées souhaitant retourner en Croatie	Familles d'origine serbe déplacées	Mono-critérielle (origine ethnique -)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 au motif que la mise en oeuvre du programme de logement discriminerait les familles déplacées et en particulier les familles de souche serbe	Familles d'origine serbe déplacées	Mono-critérielle (origine ethnique +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
<b>N°53/2008 Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris contre Slovénie</b>	Article E combiné à l'article 31§3 au motif que les anciens titulaires de droit d'occupation de logements acquis par l'Etat par voie de nationalisation ou expropriation, et restitués à leur propriétaire, sont victimes de discrimination en matière de logement, notamment parce qu'ils sont privés d'accès à un logement à un coût abordable	Anciens titulaires de droit d'occupation de logements acquis par l'Etat par voie de nationalisation ou expropriation, et restitués à leur propriétaire	Mono-critérielle (origine des propriétés publiques en cause +)	Directe	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 16 au motif que les familles anciennement titulaires de droit d'occupation de logements acquis par l'Etat par voie de nationalisation ou expropriation, et restitués à leur propriétaire, sont victimes de discrimination en matière de logement, notamment parce qu'ils sont privés d'accès à un logement à un coût abordable	Familles anciennement titulaires de droit d'occupation de logements acquis par l'Etat par voie de nationalisation ou expropriation, et restitués à leur propriétaire	Mono-critérielle (origine des propriétés publiques en cause +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°56/2009 Confédération Française de l'Encadrement contre France</b>	Article E combiné aux articles 20 et 27 au motif que les salariés soumis au régime de forfait en jours sur l'année subirait une discrimination quant à la durée de travail raisonnable et le droit à une rémunération équitable notamment des heures supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travailleuses</li> <li>• Travailleurs ayant des responsabilités familiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiellement mono-critérielle (genre +)</li> <li>• Potentiellement mono-critérielle (responsabilités familiales +)</li> </ul>	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non
<b>N°58/2009 Centre On Housing Rights and Evictions contre Italie</b>	Article E combiné à l'article 31§1 concernant la situation relative aux conditions de vie des Roms et des Sintis dans les campements et zones d'installation similaires en Italie	Roms et Sintis	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 31§2 concernant la pratique consistant à expulser les Roms et les Sintis ainsi que les actes de violence dont s'accompagnent fréquemment les expulsions	Roms et Sintis	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui (assortie d'une violation aggravée)
	Article E combiné à l'article 31§3 concernant la ségrégation des Roms et des Sintis dans des campements	Roms et Sintis	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 30 au motif que le Gouvernement n'a pas pris de mesures pour prévenir ou éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale touchant les Roms et Sintis et que la situation dans laquelle les Roms et Sintis se trouvent les empêchent de participer activement à la vie citoyenne et politique	Roms et Sintis	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 16 concernant le droit des familles Roms et Sintis à un logement d'un niveau suffisant	Familles Roms et Sintis	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 16 concernant le droit des familles Roms et Sintis à la protection contre toute ingérence injustifiée dans la vie familiale, en l'occurrence le recensement injustifié des populations Roms et Sintis	Familles Roms et Sintis	Mono-critérielle (origine ethnique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 19§1 concernant le recours à des propos et des discours politiques xénophobes à l'encontre des Roms et des Sintis	Travailleurs migrants Roms et Sintis	Multiple (origine ethnique + et ascendance nationale +)	Directe	Pas mobilisé	Oui (assortie d'une violation aggravée)
	Article E combiné à l'article 19§4c concernant le niveau insuffisant de logement garanti travailleurs migrants Roms et Sintis et leurs familles	Travailleurs migrants Roms et Sintis	Multiple (origine ethnique - et ascendance nationale -, et potentiellement statut socioéconomique -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 19§8 concernant les mesures d'urgence ayant conduit à des expulsions collectives de migrants Roms et Sintis résidant régulièrement sur le territoire italien	Travailleurs migrants Roms et Sintis	Multiple (origine ethnique - et ascendance nationale -, et potentiellement statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°61/2010 Centre Européen des Droits des Roms contre Portugal</b>	Article E combiné à l'article 31§1 en raison de la persistance des conditions de logement précaires pour la communauté Rom	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 31§1 en raison de la ghettoïsation et ségrégation sociale des communautés Roms	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 31§1 au motif que les logements sociaux proposés aux Roms ne sont pas en adéquation avec leur mode de vie et leur spécificité culturelle	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 16 concernant le non-respect du droit des familles Roms à un logement suffisant	Familles Roms	Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 30 au motif que la mise en oeuvre des programmes de logement conduit à leur ghettoïsation et à leur isolement social	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
<b>N°62/2010 Fédération Internationale des Droits de l'Homme contre Belgique</b>	Article E combiné à l'article 16 en raison de la non-reconnaissance de la caravane comme logement	Familles de Gens du voyage	Mono-critérielle (mode de vie itinérant +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 16 en raison du nombre insuffisant de terrains publics accessibles aux familles de Gens du voyage	Familles de Gens du voyage	Mono-critérielle (mode de vie itinérant +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article E combiné à l'article 16 en raison de la prise en compte insuffisante des spécificités des familles de Gens du voyage dans les législations urbanistiques	Familles de Gens du voyage	Mono-critérielle (mode de vie itinérant +)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 16 en raison de la situation des familles de Gens du voyage en matière d'expulsion de terrains sur lesquels elles sont installées de manière illicite	Familles de Gens du voyage	Mono-critérielle (mode de vie itinérant +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 16 concernant la situation des Gens du voyage en matière de domiciliation administrative	Familles de Gens du voyage	Potentiellement mono-critérielle (mode de vie itinérant +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
	Article E combiné à l'article 30 en raison de l'absence d'une politique globale coordonnée, notamment en matière de logement, à l'attention des Gens du voyage, pour prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale	Gens du voyage	Mono-critérielle (mode de vie itinérant +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
<b>N°63/2010 Centre on Housing Rights and Evictions contre France</b>	Article E combiné à l'article 31§2 concernant les expulsions ciblées de campements de Roms	Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui (assortie d'une violation aggravée)

	Article E combiné à l'article 19§8 concernant les expulsions du territoire français des personnes et familles Roms d'origine roumaine et bulgare	Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie	Multiple (origine ethnique +, ascendance nationale + et potentiellement statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°64/2011 Forum Européen des Roms et des Gens du voyage contre France</b>	Article E combiné avec l'article 19§8 concernant les expulsions de Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie en dehors du territoire français	Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie	Multiple (origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné avec l'article 30 au motif que l'accès au droit de vote est restreint pour les Gens du voyage	Gens du voyage	Mono-critérielle (origine ethnique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné avec l'article 31§1 concernant les conditions de logement précaires des Gens du voyage et des Roms originaires de Roumanie et de Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gens du voyage</li> <li>Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</li> <li>Multiple (origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> </ul>	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article E combiné à l'article 31§2 concernant l'exécution d'évacuations forcées non respectueuses de la dignité humaine des Gens du voyage et des Roms originaires de Roumanie et de Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gens du voyage</li> <li>Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</li> <li>Multiple (origine ethnique +, ascendance nationale + et potentiellement statut socioéconomique -)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Absence d'action positive</li> <li>Indirecte</li> </ul>	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 31§3 concernant le déni d'aide au logement envers les Gens du voyage et les Roms originaires de Roumanie et de Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gens du voyage</li> <li>Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</li> <li>Multiple (origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> </ul>	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 16 concernant le droit au logement des familles de Gens du voyage et de Roms originaires de Roumanie et de Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familles de Gens du voyage</li> <li>Familles de Roms migrants originaires de Roumanie et de Bulgarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</li> <li>Multiple (origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> </ul>	Absence d'action positive et discrimination indirecte	Pas mobilisé	Oui
<b>N°66/2011 Fédération Générale des Employés des Compagnies Publiques d'Electricité et Confédération des Syndicats des Fonctionnaires Publics contre Grèce</b>	Article 4§1 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 concernant la réduction des salaires versés aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans	Jeunes travailleurs de moins de 25 ans	Mono-critérielle (âge +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°67/2011 Médecins du Monde - International contre France</b>	Article E combiné à l'article 31§1 en raison du non-accès à un logement d'un niveau suffisant et de conditions de logement dégradantes	Roms migrants	Multiple (ascendance nationale - et origine ethnique + et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 31§2 combiné à l'article E en raison de la procédure d'expulsion des Roms migrants des sites où ils sont installés	Roms migrants	Multiple (ascendance nationale - et origine ethnique + et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 31§2 combiné à l'article E en raison d'une absence de mesures suffisantes pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri	Roms migrants	Multiple (ascendance nationale - et origine ethnique - et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 16 au motif que les Roms migrants en situation irrégulière ne peuvent plus percevoir de prestations familiales en raison de leur situation irrégulière	Roms migrants en situation irrégulière	Potentiellement mono-critérielle (statut juridique +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (hors du champ d'application <i>rationae personae</i> de la Charte)
	Article E combiné à l'article 16 en raison de toutes les discriminations subies par les familles Roms migrantes en termes de logement et d'expulsion	Familles Roms migrantes	Multiple (ascendance nationale - et origine ethnique - et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 30 en raison d'une absence de mesures suffisantes pour promouvoir un accès effectif au logement des Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France	Roms migrants	Multiple (ascendance nationale - et origine ethnique - et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 19§8 en raison de manquements dans la procédure d'expulsion des Roms migrants qui sont visés par des expulsions collectives du territoire	Travailleurs Roms migrants	Multiple (origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 17§2 au motif que la France ne garantit pas un accès effectif à la scolarisation des enfants Roms migrants	Enfants Roms migrants	Multiple (âge -, origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 11§1 en raison de difficultés d'accès aux soins de santé pour les Roms migrants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roms migrants</li> <li>• Enfants Roms migrants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiple (origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> <li>• Multiple (âge +, origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> </ul>	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 11§2 en raison d'un défaut d'information et de sensibilisation des Roms migrants et d'un manque de consultations et de dépistages des maladies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roms migrants</li> <li>• Femmes Roms migrantes</li> <li>• Enfants Roms migrants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiple (origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> <li>• Multiple (genre -, origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> <li>• Multiple (âge -, origine ethnique -, ascendance nationale - et potentiellement statut socioéconomique -)</li> </ul>	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 11§3 en raison d'un défaut de prévention des maladies et des accidents	Roms migrants	Multiple (ascendance nationale - et origine ethnique - et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 13§1 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois	Roms migrants	Multiple (ascendance nationale - et origine ethnique - et potentiellement statut socioéconomique -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 13§4 en raison d'un défaut d'assistance médicale pour les Roms migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois	Roms migrants	Mono-critérielle (ascendance nationale +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 13§4 en raison d'un défaut d'assistance médicale d'urgence pour les Roms migrants ne résidant pas légalement ou ne travaillant pas régulièrement en France	Roms migrants en situation irrégulière	Potentiellement mono-critérielle (ascendance nationale +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°69/2011 Défense des Enfants International contre Belgique</b>	Article E combiné à l'article 17§1 en raison des carences d'hébergement des mineurs étrangers non accompagnés et des enfants en situation irrégulière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mineurs étrangers non accompagnés</li> <li>• Enfants en situation irrégulière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et situation familiale -)</li> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et statut juridique -)</li> </ul>	Potentiellement absence d'action positive	Non	Non (violation de l'article 17§1 seul ; question d'applicabilité)
	Article E combiné à l'article 7§10 au motif que l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil en Belgique à prendre en charge une grande partie des mineurs en séjour irrégulier a pour effet d'exposer les enfants et adolescents en question à des risques physiques et moraux très sérieux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mineurs étrangers non accompagnés</li> <li>• Enfants en situation irrégulière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et situation familiale -)</li> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et statut juridique -)</li> </ul>	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 7§10 lu seul; question d'applicabilité)
	Article E combiné à l'article 11§§1 et 3 au motif que les carences des dispositifs d'accueil rendent problématique l'accès des mineurs étrangers en séjour irrégulier au système de santé d'une part et les exposent à des risques accrus pour leur santé et leur intégrité physique d'autre part	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mineurs étrangers non accompagnés</li> <li>• Enfants en situation irrégulière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et situation familiale -)</li> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et statut juridique -)</li> </ul>	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 11§§1 et 3 lu seul; question d'applicabilité)

	Article E combiné à l'article 13 au motif que que l'Etat belge n'aurait pas pris de mesures garantissant un accès effectif à l'assistance médicale pour les mineurs étrangers en situation irrégulière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mineurs étrangers non accompagnés</li> <li>• Enfants en situation irrégulière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et situation familiale -)</li> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et statut juridique -)</li> </ul>	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (question d'applicabilité)
	Article E combiné à l'article 16 au motif que l'absence d'accueil, obligeant des familles à vivre à la rue, dans des hôtels précaires ou dans des centres pour sans-abris, empêche la famille d'avoir une vie de famille épanouie	Familles migrantes en situation irrégulière	Potentiellement multiple (ascendance nationale - et statut juridique -)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (question d'applicabilité <i>rationae personae</i> amis aussi <i>rationae materiae</i> )
	Article E combiné à l'article 30 en raison d'un manque de mesures économiques, sociales et culturelles prises dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour garantir le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale des mineurs étrangers en situation irrégulière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mineurs étrangers non accompagnés</li> <li>• Enfants en situation irrégulière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et situation familiale -)</li> <li>• Potentiellement multiple (âge -, ascendance nationale - et statut juridique -)</li> </ul>	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (inapplicabilité de l'article 30 aux mineurs étrangers en situation irrégulière ; grief hors du champ <i>rationae personae</i> de l'article 30)
<b>N°70/2011 The Central Association of Carers in Finland contre Finlande</b>	Article 23 au motif que la législation permette des pratiques conduisant à la privation d'une partie de la population des personnes âgées de l'accès aux allocations pour soins non professionnels ou à un autre soutien en fonction de leur municipalité de résidence	Personnes âgées	Mono-critérielle (situation territoriale +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°73/2011 Le Syndicat de Défense des Fonctionnaires contre France</b>	Article 1§2 au motif que la réforme de l'organisation de France Télécom et de La Poste mettent en place un système de promotion interne moins favorable pour les fonctionnaires reclassés par rapport aux fonctionnaires classifiés	Travailleurs (fonctionnaires reclassés)	Potentiellement mono-critérielle (catégorie de fonctionnaire +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (législation retirée)

<p><b>N°74/2011</b>  <b>Fellesforbundet</b>  <b>for Sjøfolk contre</b>  <b>Norvège</b></p>	<p>Article 1§2 au motif que la législation norvégienne fixe un âge de départ obligatoire à la retraite à 62 ans pour les marins alors que cette limite d'âge est plus élevée pour les autres professions</p>	<p>Travailleurs (marins âgés de plus de 62 ans)</p>	<p>Mono-critérielle (âge +)</p>	<p>Directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Oui</p>
<p><b>N°75/2011</b>  <b>Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme contre Belgique</b></p>	<p>Article E combiné à l'article 14§1 au motif que l'Etat belge ne crée pas de centres d'accueil et d'hébergement en nombre suffisant afin d'éviter l'exclusion de nombreuses personnes handicapées grandement dépendantes des services sociaux adaptés à leurs besoins spécifiques et concrets</p>	<p>Personnes lourdement handicapées grandement dépendantes</p>	<p>Mono-critérielle (gravité du handicap +)</p>	<p>Absence d'action positive</p>	<p>Non</p>	<p>Oui</p>
	<p>Article E combiné à l'article 14§1 au motif qu'il n'existe pas dans la Région Bruxelles-Capitale d'institutions donnant des conseils et aides personnelles aux personnes handicapées</p>	<p>Personnes lourdement handicapées grandement dépendantes</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (gravité du handicap +)</p>	<p>Absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
	<p>Article E combiné à l'article 13§3 au motif qu'il n'existe pas dans la Région Bruxelles-Capitale d'institutions donnant des conseils et aides personnelles aux personnes handicapées</p>	<p>Personnes lourdement handicapées grandement dépendantes</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (gravité du handicap +)</p>	<p>Absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
	<p>Article E combiné à l'article 15§3 au motif que l'intégration et la participation des personnes lourdement handicapés à la vie en société n'est pas suffisamment garantie</p>	<p>Personnes lourdement handicapées grandement dépendantes</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (gravité du handicap +)</p>	<p>Potentiellement absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non (grief insuffisamment précis)</p>
	<p>Article E combiné avec l'article 16 au motif que le manque de solutions d'accueil et de services sociaux adaptés aux besoins des personnes lourdement handicapées entraîne le repli de ces personnes dans leurs familles et rend nombre de celles-ci dans un état précaire et fragile</p>	<p>Familles de personnes lourdement handicapées grandement dépendantes</p>	<p>Mono-critérielle (gravité du handicap +)</p>	<p>Absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Oui</p>

	Article E combiné avec l'article 30 au motif que le manque de collecte par l'Etat de données et d'informations statistiques fiables, à l'échelle du territoire métropolitain de la Belgique, concernant les personnes lourdement handicapées, empêche de mener une politique ciblée appropriée aux besoins de ces personnes	Personnes lourdement handicapées grandement dépendantes	Potentiellement mono-critérielle (gravité du handicap +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
<b>N°81/2012 Action Européenne des Handicapés contre France</b>	Article 15§1 en raison du manque de priorité accordée aux établissements de droit commun pour la scolarisation des enfants et adolescents autistes	Enfants et adolescents autistes	Mono-critérielle (handicap +) mais potentiellement multiple (âge - et handicap +)	Absence d'action positive	Non	Oui (violation de l'article 15§1 seul qui équivaut à la reconnaissance d'une discrimination)
	Article 15§1 en raison du manque d'accès des jeunes autistes à la formation professionnelle dans le cadre du droit commun ou des institutions spécialisées	Jeunes autistes (adolescents et adultes autistes de moins de 27 ans)	Mono-critérielle (handicap +) mais potentiellement multiple (âge - et handicap +)	Absence d'action positive	Non	Oui (violation de l'article 15§1 seul qui équivaut à la reconnaissance d'une discrimination)
	Article 15§1 en raison de la carence des institutions spécialisées françaises qui devraient agir en tant qu'instruments de fourniture d'orientation, d'éducation et de formation professionnelle aux enfants et adolescents autistes	Enfants et adolescents autistes	Mono-critérielle (handicap +) mais potentiellement multiple (âge - et handicap +)	Absence d'action positive	Non	Oui (violation de l'article 15§1 seul qui équivaut à la reconnaissance d'une discrimination)
	Article E combiné à l'article 15§1 au motif que les familles n'ont pas d'autre choix que de quitter le territoire national aux fins de scolarisation en milieu scolaire spécialisé de leurs enfants autistes	Enfants autistes	Mono-critérielle (handicap +)	Directe (mais aurait dû être absence d'action positive)	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 15§1 en raison du contexte budgétaire restreint appliqué au plan Autisme concernant la scolarisation des enfants et adolescents autistes qui désavantage indirectement ces personnes handicapées	Enfants autistes	Mono-critérielle (handicap +)	Indirecte	Pas mobilisé	Oui

<b>N°82/2012 Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur milieu de vie contre France</b>	<p>Article E combiné à l'article 16 au motif que la suspension des allocations familiales comme sanction de l'absentéisme scolaire pénaliserait uniquement les familles ayant plus d'un enfant à charge et aurait un impact négatif sur l'ensemble des membres de la famille privée d'allocation familiale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familles ayant plus d'un enfant</li> <li>Membres de la famille n'étant pas en situation d'absentéisme scolaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potentiellement mono-critérielle (nombre d'enfants dans la cellule familiale +)</li> <li>Potentiellement mono-critérielle (absence de responsabilité dans l'absentéisme scolaire -)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potentiellement directe</li> <li>Non adressée par le Comité mais potentiellement indirecte</li> </ul>	Pas mobilisé	Non (allégation insuffisamment étayée; disposition litigieuse abrogée)
	<p>Article E combiné à l'article 30 au motif que la suspension des allocations familiales comme sanction de l'absentéisme désavantagerait les familles défavorisées Car elles seraient incapables de trouver et d'invoquer les motifs légitimes ou les excuses valables justifiant l'absentéisme scolaire de leur enfant, contrairement aux familles favorisées qui seraient donc moins sanctionnées</p>	Familles les plus défavorisées	Potentiellement mono-critérielle (statut socioéconomique +)	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non (hors champ d'application matériel de l'article 30 et disposition litigieuse abrogée)
<b>N°85/2012 Confédération générale du travail de Suède et Confédération Générale des Cadres, Fonctionnaires et Employés contre Suède</b>	<p>Article 19§4a au motif que les travailleurs détachés en Suède ressortissants d'un Etat européen sont traités moins favorablement que les travailleurs suédois en termes de rémunération et d'autres conditions d'emploi et de travail</p>	Travailleurs détachés	Mono-critérielle (ascendance nationale -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	<p>Article 19§4b au motif que les travailleurs détachés en Suède ressortissants d'un Etat européen sont traités moins favorablement que les travailleurs suédois en termes de jouissance des avantages offerts par les conventions collectives</p>	Travailleurs détachés	Mono-critérielle (ascendance nationale +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°86/2012 Fédération Européenne des Associations Nationales travaillant avec</b>	<p>Article 31§2 au motif que la législation et la pratique néerlandaises ne garantissent pas l'accès aux foyers d'accueil aux fins de prévenir l'état de sans-abri</p>	Migrants en situation irrégulière	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, statut juridique - et statut socioéconomique -)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 31§2 lu seul; question d'applicabilité)

<b>les Sans-Abris contre Pays-Bas</b>	Article 31§2 au motif que les solutions d'abris offertes aux groupes vulnérables ne satisfont pas, sur le plan qualitatif et quantitatif, aux prescriptions de la Charte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Femmes sans abris migrantes en situation irrégulière</li> <li>Jeunes sans abris migrants en situation irrégulière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potentiellement multiple (genre -, statut socioéconomique -, ascendance nationale - et statut juridique -)</li> <li>Potentiellement multiple (âge + et statut socioéconomique -, ascendance nationale - et statut juridique -)</li> </ul>	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 31§2 lu seul; question d'applicabilité)
	Article 13§§1 et 4 au motif que les migrants en situation irrégulière sont exclus des solutions d'hébergement d'urgence ainsi que de l'assistance sociale et médicale d'urgence	Migrants en situation irrégulière	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, statut juridique + et statut socioéconomique +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 13§§1 et 4 lu seul; question d'applicabilité)
	Article 19§4c en raison de l'absence d'effectivité du droit de saisir un organe indépendant pour faire appel de décisions relatives à l'attribution de places dans les centres d'hébergement aux travailleurs migrants et à leurs familles	Travailleurs migrants et leurs familles	Mono-critérielle (ascendance nationale -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
<b>N°87/2012 La Fédération Internationale pour le Planning Familial - Réseau Européen contre Italie</b>	Article E combiné à l'article 11 au motif que le nombre élevé de personnels soignants objecteurs de conscience ne permet pas de garantir l'exercice effectif du droit des femmes d'interrompre leur grossesse	Femmes souhaitant avorter	Multiple (genre +, état de santé +, situation territoriale et/ou économique +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°91/2013 Confederazione Generale Italiana del Lavoro contre Italie</b>	Article E combiné à l'article 11§1 au motif que le nombre élevé de personnels soignants objecteurs de conscience ne permet pas de garantir l'exercice effectif du droit des femmes d'interrompre leur grossesse	Femmes souhaitant avorter	Multiple (genre +, état de santé +, situation territoriale et/ou économique +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 1§2 au motif que les praticiens non objecteurs de conscience font face dans leur travail à des désavantages, tant directs qu'indirects qui se cumulent, en termes de charge de travail, de répartition des tâches, de possibilités de carrière, etc.	Personnel soignant non objecteur de conscience	Mono-critérielle (absence d'objection de conscience +)	Directe et indirecte	Pas mobilisé	Oui

<p><b>N°99/2013</b>  <b>Fédération des Associations Familiales Catholiques en Europe contre Suède</b></p>	<p>Article E combiné à l'article 11 en raison de l'inexistence du droit des personnels de santé à l'objection de conscience, ce qui exposerait les prestataires de soins de santé à des discriminations dans l'exercice de leurs fonctions</p>	<p>Personnel de santé objecteur de conscience</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (objection de conscience)</p>	<p>Potentiellement directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non (hors du champ <i>rationae materiae</i> de l'article 11)</p>
<p><b>N°100/2013</b>  <b>Centre Européen des Droits des Roms contre Irlande</b></p>	<p>Article E combiné à l'article 16 au motif que l'absence de solutions d'hébergement destinées aux Gens du voyage constitue une discrimination</p>	<p>Gens du voyage</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique -), voire potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</p>	<p>Potentiellement absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
	<p>Article E combiné à l'article 16 au motif que la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (modifiée) ne prévoit pas de garantie suffisante pour les Travellers menacés d'expulsion</p>	<p>Gens du voyage</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique -), voire potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</p>	<p>Potentiellement directe ou indirecte</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
	<p>Article E combiné à l'article 16 au motif que la loi de 1993 relative aux routes ne prévoit pas de consultation ni d'information préalable des personnes expulsées de campements illégaux situés en bord de route</p>	<p>Gens du voyage</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique -), voire potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</p>	<p>Potentiellement absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>
	<p>Article E combiné à l'article 16 au motif que la loi de 2000 relative à l'aménagement et au développement du territoire ne prévoit aucune obligation de prendre en considération les droits fondamentaux des personnes visées par une mise en demeure relative à des « aménagements non autorisés », laquelle peut exiger la démolition, l'enlèvement, la modification ou le remplacement de toute structure pour laquelle aucune autorisation préalable n'avait été accordée, et que cela affecte de manière disproportionnée les Gens du voyage</p>	<p>Gens du voyage</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique -), voire potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)</p>	<p>Potentiellement indirecte</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>

	Article E combiné à l'article 16 au motif que la loi de 1948 ne prévoit aucune obligation de tenir compte des droits de l'homme lorsqu'une autorité prend un arrêté exigeant le retrait ou la démolition d'une structure insalubre et que cela affecte les Gens du voyage	Gens du voyage	Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique -), voire potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Non précisé	Pas mobilisé	Non
	Article E combiné à l'article 16 au motif que la loi de 1878 sur la santé publique autorise les autorités locales à mettre une personne en demeure de « cesser les nuisances » causées par une structure d'hébergement temporaire et ne prévoit aucun relogement des occupants et que cela affecte de manière disproportionnée les Gens du voyage	Gens du voyage	Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique -), voire potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non
	Article E combiné à l'article 17 au motif que les conditions de logement et les expulsions des Gens du voyage nuiraient à la fréquentation scolaire des enfants de la communauté des Gens du voyage et au motif que certaines mesures spécifiques visant à favoriser l'éducation de ces enfants ont été supprimées	Enfants appartenant à la communauté des Gens du voyage	Potentiellement multiple (âge - et origine ethnique -, voire statut socioéconomique -)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (allégation insuffisamment précise)
	Article E combiné à l'article 30 au motif que l'échec du Gouvernement à assurer une offre suffisante de solutions d'hébergement pour les Travellers, l'absence d'un cadre législatif suffisamment contraignant en ce qui concerne les structures leur étant réservées, l'inadéquation des aires existantes ainsi que les défaillances dans la législation et la pratique s'agissant des expulsions conduisent à l'exclusion sociale des Gens du voyage	Gens du voyage	Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique -), voire potentiellement multiple (origine ethnique - et statut socioéconomique -)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non

<p><b>N°102/2013</b>  <b>Associazione Nazionale Giudici di Pace contre Italie</b></p>	<p>Article E combiné à l'article 12§1 de la Charte au motif que les personnes qui exercent les fonctions de juge de paix ne disposent pas, dans certains cas, de couverture sociale alternative</p>	<p>Magistrats non professionnels (juges de paix)</p>	<p>Mono-critérielle (statut juridique -)</p>	<p>Directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Oui</p>
<p><b>N°104/2014</b>  <b>Forum Européen des Roms et des Gens du voyage contre République tchèque</b></p>	<p>Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 en raison de l'accès insuffisant au logement, des mauvaises conditions de logement et de la ségrégation territoriale des familles Roms</p>	<p>Familles Roms</p>	<p>Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique et statut socioéconomique -)</p>	<p>Directe et absence d'action positive</p>	<p>Non</p>	<p>Oui</p>
	<p>Article 16 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 au motif que les familles Roms sont victimes d'expulsions forcées de leurs logements</p>	<p>Familles Roms</p>	<p>Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique et statut socioéconomique -)</p>	<p>Directe et absence d'action positive</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Oui</p>
	<p>Article 11 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 au motif que les conditions de logement déplorables des Roms les exposent à des risques accrus pour leur santé et en raison de l'accès insuffisant aux services de soins de santé pour les personnes Roms</p>	<p>Roms</p>	<p>Mono-critérielle (origine ethnique -) mais potentiellement multiple (origine ethnique et statut socioéconomique -)</p>	<p>Absence d'action positive</p>	<p>Non</p>	<p>Oui</p>
	<p>Article 11 lu à la lumière du préambule de la CSE 1961 au motif que les tests utilisés pour diagnostiquer les handicaps intellectuels ou mentaux ne sont pas fiables et conduisent à placer les enfants roms dans des écoles spéciales dans une proportion bien supérieure à celle de leurs camarades non roms, ce qui nuit à leur santé</p>	<p>Enfants Roms</p>	<p>Potentiellement multiple (âge -et origine ethnique -)</p>	<p>Potentiellement indirecte</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non (hors champ d'application <i>rationae materiae</i> de l'article 11)</p>
<p><b>N°105/2014</b>  <b>Associazione Sindacale « La Voce dei Giusti » contre Italie</b></p>	<p>Article E combiné à l'article 10§3 au motif que les enseignants auxiliaires n'ont pas accès à la formation permettant l'obtention d'une spécialisation au soutien scolaire destiné aux élèves porteurs de handicap, cette formation étant réservée aux enseignants titularisés</p>	<p>Enseignants auxiliaires</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (statut juridique +)</p>	<p>Potentiellement directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non</p>

	Article E combiné à l'article 10§3 au motif que les conditions d'admission aux concours conduisant à l'habilitation à enseigner affectent de manière disproportionnée la capacité des enseignants auxiliaires à acquérir l'habilitation à enseigner et à suivre par la suite la formation à l'enseignement de soutien	Enseignants auxiliaires	Mono-critérielle (statut juridique +)	Indirecte	Pas mobilisé	Oui
<b>N°109/2014 Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales contre Belgique</b>	Article 15§1 au motif que les enfants ayant des handicaps intellectuels graves ne bénéficient d'aucun accès à l'éducation	Enfants handicapés ayant une déficience intellectuelle grave	Multiple (gravité du handicap + et âge -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 15§1 au motif que le droit à l'éducation inclusive des enfants atteints d'une déficience intellectuelle n'est pas effectivement garanti, notamment en raison du refus de mettre en place des aménagements raisonnables pour les enfants atteints de déficience intellectuelle au sein des écoles ordinaires	Enfants handicapés ayant une déficience intellectuelle	Multiple (handicap + et âge -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 15§1 en raison de l'absence d'un recours effectif contre le refus d'inscription dans l'enseignement général pour les enfants ayant une déficience intellectuelle	Enfants handicapés ayant une déficience intellectuelle	Multiple (handicap + et âge -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 15§1 au motif que la charge financière que représentent les aides nécessaires, telles que les contributions financières pour le matériel et les thérapeutes et le coût estimé du temps investi par les parents eux-mêmes, est supportée par les parents des enfants handicapés et que les enfants de familles aux revenus plus modestes sont surreprésentés dans l'enseignement spécial, faute de moyens	Enfants handicapés et leurs familles	Potentiellement multiple (statut socioéconomique + et handicap -)	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)

	Article 17§2 au motif que les enfants présentant une déficience intellectuelle ne jouissent pas d'un droit effectif à l'enseignement inclusif	Enfants handicapés ayant une déficience intellectuelle	Multiple (handicap + et âge -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 17§2 au motif que la charge financière que représentent les aides nécessaires, telles que les contributions financières pour le matériel et les thérapeutes et le coût estimé du temps investi par les parents eux-mêmes, est supportée par les parents des enfants handicapés et que les enfants de familles aux revenus plus modestes sont surreprésentés dans l'enseignement spécial, faute de moyens	Enfants handicapés et leurs familles	Potentiellement multiple (statut socioéconomique + et handicap -)	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)
N°110/2014 Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme contre Irlande	Article E combiné à l'article 16 au motif que certaines familles ne peuvent bénéficier d'un logement d'un niveau suffisant en raison de leur situation socioéconomique, de leur état de santé ou de toute autre situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familles pauvres</li> <li>Familles dont un membre est handicapé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potentiellement mono-critérielle (statut socioéconomique +)</li> <li>Potentiellement mono-critérielle (état de santé +)</li> </ul>	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)
	Article E combiné à l'article 16 au motif que les locataires de logements sociaux seraient moins bien traités que les locataires de logements du parc immobilier privé en ce qui concerne l'application des normes juridiques relatives à un logement d'un niveau suffisant et en ce qui concerne les voies de recours	Locataires de logements sociaux	Potentiellement mono-critérielle (statut social de locataire de logements sociaux +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
	Article E combiné à l'article 11 au motif que le mauvais état des logements sociaux expose leurs habitants, en particulier les enfants, à des risques aggravés de maladies et de problèmes de santé	Locataires de logements sociaux, en particulier les enfants	Potentiellement mono-critérielle (lieu de résidence +) voire potentiellement multiple pour les enfants vivant dans des logements sociaux (lieu de résidence + et âge -)	Potentiellement indirecte et absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (allégation insuffisamment étayée)

	Article E combiné à l'article 17 au motif que le fait que l'Etat n'offre pas de logements d'un niveau suffisant porte atteinte aux droits des enfants à une protection juridique et économique appropriée	Enfants vivant dans des logements sociaux	Potentiellement multiple (âge -et lieu de résidence -)	Non précisé	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)
	Article E combiné à l'article 30 au motif que la situation des familles vivant dans un logement social est telle, en raison de l'incapacité des pouvoirs publics à offrir un logement décent et, partant, de l'absence d'une protection sociale, juridique et économique suffisante, qu'elle les prive également d'un droit effectif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Locataires de logements sociaux	Potentiellement mono-critérielle (statut social de locataire de logements sociaux -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)
<b>N°111/2014 Confédération générale grecque du travail contre Grèce</b>	Article 1§2 en raison de la réduction des salaires versés aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans	Jeunes travailleurs de moins de 25 ans	Mono-critérielle (âge +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 4§1 lu à la lumière du préambule en raison de la réduction des salaires versés aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans	Jeunes travailleurs de moins de 25 ans	Mono-critérielle (âge +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°113/2014 Unione Italiana del Lavoro UIL Scuola - Sicilia contre Italie</b>	Article E combiné à l'article 12§3 en raison de l'exclusion d'une catégorie spécifique des travailleurs du régime des amortisseurs sociaux par dérogation, à savoir celle des travailleurs employés par des centres de formation professionnelle siciliens en raison de la constitution de ces centres en organisation à but non lucratif	Travailleurs employés par des centres de formation professionnelle	Potentiellement mono-critérielle (statut juridique de la structure employant le travailleur -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°114/2015 Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie contre France</b>	Article E combiné à l'article 17§1 en raison de carences relevées dans le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MENA	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 17§1 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)

	Article E combiné à l'article 17§1 en raison de retards dans la nomination d'un administrateur <i>ad hoc</i>	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 17§1 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 17§1 au motif que les mineurs étrangers non accompagnés arrivant par avion détenus en zone d'attente ou dans des hôtels	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 17§1 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 17§1 en raison de l'utilisation de tests osseux pour déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 17§1 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 17§1 au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas garanti aux MENA	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 17§1 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 17§2 au motif que les MENA n'ont pas ou difficilement accès à l'éducation	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 17§2 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 7§10 en raison de l'hébergement inapproprié des MENA ou de leur exposition à la vie dans la rue	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 7§10 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)

	Article E combiné à l'article 11§1 en raison du défaut d'accès aux soins de santé des MENA	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (violation de l'article 11§1 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 13§1 en raison du défaut d'accès à l'assistance sociale et médicale des mineurs étrangers non accompagnés	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (article 13§1 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 31§2 en raison du défaut de provision d'un abri aux mineurs étrangers non accompagnés	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (article 31§2 lu seul; question d'applicabilité de la Charte et non pas de discrimination)
	Article E combiné à l'article 30 au motif que les conditions d'existence des jeunes mineurs non accompagnés qui vivent dans la rue sans protection menacent leur scolarité et, par extension, leur régularisation, ce qui les expose à la pauvreté et à l'exclusion sociale	Mineurs étrangers non accompagnés	Potentiellement multiple (ascendance nationale -, âge -, situation familiale -)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
<b>N°117/2015 Transgender Europe et Ilga- Europe contre République tchèque</b>	Article 11 lu à la lumière du principe de non-discrimination du préambule de la Charte de 1961 au motif qu'une exigence légale de stérilisation est imposée aux personnes transgenres qui souhaitent modifier leurs documents personnels afin qu'ils reflètent leur identité de genre	Personnes transgenres	Potentiellement mono-critérielle (identité de genre -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°119/2015 Forum Européen des Roms et des Gens du voyage contre France</b>	Article E combiné à l'article 10§§3 et 5 au motif que certains maires procèdent à des expulsions de manière illégales et à des mesures de rejet social des Roms qui ont des conséquences directes et indirectes sur l'accès à la formation des jeunes Roms	Adolescents et jeunes adultes Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et âge -)	Directe et indirecte	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 17§2 au motif que certains maires procèdent à des expulsions de manière illégales et à des mesures de rejet social des Roms qui ont des conséquences directes et indirectes sur l'accès à l'éducation des enfants Roms	Enfants Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et âge -)	Directe et indirecte	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 16 au motif que les familles Roms subissent une discrimination ethnique	Familles Roms	Potentiellement mono-critérielle (origine ethnique +)	Directe et indirecte	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée ; hors champ matériel de l'article 16)
	Article E combiné à l'article 31 dans la mesure où des pratiques discriminatoires à l'égard des Roms empêchent leur accès à un logement d'un niveau suffisant	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 30 au motif que les mesures d'expulsion à l'encontre des Roms ne respectaient pas les garanties d'expulsions et ont eu pour effet d'aggraver leurs conditions de vie et leur accès à certains droits sociaux alors que la prise de mesures en concertation avec les personnes concernées auraient pu éviter cette situation	Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et statut socioéconomique -)	Directe et absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
<b>N°120/2016 Fellesforbundet for Sjøfolk contre Norvège</b>	Article 12§4 lu à la lumière du principe de non-discrimination contenu dans le préambule de la Charte de 1961 au motif qu'avant 1994, les marins espagnols travaillant sur des navires relevant de la juridiction norvégienne étaient exclus du système de sécurité sociale et notamment des régimes de pensions de vieillesse et d'invalidité	Marins espagnols travaillant sur des navires battant pavillon norvégien	Potentiellement mono-critérielle (ascendance nationale -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (réclamation irrecevable)
<b>N°121/2016 Equal Rights Trust contre Bulgarie</b>	Article E combiné à l'article 16 au motif que que les parents mineurs sont placés dans un régime d'exception et ne reçoivent que des allocations en nature, tandis que les autres familles reçoivent des allocations en espèces	Mineurs parents	Potentiellement mono-critérielle (âge +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non

	Article E combiné à l'article 16 au motif que les allocations familiales versées sont supprimées lorsque l'enfant lui-même devient parent	Familles ayant à charge un mineur qui est lui-même devenu parent	Potentiellement mono-critérielle (parentalité +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
	Article E combiné à l'article 16 au motif que que les mesures concernant la suspension ou la suppression des allocations familiales lorsque l'enfant ne va plus à l'école ou lorsque l'enfant devient lui-même parent ont un impact négatif disproportionné sur les Roms et plus particulièrement sur les femmes mineures au sein de la communauté rom	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roms</li> <li>• Filles Roms mineures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mono-critérielle (origine ethnique +)</li> <li>• Multiple (origine ethnique +, genre + et potentiellement âge -)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indirecte</li> <li>• Indirecte</li> </ul>	Pas mobilisé	Oui
<b>N°124/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Belgique</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°125/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non

<b>Bulgarie</b>	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
<b>N°126/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Croatie</b>	Article 1.c du Protocole additionnel de 1988 en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 1.c du Protocole additionnel de 1988 au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 1.c du Protocole additionnel de 1988 au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 1.c du Protocole additionnel de 1988 en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 1.c du Protocole additionnel de 1988 en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui

	Article 1.d du Protocole additionnel de 1988 en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
<b>N°127/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Chypre</b>	Article 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
<b>N°128/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre République Tchèque</b>	Article 4§3 de la Charte de 1961 et de l'article 1.c du Protocole additionnel de 1988	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 4§3 de la Charte de 1961 et de l'article 1.c du Protocole additionnel de 1988	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 4§3 de la Charte de 1961 et de l'article 1.c du Protocole additionnel de 1988	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Article 4§3 de la Charte de 1961 et de l'article 1.c du Protocole additionnel de 1988	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non

	Article 1.c du Protocole additionnel de 1988 en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 1.d du Protocole additionnel de 1988 en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
<b>N°129/2016</b> <b>Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Finlande</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°130/2016</b> <b>Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre France</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non

	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°131/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Grèce</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui

<b>N°132/2016</b> <b>Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Irlande</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
<b>N°133/2016</b> <b>Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Italie</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non

	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°134/2016</b> <b>Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Pays-Bas</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°135/2016</b> <b>Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Norvège</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui

	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°136/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Portugal</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°137/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non

<b>Slovénie</b>	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Oui
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Mono-critérielle (genre +)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°138/2016 Groupe Européen des Femmes Diplômées des Universités contre Suède</b>	Articles 4§3 et 20c en raison de la reconnaissance insuffisante du droit à l'égalité de rémunération dans la législation	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que l'accès à des recours effectifs n'est pas assuré	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c au motif que la transparence salariale n'est pas assurée	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Articles 4§3 et 20.c en raison du rôle limité des organes d'égalité et autres institutions dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre au travail	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non
	Article 20.c en raison du manque de mesures de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière salariale	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non

	Article 20.d en raison de la sous-représentation des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées	Travailleuses	Potentiellement mono-critérielle (genre +)	Potentiellement absence d'action positive	Oui	Non
<b>N°139/2016 Central Union for Child Welfare contre Finlande</b>	Article E combiné à l'article 17§1a) au motif que la nouvelle législation finlandaise restreint l'accès aux services d'éducation de la petite enfance en privant d'accès les enfants dont un des parents est au chômage ou en congé paternité, maternité ou parental	Enfants dont les parents sont au chômage ou en congé parental	Mono-critérielle (statut socioéconomique des parents +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article 27§1 c) au motif que l'application de la nouvelle loi restreignant l'accès aux services de garde et d'éducation de la petite enfance complique la réinsertion professionnelle du parent au chômage ou suite à une absence pour cause de responsabilités familiales	Parents au chômage ayant des responsabilités familiales	Mono-critérielle (statut socioéconomique des parents +)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné avec l'article 16 au motif que l'accès des familles défavorisées aux services de garde de la petite enfance est restreint	Familles défavorisées dont les familles de migrants et les familles monoparentales où la mère est cheffe de famille	Mono-critérielle (statut socioéconomique des parents +) mais potentiellement multiple pour les familles de migrants (statut socioéconomique des parents + et ascendance nationale -) et pour les familles de mères célibataires (statut socioéconomique des parents +, genre -, situation parentale -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°141/2017 Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme et Inclusion Europe contre Belgique</b>	Article 15§1 au motif que le droit à l'éducation inclusive des enfants présentant une déficience intellectuelle n'est pas effectivement garanti en Communauté française	Enfants handicapés ayant une déficience intellectuelle	Multiple (handicap + et âge -)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article 15§1 au motif qu'il n'existerait pas de voies de recours effectives pour les enfants handicapés exclus de l'accès à l'éducation	Enfants handicapés	Multiple (handicap + et âge -)	Absence d'action positive	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)

	Article E combiné à l'article 15§1 au motif que les familles aux revenus modestes ne seraient pas en mesure de mobiliser les ressources idoines permettant à l'élève d'être orienté vers l'enseignement ordinaire	Enfants handicapés et leurs familles	Potentiellement multiple (statut socioéconomique + et handicap -)	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)
	Article 17§2 au motif que le droit à l'éducation inclusive des enfants présentant une déficience intellectuelle n'est pas effectivement garanti en Communauté française	Enfants handicapés ayant une déficience intellectuelle	Multiple (handicap + et âge -)	Absence d'action positive	Non	Oui
	Article E combiné à l'article 17§2 au motif que les familles aux revenus modestes ne seraient pas en mesure de mobiliser les ressources idoines permettant à l'élève d'être orienté vers l'enseignement ordinaire	Enfants handicapés et leurs familles	Potentiellement multiple (statut socioéconomique + et handicap -)	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non (allégation non étayée)
<b>N°144/2017 Confederazione Generale Sindacale contre Italie</b>	Article 1§2 au motif que le personnel du secteur public est discriminé en matière d'accès à des contrats à durée indéterminée et aux voies de recours en cas d'abus résultant du recours à de tels contrats par rapport aux travailleurs du secteur privé	Travailleurs du secteur public	Potentiellement mono-critérielle (secteur d'activité +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
	Article 1§2 au motif que le personnel de l'enseignement public non inscrit dans les listes GAE est discriminé en matière d'accès à des contrats à durée indéterminée et aux voies de recours en cas d'abus résultant du recours à de tels contrats par rapport au personnel inscrit dans les listes GAE et d'autres catégories de personnel du secteur public	Personnel de l'enseignement public non inscrit sur les listes GAE	Mono-critérielle (type de contrat -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
<b>N°145/2017 Fédération Internationale des Associations de Personnes Âgées contre France</b>	Article E combiné à l'article 23 au motif que l'interprétation jurisprudentielle de l'article 223-15-2 du code pénal ne permet pas de protéger les personnes âgées contre l'abus de faiblesse sur la seule condition de leur âge	Personnes âgées	Potentiellement mono-critérielle (âge +)	Potentiellement absence d'action positive	Pas mobilisé	Non

	Article 1§2 au motif que le personnel du secteur public est discriminé en matière d'accès à des contrats à durée indéterminée et aux voies de recours en cas d'abus résultant du recours à de tels contrats par rapport aux travailleurs du secteur privé	Travailleurs du secteur public	Potentiellement mono-critérielle (secteur d'activité +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°146/2017</b> <b>Associazione Professionale e Sindacale contre Italie</b>	Article 1§2 au motif que le personnel de l'enseignement public non inscrit dans les listes GAE est discriminé en matière d'accès à des contrats à durée indéterminée et aux voies de recours en cas d'abus résultant du recours à de tels contrats par rapport au personnel inscrit dans les listes GAE et d'autres catégories de personnel du secteur public	Personnel de l'enseignement public non inscrit sur les listes GAE	Mono-critérielle (type de contrat -)	Directe	Pas mobilisé	Oui
	Article E combiné à l'article 24 au motif que, quand les contrats à durée déterminée ne sont pas renouvelés ou quand ils ne sont pas transformés en contrats à durée indéterminée, cela s'assimilerait à des licenciements sans motif valable des travailleurs du secteur de l'enseignement public	Personnel de l'enseignement public non inscrit sur les listes GAE	Potentiellement mono-critérielle (type de contrat -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (grief de discrimination non étayé et hors champ <i>rationae materiae</i> de l'article 24)
<b>N°148/2017</b> <b>Commission Internationale de Juristes contre République tchèque</b>	Article 17 lu à la lumière du préambule de la Charte de 1961 au motif que la protection dont bénéficient les enfants en deçà de l'âge de la responsabilité pénale durant la phase préalable au procès est sensiblement moindre que celle accordée aux adolescents à ce stade	Enfants en dessous de l'âge de la responsabilité pénale	Potentiellement mono-critérielle (âge -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°151/2017</b> <b>Centre Européen des Droits des Roms contre Bulgarie</b>	Article E combiné à l'article 11§1 en raison de l'impossibilité présumée de souscrire à une assurance maladie et des conséquences disproportionnées qui en résultent pour les femmes Roms dans l'accès aux soins de maternité	Femmes Roms	Multiple (origine ethnique -, genre - et potentiellement statut socioéconomique -)	Indirecte	Pas mobilisé	Oui

	Article E combiné à l'article 11§1 en raison de la ségrégation des femmes Roms dans les services de maternité des hôpitaux publics	Femmes Roms	Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique +, genre - et statut socioéconomique -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non
<b>N°157/2017</b> <b>Centre Européen pour les Droits des Roms et Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales contre République tchèque</b>	Article 17 lu à la lumière du préambule de la Charte de 1961 au motif que les enfants Roms et les enfants handicapés sont surreprésentés dans les établissements de prise en charge d'enfants de moins de 3 ans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfants Roms</li> <li>• Enfants handicapés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mono-critérielle (origine ethnique +) mais potentiellement multiple (origine ethnique + et âge -)</li> <li>• Mono-critérielle (handicap -) mais potentiellement multiple (handicap - et âge -)</li> </ul>	Potentiellement indirecte	Pas mobilisé	Non
<b>N°162/2018</b> <b>Fédération Internationale des Associations de Personnes Âgées contre France</b>	Article 23 au motif qu'une ordonnance interdit aux personnes âgées de plus de 71 ans d'être candidates à une élection au sein des conseils de l'Ordre des professions de santé	Candidats à une élection au sein des conseils de l'Ordre des professions de santé âgés de plus de 71 ans	Potentiellement mono-critérielle (âge +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (loi abrogée)
	Article E combiné à l'article 5 au motif que la limite d'âge de 71 ans imposée aux candidats aux élections des conseils ordinaires des professions de santé constitue un traitement différencié des personnes de cette tranche d'âge par rapport aux autres citoyens pour ce qui est de l'exercice de leur droit syndical	Candidats à une élection au sein des conseils de l'Ordre des professions de santé âgés de plus de 71 ans	Potentiellement mono-critérielle (âge +)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (loi abrogée)
<b>N°163/2018</b> <b>ATTAC Ry, Globaali Sosiaalityö Ry et Maan Ystävät Ry contre Finlande</b>	Article E combiné aux articles 1, 2, 3§1, 4§§2, 3 et 5, 5, 6, 7§§1 et 3, 11, 12, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30 et 31 au motif que, lors de la négociation et de la conclusion de l'accord CETA, la Finlande ne s'est pas assurée que l'accord était compatible avec ses engagements souscrits dans le cadre de la Charte Sociale; plus particulièrement, l'accord favoriserait les investisseurs étrangers au détriment des citoyens finlandais, ce qui serait discriminatoire	Citoyens finlandais	Potentiellement mono-critérielle (nationalité -)	Potentiellement directe	Pas mobilisé	Non (réclamation irrecevable)

<p><b>N°196/2020 Greek Bar Associations contre Grèce</b></p>	<p>Article E combiné aux articles 11, 13, 16, 17, 30 et 31§2 au motif que, pendant la pandémie de Covid-19, les autorités grecques ont exclu les avocats de l'aide sociale qu'elles avaient accordée aux autres travailleurs indépendants, ce qui aurait privé les avocats, leurs familles et leurs enfants de leur droit au travail, à un environnement sûr, à la protection de leur santé, à la protection économique, juridique et sociale</p>	<p>Avocats, leurs familles et leurs enfants</p>	<p>Potentiellement mono-critérielle (profession -)</p>	<p>Potentiellement directe</p>	<p>Pas mobilisé</p>	<p>Non (réclamation irrecevable)</p>
--	---	---	--	--------------------------------	---------------------	--------------------------------------

## BIBLIOGRAPHIE

### I. Ouvrages généraux

- HENNEBEL (L.), TIGROUDJA (H.), *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, 1705p.
- SUDRE (F.), MILANO (L.), SURREL (H.), PASTRE-BELDA (B.), *Droit européen et international des droits de l'Homme*, 15ème édition mise à jour, PUF, Paris, 2021, 981p.
- THARAUD (D.), BOYER-CAPELLE (C.), *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, L'Harmattan, Paris, 2021, 390p.

### II. Ouvrages spéciaux

- BENELHOCINE (C.), *La Charte Sociale Européenne*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011, 154p.
- BRIBOSIA (E.), RORIVE (I.), VAN DROOGHENBROECK (S.)(dir.), *Droit de la non-discrimination: Avancées et enjeux*, Bruylant, Bruxelles, 2016, 251p.
- BURGORGUE-LARSEN (L.)(dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens n°7, Pedone, Paris, 2014, 246p.
- CONSEIL DE L'EUROPE, *La Charte sociale du XXIe siècle*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, 344p.
- GOMIEN (D.), HARRIS (D.), ZWAAK (L.), *Convention européenne des Droits de l'Homme et Charte sociale européenne: droit et pratique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998, 482p.
- SUDRE (F.) (Dir.), *Les grands arrêts de la Cour Européenne des droits de l'Homme*, PUF, Paris, 8<sup>e</sup> éd., 2017, 967p.

### III. Thèses et mémoires

- BRILLAT (M.), *Le principe de non-discrimination à l'épreuve des rapports entre les droits européens*, Institut Universitaire de Varenne, Collection des thèses, 2015, 491p.
- MADELAINE (C.), *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 133, 2014, 572p.
- XENIDIS (R.), « Beyond the « Master's tools »: Putting intersectionality to work in European non-discrimination law: A study of the European Union and the Council of Europe non-discrimination law regimes », Thèse, 2020, 394p.

### IV. Articles

- AISHAGBOR (D.), « Multiple discrimination in a multicultural Europe: Achieving labour market equality through new governance », *Current Legal Problems*, Vol. 61, n°1, 2008, pp. 265-288.
- ATREY (S.), « Fifty Years On: The Curious Case of Intersectional Discrimination in the ICCPR », *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 35, n°3, 2017, pp. 220-239.
- BESSON (S.), « Evolutions in non-discrimination law within the ECHR and the ESC systems: It takes two to tango in the Council of Europe », *American Journal of Comparative Law*, vol. 60, n°1, 2012, pp. 147-180.
- BESSON (S.), « La vulnérabilité et la structure des droits de l'Homme, L'exemple de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme », in Laurence Burgorgue-Larsen (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens n°7, Pedone, Paris, 2014, pp. 59-85.
- BILGE (S.), ROY (O.), « La discrimination intersectionnelle: la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », *Canadian Journal of Law and Society*, Vol. 25, n°1, 2010, pp51-74.

- BOND (J.), « International intersectionality: a theoretical and pragmatic exploration of women's international human rights violations », *Emory Law Journal*, Vol. 52, n°1, 2003, pp71-186.
- BRIBOSIA (E.), MEDARD INGHILTERRA (R.), RORIVE (I.), « Discrimination intersectionnelle en droit: mode d'emploi », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n°126, Avril 2021, pp241-274.
- CRENSHAW (K.), « Demarginalizing the intersection of Race and Sex: A black feminist critique of Anti-Discrimination doctrine, feminist theory and anti-racist politics », 1989.
- CRENSHAW (K.), « Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color », *Stanford Law Review*, Vol. 43, 1991, pp. 1241-1299.
- DAVIS (A.N.), « Intersectionality and international law: recognizing complex identities on the global stage », *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 28, 2015, pp205-242.
- ESTUPIÑAN-SILVA (R.), « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour Inter-Américaine des Droits de l'Homme: Esquisse d'une typologie », in Laurence Burgorgue-Larsen (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Cahiers européens n°7, Pedone, Paris, 2014, pp89-113.
- FREDMAN (S.), *Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination role*, Directorate Justice and Consumers, May 2016, 88p.
- GAUTHIER (C.), « Les mineurs dans le droit du Conseil de l'Europe », in Catherine Gauthier, Marie Gautier et Adeline Gouttenoire (dir.), *Mineurs et droits européens*, Paris, Pedone, 2012, pp 27-37.
- GANTY (S.), « Poverty as misrecognition: what role for anti-discrimination law in Europe ? », *Human Rights Law Review*, to be published (2021), 46p.
- GOLDBERG (S.), « Discrimination by comparison », *the Yale law journal*, Volume 121, n°4, 2011, pp728-813.
- GRABHAM (E.), « Taxonomies of Inequality: Lawyers, Maps, and the Challenge of Hybridity », *Social and Legal Studies*, Volume 15, n°1, 2006, pp5-23.
- HANNETT (S.), « Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination », *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23, n°1, 2003, pp65-86.
- JAUNAIT (A.), « Intersectionnalité: le nom d'un problème », *Pouvoirs*, n°173, 2020, pp15-25.
- JONKER (M.), HALRYNJO (S.), « Multidimensional discrimination in judicial practice: a legal comparison between Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Volume 32, n°4, 2014, pp408-433.
- LARRALDE (J.-M.), « Le Comité européen des droits sociaux face aux dysfonctionnements des interruptions de grossesse », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, n°102, 2015, pp403-420.
- MARGUENAUD (J.-P.), MOULY (J.), « Le Comité européen des droits sociaux, un laboratoire d'idées sociales », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Vol. 3, 2011, pp. 685-716.
- MARTENS (P.), « La nouvelle controverse de Valladolid », *RTDH*, n°98, 2014, pp307-331.
- MERCAT-BRUNS (M.), « Multiple discrimination and intersectionality: issues of equality and liberty », *International Social Science Journal*, Vol. 67, n°223-224, 2017, pp43-54.
- NIVARD (C.), « La valeur systématisante de la vulnérabilité dans la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux », in Caroline Boiteux-Picheral (dir.), *La vulnérabilité en droit européen des droits de l'Homme, Conception(s) et fonction(s)*, pp108-111.
- PLATON (S.), « Droits européens et mineurs étrangers », in Catherine Gauthier, Marie Gautier et Adeline Gouttenoire (dir.), *Mineurs et droits européens*, Paris, Pedone, 2012, pp 77-90.
- RUET (C.), « La vulnérabilité dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme », *RTDH*, n°102, 2015, pp317-340.
- SHARIFRAZI (A.), « Les discriminations intersectionnelles à la croisée des chemins: regard pratique sur le système antidiscriminatoire des organes conventionnels des Nations Unies », *Journal européen des droits de l'homme* (JEDH), n°5, 2019, pp335-365.
- SHEPPARD (C.), « Grounds of discrimination: Towards an inclusive and contextual approach », in *Les 25 ans de la*

*Charte québécoise*, Ouvrage collectif, Service de la formation permanente, Barreau du Québec, n°142, Cowansville, Éditions Yvon Blais, pp91-117.

TIMMER (A.), « Toward an anti-stereotyping approach for the European Court of Human Rights », *Human rights law review*, Volume n°11, 2011, pp707-738.

THOUVENOT (M.), « La protection des droits sociaux par la CEDH: Quid de sa sororité avec la Charte sociale européenne ? », *Revue Québécoise de Droit International*, Vol. 33, Hors-série, 2020, pp705-737.

TRUSCAN (I.), BOURKE-MARTIGNONI (J.), « International human rights law and intersectional discrimination », *The Equal Rights Review*, Vol. 16, 2016, pp103-131.

VAKULENKO (A.), « “Islamic Headscarves” and the European Convention on Human Rights : An Intersectional Perspective », *Social & Legal Studies*, Vol. 16, n° 2, 2007, pp183-199.

VARGAS VERA (G.), « Interseccionalidad de la discriminación, formas agravadas de vulnerabilidad. El caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador », *r. Iuris Dictio*, n°18, 2016, pp139-148.

VERLOO (M.), « Multiple inequalities, intersectionality and the European Union », *The European Journal of Women’s Studies*, Volume 13, Numéro 3, 2006.

XENIDIS (R.), « Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law Towards Redressing Complex Inequality? », in Uladzislau BELAVUSAU and Kristin HENRARD (eds), *EU anti-discrimination law beyond gender*, Oxford, Hart Publishing, 2018, pp41-74.

XENIDIS (R.), « Transforming EU equality law ? On disruptive narratives and false dichotomies », *Oxford Yearbook of European Law*, Vol. 38, 2019, pp2-57.

YOSHIDA (K.), « Towards Intersectionality in the European Court of Human Rights: The Case of *B.S. v Spain* », *Feminist legal studies*, Vol. 21, 2013, pp195-204.

## **V. Jurisprudence**

### **Comité européen des droits sociaux**

#### Décisions du Comité les plus citées dans le mémoire

CEDS, *Réclamation collective n°06/1999 Syndicat national des professions du tourisme c/ France*, décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000.

CEDS, *Réclamation collective n°13/2002 Autisme-Europe c/ France*, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

CEDS, *Réclamation collective n°15/2003 CEDR c/ Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004.

CEDS, *Réclamation collective n°27/2004 CEDR c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005.

CEDS, *Réclamation collective de la réclamation n°31/2005 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006.

CEDS, *Réclamation collective n°33/2006 ATD Quart-Monde c/ France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

CEDS, *Réclamation collective n°41/2007 MDAC c/ Bulgarie*, décision sur la recevabilité du 26 juin 2007.

CEDS, *Réclamation collective n°46/2007 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2008.

CEDS, *Réclamation collective n°58/2009 COHRE c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010.

CEDS, *Réclamation collective n°63/2010 COHRE c/ France*, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011.

CEDS, *Réclamation collective n°87/2012 IPPF EN c/ Italie*, décision sur le bien-fondé du 10 septembre 2013.

CEDS, *Réclamation collective n°91/2013 Confederazione Generale Italiana del Lavoro c/ Italie*, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 12 octobre 2015.

CEDS, *Réclamation collective n°151/2017 CEDR c/ Bulgarie*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2018.

Ensemble des 81 décisions sur le bien-fondé, d'irrecevabilité ou de radiation portant sur une discrimination (Cf. Tableau - Annexe E).

### ***Cour africaine des droits de l'homme et des peuples***

African court on human and people's rights, *Request for advisory opinion by the Pan African lawyers union (PALU) on the compatibility of vagrancy laws with the African Charter on human and people's rights and other human rights instruments applicable in Africa*, Advisory opinion issued on December, 4th 2020, Request No. 001/2018.

### ***Cour européenne des droits de l'Homme***

#### Arrêt relatif à la discrimination indirecte :

Cour EDH, *Affaire D.H. et autres c/ République tchèque*, arrêt du 13 novembre 2007 (Grande Chambre), Requête n°57325/00.

#### Arrêts concernant la prise de mesures compensatoires ciblant un groupe spécifique :

Cour EDH, *Affaire Thlimmenos c/ Grèce*, arrêt du 6 avril 2000, n°34369/97.

Cour EDH, *Affaire Stec e.a. c/ Royaume-Uni*, arrêt du 12 avril 2006 (Grande Chambre), n°65731/01 et 65900/01.

Cour EDH, *Affaire Horváth et Kiss c/ Hongrie*, arrêt du 29 juin 2013, n° 11146/11.

Cour EDH, *Affaire çam c/ Turquie*, arrêt du 23 février 2016, n° 51500/08.

#### Arrêts liés à la prise en compte des besoins spécifiques des Roms/Tsiganes :

Cour EDH, *Affaire Buckley c/ Royaume-Uni*, arrêt du 25 septembre 1996, n°20348/92, Rec. 96-IV.

Cour EDH, *Affaire Chapman c/ Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 2001, n°27238/95, Rec.2001-1.

Cour EDH, *Affaire Connors c/ Royaume-Uni*, arrêt du 27 mai 2004, n°66746/01.

Cour EDH, *Affaire Oršuš et autres c/ Croatie*, arrêt du 16 mars 2010 (Grande Chambre), n°15766/03.

Cour EDH, *Affaire Winterstein e.a. c/ France*, arrêt du 17 octobre 2013, n° 27013/07.

#### Arrêts liés à la discrimination intersectionnelle :

Cour EDH, *Affaire N.B. c/ Slovaquie*, arrêt du 12 juin 2012, n°29518/10.

Cour EDH, *Affaire B.S. c/ Espagne*, arrêt du 24 juillet 2012, n° 47159/08.

Cour EDH, *Affaire S.A.S. c/ France*, arrêt du 1er juillet 2014 (Grande Chambre), n°43835/11.

Cour EDH, *Affaire Carvalho Pinto de Sousa Morais c/ Portugal*, arrêt du 27 juillet 2017, n°17484/15.

### ***Cour interaméricaine des droits de l'Homme***

Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2015, Serie C No. 298.

Corte IDH, *Caso I.V. vs Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 329.

Corte IDH, *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de marzo de 2018, Serie C No. 350.

Corte IDH, *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 9 de marzo

de 2018, Serie C No. 351.

***Cour de justice des Communautés européennes / Cour de justice de l'Union européenne***

Décisions relatives à la discrimination indirecte :

CJCE, *Affaire Giovanni Maria Sotgiu c/ Deutsche Bundespost*, arrêt du 12 février 1974, affaire n°152/73.

CJEC, *Affaire John O'Flynn c/ Adjudication Officer*, arrêt du 23 mai 1996, affaire n°C-279/93.

Décisions encadrant strictement le traitement préférentiel pouvant être accordé aux femmes:

CJCE, *Affaire M. H. Marshall c/ Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, arrêt du 26 février 1986, affaire n°C-152/84.

CJCE, *Affaire Eckhard Kalanke c/ Freie Hansestadt Bremen*, arrêt du 17 octobre 1995, affaire n°C-450/93.

CJCE, *Affaire Georg Badeck c/ Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen*, arrêt du 28 mars 2000, affaire n°C-158/97.

CJCE, *Affaire Katerina Abrahamsson et Leif Anderson c/ Elisabeth Fogelqvist*, arrêt du 6 juillet 2000, affaire n°C-407/98.

CJUE, *Affaire X*, arrêt du 3 septembre 2014, affaire C-318/13.

Décisions relatives aux aménagements raisonnables dans le cadre de la discrimination fondée sur le handicap :

CJUE, *Affaire HK Danmark, agissant pour Jette Ring c/ Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335-11) et HK Danmark, agissant pour Lone Skouboe Werge c/ Dansk Arbejdsgiverforening agissant pour Pro Display A/S (C-337/11)*, arrêt du 11 avril 2013, affaires jointes n°C-335/11 et C-337/11.

CJUE, *Affaire Commission européenne c/ République italienne*, arrêt du 4 juillet 2013, affaire n°C-312/11.

Décisions concernant des affaires relevant a priori de discriminations intersectionnelles :

CJUE, *Affaire Galina Meister c/ Speech Design Carrier Systems GmbH*, arrêt du 19 avril 2012, affaire n°C-415/10.

CJUE, *Affaire Johann Odar c/ Baxter Deutschland GmbH*, arrêt du 6 décembre 2012, affaire n°C-152/11.

CJUE, *Affaire Z c/ A Government Department and the Board of management of a community school*, arrêt du 18 mars 2014, affaire n°C-363/12.

CJUE, *Affaire David L. Parris c/ Trinity College Dublin e.a.*, conclusions de l'avocat général Juliane Kokott présentées le 30 juin 2016, affaire n°C-443/15.

CJUE, *Affaire David L. Parris c/ Trinity College Dublin e.a.*, arrêt du 24 novembre 2016, affaire n°C-443/15.

CJUE, *Affaire Petya Milkova c/ Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, arrêt du 9 mars 2017, affaire n°C-406/15.

CJUE, *Affaire Samira Achbita et Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c/ G4S Secure Solutions NV*, conclusions de l'avocat général Juliane Kokott présentées le 31 mai 2016, affaire n°C-157/15.

CJUE, *Affaire Samira Achbita et Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c/ G4S Secure Solutions NV*, arrêt du 14 mars 2017, affaire n°C-157/15.

CJUE, *Affaire Bougnaoui et Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c/ Micropole SA*, conclusions de l'avocat général Eleanor Sharpston présentées le 13 juillet 2016, affaire n°C-188/15.

CJUE, *Affaire Bougnaoui et Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c/ Micropole SA*, arrêt du 14 mars 2017 (Grande Chambre), affaire n°C-188/15.

CJUE, *Affaires IX c/ WABE eV et MH Müller Handels GmbH c/ MJ*, conclusions de l'avocat général Athanasios Rantos présentées le 25 février 2021, affaires jointes n°C-804/18 et C-341/19.

CJUE, *Affaires IX c/ WABE eV et MH Müller Handels GmbH c/ MJ*, arrêt du 15 juillet 2021 (Grande Chambre),

affaires jointes n°C-804/18 et C-341/19.

## **VI. Conventions internationales**

### Bloc juridique constituant le système de la Charte sociale européenne :

Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre 1961, STE n°35.

Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne*, Strasbourg, 5 mai 1988, STE n°128.

Conseil de l'Europe, *Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne*, Turin, 21 octobre 1991, STE n°142.

Conseil de l'Europe, *Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives*, Strasbourg, 9 septembre 1995, STE n°158.

Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne révisée*, Strasbourg, 3 mai 1996, STE n°163.

## **VII. Documents officiels**

### **Conseil de l'Europe**

Comité Européen des Droits Sociaux, *Digest de Jurisprudence*, Décembre 2018.

Cour EDH, *Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1 du Protocole n°12 à la Convention : Interdiction de la discrimination*, 1ère édition, 31 décembre 2019.

Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, *Améliorer la mise en oeuvre des droits sociaux - renforcer le système de la Charte sociale européenne: Propositions de la Secrétaire Générale*, SG/Inf(2021)13, 22 avril 2021.

### **Cour inter-américaine des droits de l'Homme**

Corte interamericana de derechos humanos, *Cuadernillo de jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos n° 14 : igualdad y no discriminación*, 2019.

### **Organisation des Nations unies**

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n°25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales*, 2000.

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale n°25 La dimension sexiste de la discrimination raciale*, 2000.

### **Union européenne**

*Directive 2000/43/CE du Conseil 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, Journal officiel n° L 180 du 19/07/2000, p. 22-26.

*Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*, Journal officiel n° L 303 du 02/12/2000, p. 16-22.

*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*, Journal officiel n° L 373 du 21/12/2004, p. 37-43.

## **VI. Sites internet**

Site internet de la Charte sociale européenne

Karin Lukas, « The European Social Charter and Equality », *Taking Stock of the European Social Charter at 60*, Conférence ayant eu lieu le 21 Avril 2021 à Nottingham, Royaume-Uni, transcription disponible sur le site de la Charte sociale européenne.

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	5
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES, ACRONYMES .....	6
SOMMAIRE .....	7
INTRODUCTION .....	9
PREMIÈRE PARTIE. – UN DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE INNOVANT FAVORISANT LA RECONNAISSANCE DE LA DISCRIMINATION MULTIPLE.....	27
<b>CHAPITRE I. – UNE CONCEPTION ÉGALITAIRE DU DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE CAPABLE D’INTÉGRER LA CRITIQUE INTERSECTIONNELLE .....</b>	<b>27</b>
<b>SECTION I. – L’ESSOR DU DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE GRÂCE À L’AVÈNEMENT D’UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE DROITS INTERCONNECTÉS.....</b>	<b>28</b>
<b>I. – De la Charte au système CSE : l’expansion de la Charte et de son droit antidiscriminatoire .....</b>	<b>28</b>
<b>A. – Le droit antidiscriminatoire embryonnaire au sein de la Charte originelle .....</b>	<b>29</b>
<b>B. – La constitution du bloc CSE à la fin des années 80 : l’essor du droit antidiscriminatoire.....</b>	<b>31</b>
<b>II. – Le décloisonnement du système de la Charte opéré par le Comité .....</b>	<b>35</b>
<b>A. – Une protection à géométrie variable.....</b>	<b>36</b>
<b>B. – L’uniformisation du système CSE .....</b>	<b>37</b>
<b>C. – L’intégration et l’interconnexion des droits au sein du système CSE.....</b>	<b>39</b>
<b>D. – La mise en œuvre décompartimentée du droit antidiscriminatoire.....</b>	<b>40</b>
<b>SECTION II. – UN DROIT ANTIDISCRIMINATOIRE CONÇU COMME LE DROIT À UNE ÉGALITÉ MATÉRIELLE, EFFECTIVE ET TRANSFORMATRICE .....</b>	<b>42</b>
<b>I. – La garantie d’une protection collective contre des inégalités structurelles .....</b>	<b>43</b>
<b>II. – La prohibition de la discrimination indirecte comme droit à l’égalité matérielle, effective et correctrice .....</b>	<b>46</b>
<b>A. – Une nouvelle définition de la discrimination indirecte .....</b>	<b>47</b>
<b>B. – Une protection renforcée des groupes vulnérables .....</b>	<b>51</b>
<b>CHAPITRE II. – LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA DISCRIMINATION INDIRECTE COMME SOLUTION AU PROBLÈME D’ÉTABLISSEMENT DE LA DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE.....</b>	<b>56</b>
<b>SECTION I. – LE CONTOURNEMENT DE L’ÉCUEIL DE LA COMPARAISON PAR L’ABANDON DU TEST DE COMPARABILITÉ CLASSIQUE .....</b>	<b>56</b>
<b>I. – Le renversement du test de comparabilité : apporter la preuve de la différence .....</b>	<b>57</b>
<b>II. – La catégorisation comme groupe vulnérable : apporter la preuve de la spécificité.....</b>	<b>61</b>
<b>A. – De la comparaison renversée à la catégorisation.....</b>	<b>61</b>
<b>B. – La délimitation des sujets vulnérables.....</b>	<b>64</b>
<b>C. – Le potentiel de la catégorisation comme groupe vulnérable.....</b>	<b>67</b>
<b>SECTION II. – L’AMÉNAGEMENT DE LA CHARGE DE LA PREUVE AU PROFIT DE L’ORGANISATION RÉCLAMANTE : UNE ABSENCE DE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ INJUSTIFIABLE .....</b>	<b>69</b>
<b>I. – La souplesse du mode de preuve statistiques.....</b>	<b>70</b>
<b>A. – L’obligation de collecte de données pour les États .....</b>	<b>70</b>
<b>B. – Une <i>acceptation large des preuves collectives</i>.....</b>	<b>72</b>
<b>II. – L’inaction injustifiable pour l’État défendeur .....</b>	<b>75</b>
<b>A. – L’inadmissibilité des justifications en règle générale.....</b>	<b>75</b>
<b>B. – Un contrôle de proportionnalité strict à travers la notion de « progrès mesurables ».....</b>	<b>78</b>
DEUXIÈME PARTIE. – UN TRAITEMENT DE LA DISCRIMINATION MULTIPLE METTANT EN LUMIÈRE LA PERSISTANCE DE PROBLÈMES INTERSECTIONNELS EN COURS DE RÉOLUTION .....	84
<b>CHAPITRE I. – LA DIFFICULTÉ D’ÉTABLIR UNE DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE DIRECTE .....</b>	<b>84</b>
<b>SECTION I. – UN DÉPASSEMENT DE LA COMPARABILITÉ POSSIBLE DANS LE CADRE DE LA DISCRIMINATION DIRECTE ? .....</b>	<b>85</b>
<b>I. – Une comparaison nécessaire mais difficile .....</b>	<b>85</b>
<b>II. – Une amorce d’approche anti-stéréotypes dans la jurisprudence du Comité.....</b>	<b>89</b>
<b>A. – La stigmatisation dans le cadre des violations aggravées .....</b>	<b>90</b>
<b>B. – Vers une généralisation par l’approche anti-stéréotypes ?.....</b>	<b>92</b>
<b>SECTION II. – LE MODE DE PREUVE COLLECTIVE COMME FREIN À L’ÉTABLISSEMENT D’UNE DISCRIMINATION DIRECTE.....</b>	<b>94</b>
<b>I. – La réticence du Comité vis-à-vis des témoignages.....</b>	<b>95</b>
<b>II. – La méthodologie contextuelle comme validation des preuves individuelles .....</b>	<b>98</b>

<b>CHAPITRE II. – UNE HIÉRARCHISATION ENTRE GROUPES ET MOTIFS DANS LE TRAITEMENT DE LA DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE</b> .....	102
<b>SECTION I. – DES CAS DE DISCRIMINATION INTERSECTIONNELLE ÉCHAPPANT A UNE RECONNAISSANCE EXPLICITE ET ENTIÈRE</b> .....	102
<b>I. – Enfants migrants en situation irrégulière et mineurs étrangers non accompagnés : l’exclusion du champ d’application personnel de la Charte</b> .....	103
<b>A. – Une question d’applicabilité : le rejet de la discrimination</b> .....	103
<b>B. – La grande vulnérabilité de ces enfants appréhendée par le CEDS</b> .....	105
<b>C. – L’insuffisance de la jurisprudence du Comité au long terme</b> .....	108
<b>II. – Le cas des Roms : la sous-appréhension du statut socioéconomique comme motif discriminatoire</b> ..	110
<b>A. – La simple mention de la condition de minorité ethnique défavorisée des Roms</b> .....	111
<b>B. – Le statut socioéconomique : motif discriminatoire versus droit à la protection contre la pauvreté et l’exclusion</b> .....	112
<b>SECTION II. – LA STRATÉGIE IMBRIQUÉE DES ORGANISATIONS RÉCLAMANTES CONCERNANT LA DÉNONCIATION DE DISCRIMINATIONS</b> .....	115
<b>I. – La difficile émergence des discriminations intersectionnelles au sein des réclamations</b> .....	115
<b>II. – Vers un rééquilibrage entre groupes et sous-groupes lors du suivi des décisions</b> .....	117
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	123
<b>ANNEXES</b> .....	125
ANNEXE A : LE CONTENU NORMATIF ACTUEL DU SYSTÈME DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE.....	126
ANNEXE B : MÉCANISME DE CONTRÔLE ACTUEL DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE .....	127
ANNEXE C : PRINCIPES DE NON-DISCRIMINATION AU SEIN DU SYSTÈME DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE .....	130
ANNEXE D : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS TYPES DE DISCRIMINATION ET DE LEUR TRAITEMENT	131
ANNEXE E : TABLEAU DES RÉCLAMATIONS COLLECTIVES ALLÉGUANT UNE DISCRIMINATION ET AYANT ÉTÉ TRAITÉES PAR LE CEDS.....	132
BIBLIOGRAPHIE.....	178