Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 12785**
17 novembre 2011

# La Déclaration de principes sur l'égalité et l'action du Conseil de l'Europe

**Avis**[1]
Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes
Rapporteure: Mme Lydie ERR, Luxembourg, Groupe socialiste

## A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes félicite le rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, M. Boriss Cilevičs, pour son rapport bien documenté et soutient les projets de résolution et de recommandation proposés. Malgré de remarquables progrès dans la reconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination au sein du Conseil de l'Europe et du cadre législatif des Etats membres, l'écart entre la loi et son application est toujours large, notamment dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes.

2. Le moment est venu de relancer le débat sur l'égalité et la non-discrimination, alors que l'actuelle crise économique et financière contribue à exacerber les inégalités et que les politiques progressistes de non-discrimination sont reléguées au bas de la liste des priorités des gouvernements européens.

3. La commission partage l'avis selon lequel des mesures législatives ne sont pas suffisantes; il faut des politiques efficaces visant à parvenir à l'égalité et à protéger les personnes défavorisées contre la discrimination. La discrimination multiple, qui touche durement les femmes, devrait être prise en compte lors de l'élaboration de ces politiques.

## B. Amendements proposés

**– au projet de résolution:**

*Amendement A (au projet de résolution)*

Dans le projet de résolution, paragraphe 6, remplacer les mots «protéger les groupes vulnérables (comme les minorités nationales, les personnes handicapées ou les migrants) des pratiques discriminatoires» par les mots:

> *«protéger les personnes défavorisées (comme les femmes, les membres des minorités nationales, les personnes handicapées ou les migrants) des pratiques discriminatoires;»*

1. Renvoi en commission: Doc. 12022, Renvoi 3609 du 2 octobre 2009. Commission saisie du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Voir Doc. 12778. Avis approuvé par la commission le 5 octobre 2011.

*Amendement B (au projet de résolution)*

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 9.3 par l'alinéa suivant:

> *«à promouvoir et à développer des politiques efficaces en faveur de l'égalité, en particulier par l'application de mesures positives à l'attention des personnes défavorisées; le cas échéant, pour un temps limité;»*

**– au projet de recommandation:**

*Amendement C (au projet de recommandation)*

Dans le projet de recommandation, paragraphe 2.2, après les mots «Comité pour l'élimination de la discrimination raciale», ajouter les mots «l'ONU Femmes et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (comité CEDAW)».

## C. Exposé des motifs par Mme Err, rapporteure pour avis

### 1. Observations générales

1. Je tiens à féliciter M. Cilevičs pour son excellent rapport, qui traite d'une question très pertinente considérant la situation actuelle des droits de l'homme en Europe. Alors que la crise financière pousse les gouvernements à réduire leurs budgets et à sélectionner soigneusement leurs priorités, les politiques d'égalité et de non-discrimination sont souvent reléguées au rang des préoccupations secondaires. Cela contraste avec la réalité sociale de notre continent où, dans un contexte d'inégalités persistantes, les groupes défavorisés subissent de façon disproportionnée les conséquences de la situation économique.

2. Le rapport de M. Cilevičs reflète les positions constamment adoptées par la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, notamment en ce qui concerne le phénomène de la discrimination multiple, ainsi que la nécessité d'adopter des lois et politiques antidiscriminatoires efficaces, dont des mesures de discrimination positive.

### 2. Le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

3. Le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes figure en bonne place dans le droit des droits de l'homme. Cela est particulièrement vrai du système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, comme le montre clairement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»). La Cour a traité à plusieurs reprises la question de la discrimination envers les femmes et a largement contribué à concrétiser leurs droits en Europe en appliquant le principe d'égalité de façon progressive.

4. Plusieurs arrêts rendus ces dernières années sont importants au regard des questions sur lesquelles notre commission et l'Assemblée parlementaire n'ont cessé de se pencher. Dans l'affaire *M.C. c. Bulgarie* (2003), la Cour a estimé que les Etats ont l'obligation positive d'adopter des dispositions en matière pénale qui sanctionnent effectivement le viol et de les appliquer en pratique à travers la loi et des poursuites effectives. L'intérêt de cette affaire réside également dans le fait que des dispositions générales telles que les articles 3 (droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants) et 8 (droit au respect de la vie privée) de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, «la Convention») sont interprétées de façon à améliorer la protection des droits des femmes, pour faire en sorte que les problèmes que rencontrent les femmes de façon disproportionnée soient couverts.

5. La Cour a également rendu des arrêts dans des affaires de traite d'êtres humains: dans l'affaire *Rantsev c. Chypre et Fédération de Russie* (2010), elle a récemment affirmé, entre autres, que le fait de n'avoir mis en place aucun dispositif légal et administratif de lutte contre la traite emporte violation de l'article 4 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé). Il est clair que la jurisprudence de la Cour est conforme (et ouvre la voie) aux travaux des autres organes du Conseil de l'Europe, qui tous apportent une contribution importante à la lutte contre la traite des êtres humains.

6. Au-delà des affaires individuelles et des principes réaffirmés sur des questions telles que la protection de l'intégrité physique des femmes, la discrimination envers les mères célibataires, le droit de porter le nom de jeune fille et d'autres questions relatives à la condition féminine, la Cour a de plus en plus souligné l'importance cruciale de l'égalité entre les femmes et les hommes en tant que pilier du système du Conseil de l'Europe. Dès 1985, la Cour a affirmé que «l'égalité des sexes constitue (…) un objectif important des Etats membres du Conseil de l'Europe»[2]. Plus récemment, elle est allée encore plus loin en définissant l'égalité entre les sexes comme «l'un des principes essentiels sous-jacents à la Convention»[3]. Autrement dit, si l'égalité et la non-discrimination sont des piliers du système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'égalité entre les sexes fait partie des valeurs fondamentales qui sous-tendent ces principes.

**3. Discrimination et violence: la violence fondée sur le sexe comme violation de l'égalité**

7. La Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu dans un récent arrêt[4] que les violences fondées sur le sexe constituent une forme de discrimination à l'égard des femmes. Dans cette affaire concernant la violence domestique, la Cour a conclu non seulement à une violation du droit à la vie et de l'interdiction de la torture et autres mauvais traitements, mais encore à une forme de discrimination au titre de l'article 14, la requérante ayant établi que la violence domestique touche principalement les femmes et que la passivité générale et discriminatoire de la justice crée un climat propice à cette violence.

8. Je pense que la violence fondée sur le sexe est une conséquence de l'inégalité entre les sexes car elle est ancrée dans les relations de pouvoir, inégales, entre les femmes et les hommes. L'impunité relative dont bénéficient traditionnellement les auteurs (hommes) de violences est un signe de la position subordonnée de la femme, tandis que la violence vise souvent à perpétuer les inégalités et à renforcer les rôles dévolus à l'un et l'autre sexe.

9. Les travaux de notre Assemblée ont contribué à diffuser l'idée que la violence fondée sur le sexe et la violence domestique constituent des atteintes flagrantes aux droits fondamentaux. Ces violences nuisent au développement personnel de nombreuses femmes et constituent un obstacle au plein exercice de leurs droits. Etant donné que la violence fondée sur le sexe touche les femmes de façon disproportionnée, elle constitue une violation apparente de l'égalité entre les femmes et les hommes.

10. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210) tient compte du lien existant entre la violence envers les femmes et l'inégalité entre les sexes. Son préambule affirme ainsi que «la réalisation *de jure* et *de facto* de l'égalité entre les femmes et les hommes est un élément clé dans la prévention de la violence à l'égard des femmes» et que «la violence à l'égard des femmes est une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes ayant conduit à la domination et à la discrimination des femmes par les hommes, privant ainsi les femmes de leur pleine émancipation».

11. L'article 1 énumère les buts de la convention. Elle a notamment pour objectif «de contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de promouvoir légalité réelle entre les femmes et les hommes, y compris par l'autonomisation des femmes», et «de protéger les femmes contre toutes les formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique». En vertu de l'article 4 – «droits fondamentaux, égalité et non-discrimination» –, les Etats parties doivent inscrire dans leur législation le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, et interdire la discrimination à l'égard des femmes. Enfin, l'article 6 – «politiques sensibles au genre» – impose aux Parties de promouvoir et mettre en œuvre de manière effective des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes.

12. En d'autres termes, la convention repose sur quatre piliers (les quatre P): trois d'entre eux (protection des femmes, prévention de la violence, poursuite des auteurs de violences) visent à aborder le phénomène des violences fondées sur le sexe, tandis que le quatrième (politiques) vise à combattre les inégalités, considérées comme la cause principale de la violence.

2. *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 1985.
3. *Leyla Şahin c. Turquie*, 2005.
4. *Opuz c. Turquie*, 2009.

**4. Egalité des chances pour les femmes et les hommes et égalité de résultats**

13. Le rapport de M. Cilevičs souligne à juste titre que le principe d'égalité peut donner lieu à maintes interprétations, de la notion d'«égalité formelle» à celles d'égalité des chances et d'égalité de résultats. S'agissant des droits des femmes, l'égalité des chances a longtemps été notre principal objectif.

14. L'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, son Protocole no 14 (STCE no 194) et les autres textes applicables ne visent pas à créer une situation où femmes et hommes seraient identiques. L'égalité des chances permet à chacun d'avoir les mêmes possibilités de réussite indépendamment du sexe ou de tout autre motif de discrimination éventuelle afin qu'aucun obstacle arbitraire ne puisse empêcher une personne de trouver un poste correspondant à ses compétences. L'égalité des chances garantit en même temps le respect des qualités et des ambitions de chacun et, en définitive, la liberté individuelle. Etant donné les différences entre personnes, une égalité parfaite de résultats est impossible.

15. A certains égards, cependant, l'approche d'égalité des chances s'est avérée insuffisante. Du fait des résistances culturelles et de stéréotypes profondément ancrés, les femmes sont dans l'impossibilité de profiter des possibilités apparemment égales qui leur sont offertes. C'est pourquoi dans certains domaines où parvenir à l'égalité réelle apparaît particulièrement difficile – comme en matière de représentation politique –, des mesures inspirées par le principe d'égalité de résultats pourraient être envisagées. Telles sont les orientations qui ont conduit notre commission et l'Assemblée à appeler à l'instauration de quotas pour garantir la place des femmes sur la scène politique et au sein des directions des grandes entreprises publiques et privées.

**5. Egalité entre les sexes et discrimination multiple**

16. Le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et à la protection contre la discrimination constitue un droit fondamental universel reconnu d'une façon ou d'une autre dans la plupart des instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces instruments mettent l'accent sur plusieurs motifs de discrimination, comme le sexe, la race, l'appartenance ethnique ou le handicap, entre autres, ou bien se concentrent spécifiquement sur l'un d'entre eux. L'idée sous-jacente est que toute personne est ou peut être victime d'une discrimination essentiellement imputable à un seul facteur à la fois; ces motifs de discrimination peuvent dès lors être abordés séparément, tant dans les instruments juridiques qu'au niveau de l'action politique.

17. Dernièrement, la situation de personnes souffrant de plusieurs formes de discrimination a été mise en lumière. Le débat à ce sujet est resté essentiellement théorique pendant la première moitié des années 1990, puis l'importance et l'utilité du concept ont commencé à être de plus en plus reconnues dans différents forums internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux, relatifs aux droits de l'homme.

18. Par le passé, les discriminations fondées sur le sexe, l'origine ethnique ou tout autre motif étaient considérées comme des problématiques distinctes. Autrement dit, les instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention européenne des droits de l'homme, étaient centrés sur des motifs de discrimination tels que le sexe, la race ou l'origine ethnique, le handicap, en considérant qu'une personne était susceptible d'être victime de discrimination en raison de l'un de ces facteurs. Dans certains cas, les instruments internationaux ne traitaient que d'un seul motif de discrimination: tel est notamment le cas de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ou encore de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

19. En effet, des situations particulières peuvent impliquer une discrimination fondée sur plus d'un motif à la fois et, par conséquent, un individu peut subir des formes spécifiques ou aggravées de discrimination. On parle alors de «discrimination multiple». L'expression date de la fin des années 1980. Le concept a été introduit et exploré principalement aux Etats-Unis par des universitaires féministes afro-américains. Ils avaient découvert que les femmes afro-américaines étaient victimes de formes particulières de discrimination qui ne touchaient ni les hommes afro-américains ni les femmes blanches d'une manière générale. Cependant, ce concept s'applique bien évidemment également à des situations qui sont généralisées en Europe.

20. Les femmes sont typiquement confrontées à une discrimination multiple. Etant donné qu'elles représentent une forte proportion de chaque groupe défavorisé, les femmes se retrouvent systématiquement à l'intersection entre deux ou plusieurs motifs de discrimination.

21. Diverses catégories ont été élaborées pour décrire des situations caractérisées par l'interaction de plusieurs motifs de discrimination: on parle ainsi de discrimination multiple, intersectionnelle, composée et imbriquée. Une distinction entre la discrimination multiple et la discrimination intersectionnelle, en particulier, a

été proposée en ces termes: le phénomène de la discrimination multiple recouvrirait les cas où une personne subit une discrimination fondée sur différents motifs à différentes occasions. Par exemple, une femme handicapée pourra être victime d'une discrimination en raison de son sexe pour l'accès à un poste hautement qualifié, ou du fait de son handicap si un bâtiment public n'est pas accessible pour les personnes en fauteuil roulant. La discrimination intersectionnelle et composée, désigne quant à elle des situations où une personne fait l'objet de discrimination pour deux (ou plus) motifs différents en même temps (la stérilisation forcée de femmes handicapées pourrait en constituer un exemple, car il ne s'agit pas d'un cas typique de discrimination à l'égard des femmes en général ni à l'égard des hommes handicapés).

22. A mon avis, la notion de discrimination multiple pourrait servir de concept global recouvrant toutes les situations dans lesquelles une discrimination fondée sur plus d'un motif peut intervenir. Je crois qu'en tant que responsables politiques déterminés à promouvoir l'égalité, nous devrions nous concentrer sur la réalisation de cet objectif plutôt que sur des détails théoriques.

23. La discrimination multiple ne doit pas être sous-estimée car elle a de graves conséquences. La discrimination fondée à la fois sur la race et le sexe, par exemple, en est l'une des formes les plus répandues, et ses effets sont dévastateurs. Le cas des femmes migrantes, sur lequel nous nous sommes récemment penchés au sein de notre Assemblée, est un exemple clair de discrimination fondée sur deux ou trois motifs, voire plus. En Europe, les femmes migrantes peuvent faire l'objet d'une discrimination en raison de leur sexe, de leur origine nationale ou ethnique, de leur race, ou encore de leur condition sociale. Dans de tels cas, nous devons veiller à ce que les principes d'égalité et de non-discrimination soient effectivement appliqués au moyen de lois et de politiques appropriées.

### 6. L'importance des mesures positives

24. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a toujours soutenu l'idée selon laquelle les mesures positives sont utiles et nécessaires pour améliorer la situation des femmes dans la société d'aujourd'hui. L'Assemblée a plaidé en faveur de l'adoption de mesures positives et notamment de l'instauration de quotas destinés à faciliter l'accès des femmes à la vie politique. J'ai moi-même été rapporteure sur ce thème[5] et j'ai défendu l'idée que les quotas constituent une exception transitoire mais nécessaire au principe d'égalité, étant donné que la participation égale des femmes et des hommes à la vie politique est «l'un des fondements de la démocratie et l'un des objectifs du Conseil de l'Europe». Les quotas créent une situation exceptionnelle et transitoire qui à plus long terme devrait favoriser un changement de mentalité et permettre de réaliser l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes.

25. Auparavant, l'Assemblée avait mis l'accent sur la nécessité de parvenir à l'équilibre entre les femmes et les hommes dans les processus décisionnels et s'était donné pour objectif de commencer par atteindre une masse critique d'au moins 40 % de femmes dans toutes les instances gouvernementales et élues[6]. Au même moment, en 2006, l'Assemblée avait déclaré que l'expérience des quotas pourrait être transposée avec profit dans le secteur privé et dans le domaine socio-économique. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe avaient déjà introduit ou envisageaient d'instaurer des quotas en vue d'améliorer la représentation des femmes au sein des conseils d'administration des grandes sociétés. Quelques grandes entreprises avaient d'ailleurs pris des initiatives similaires sans y être tenues par la loi.

26. En début d'année, nous avons insisté sur ce point et réaffirmé la nécessité d'introduire des quotas réservés aux femmes dans le secteur privé[7]. Plusieurs pays européens dont l'Espagne, l'Islande et la Norvège ont instauré des quotas dans les grandes entreprises publiques ou privées, ou les deux, tandis que d'autres pays débattent de propositions du même ordre. Les résultats obtenus par la Norvège, pionnière en la matière, sont encourageants: entre 2003 et 2010, la participation des femmes aux conseils d'administration de près de 400 sociétés publiques ou cotées en bourse est passé de 7 à 40 %.

27. L'Assemblée est clairement attachée à la discrimination positive, y compris appliquée à son propre fonctionnement, comme en témoigne l'objectif d'une proportion de 30 % au moins de représentants du sexe sous-représenté au sein des délégations nationales de l'Assemblée prévue par la Résolution 1781 (2010).

---

5. Résolution 1706 et Recommandation 1899 (2010) «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux».
6. Résolution 1489 (2006) sur les mécanismes visant à garantir la participation des femmes à la prise de décision.
7. Résolution 1825 et Recommandation 1977 (2011) «Davantage de femmes dans les instances de décision économiques et sociales».

## 7. Explication des amendements proposés

*Amendement A*

Les femmes doivent être mentionnées dans cette résolution. Il est nécessaire d'y faire explicitement référence dans un texte traitant d'égalité et de non-discrimination. Toutefois, il ne semble pas approprié de les qualifier de «groupe vulnérable». Il serait plus juste de les définir comme étant «défavorisées», étant donné qu'elles subissent une discrimination multiple. En outre, la notion de groupe est réductrice et de ce fait inacceptable, en considérant que les femmes représentent plus de 50 % de la population.

*Amendement B*

Le principe des mesures positives pour protéger les personnes défavorisées n'est pas accepté facilement par les décideurs. Ces mesures seraient plus facilement adoptées si elles étaient définies comme temporaires.

*Amendement C*

Nous soutenons le principe, consacré par le texte actuel du paragraphe 2.2, selon lequel une coopération avec les organisations internationales et les organes spécialisés compétents est souhaitable et nécessaire, dans la mesure où cela renforce l'impact des actions de chacune des parties. Dans cet esprit, outre d'autres agences spécialisées de l'Organisation des Nations Unies impliquées dans la lutte contre la discrimination, il apparaît utile de mentionner explicitement les organismes traitant de la situation des femmes, notamment l'ONU Femmes et le Comité CEDAW.