



CONSEIL DE L'EGALITÉ DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES
RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN
RAT FÜR CHANCENGLEICHHEIT ZWISCHEN MÄNNER UND FRAUEN

**AVIS N° 61 DU 8 NOVEMBRE 2002 DU BUREAU DU CONSEIL DE L'EGALITE DES
CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES : LES DROITS DES FEMMES SONT DES
DROITS HUMAINS
ENTERINE PAR LE CONSEIL LE 13 DECEMBRE 2002**

AVIS N° 61 DU 8 NOVEMBRE 2002 DU BUREAU DU CONSEIL DE L'EGALITE DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES : LES DROITS DES FEMMES SONT DES DROITS HUMAINS¹ - ENTERINE PAR LE CONSEIL LE 13 DECEMBRE 2002

CONTENU

INTRODUCTION

I. UN « CIRCUIT ALTERNATIF » POUR LES DROITS DES FEMMES ?

1. Une commission ONU distincte pour les droits des femmes
2. Vers le « mainstreaming »

II. L'APPLICATION, L'INTERPRETATION ET L'EVOLUTION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPEENS EN MATIERE DE DROITS HUMAINS

1. Instances compétentes
2. Méthodes
 - i. Rapports
 - ii. Le droit de plainte individuel
 - iii. Le droit de plainte interétatique
 - iv. Commentaires généraux

III. LA PROTECTION DES DROITS DE LA FEMME DANS LA PRATIQUE DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPEENS EN MATIERE DE DROITS HUMAINS

1. Les Nations Unies
 - i. La Charte des Nations Unies
 - ii. La Déclaration universelle des droits de l'homme
 - iii. Les « Pactes » : les deux Pactes en matière de droits de l'homme - le Pacte relatif aux droits civils et politiques - le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
2. Le Conseil de l'Europe
 - i. La promotion du statut de la femme
 - ii. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome, 1950)
 - iii. La Charte sociale européenne
3. La Communauté européenne/l'Union européenne
 - i. Droit communautaire et Droits de l'homme
 - ii. La Charte des droits fondamentaux
 - iii. Egalité entre hommes et femmes dans le droit communautaire

¹ Cet avis a été élaboré en collaboration avec le professeur Dr. Neri Sybesma-Knol.

IV. LA REGLEMENTATION INTERNATIONALE SPECIFIQUEMENT LIEE AU SEXE

1. La Convention 111 de l'O.I.T.

2. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

V. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

VI. CONCLUSION

INTRODUCTION

Le présent avis se penche sur la question de savoir si, à côté de la réglementation dans le domaine de la protection des droits humains en général, on a besoin d'instruments supplémentaires particuliers pour les droits des femmes. Il ne s'agit pas seulement de distinguer certains droits mais aussi certaines instances de surveillance.

On cherchera à répondre à la question de savoir si pour la protection des droits de la femme, il ne faudrait pas utiliser en première instance les instruments universels en matière de droits humains et si la pratique ne devrait pas se concentrer sur cela.

Cela ne veut pas dire qu'il n'est plus nécessaire de faire des recherches sur le statut de la femme dans la société, de mener des campagnes pour une meilleure prise de conscience de la problématique, d'entreprendre des actions en permanence pour l'égalité des chances entre hommes et femmes... Mais cela signifie que si nous voulons une meilleure réalisation des droits des femmes, nous devons probablement emprunter d'autres voies, à savoir celle de la «juridicisation» et celle du «mainstreaming» des droits de la femme.

Après un bref aperçu historique de la naissance d'un certain «apartheid» dans la protection des droits humains, nous examinerons en premier lieu comment *de façon générale* on assure la surveillance (juridique) du respect des droits inscrits dans les différents instruments et comment on en arrive à une interprétation adaptée et évolutive de ces instruments.

Dans une deuxième partie, nous examinerons comment la protection des droits de la femme est garantie en théorie dans les différents systèmes existants et si et selon quelles modalités elle est déjà réalisée en pratique dans les différentes instances. Pour ce faire, on accordera une attention particulière à la façon dont on a utilisé ces possibilités que ce soit au nom de la Belgique ou contre la Belgique.

Ensuite, on formulera un certain nombre de recommandations en se basant sur certaines constatations.

I. UN « CIRCUIT ALTERNATIF » POUR LES DROITS DE LA FEMME ?

1. Une Commission ONU distincte pour les droits de la femme

Le présent avis adhère totalement à la thèse que « les droits de la femme » sont aussi « des droits humains ». Dès la mise en place au niveau international d'un catalogue des droits humains, il a été dit explicitement que « les hommes et les femmes ont des droits égaux » (la Charte des Nations Unies) et que tous les droits civils et tous les droits politiques, économiques, sociaux et culturels appartiennent à chacun sans distinction aucune, notamment de sexe, ... (la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux Pactes des Nations Unies en matière de droits de l'homme, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ...).

Cette distinction est donc, bien évidemment, *absente* des mécanismes internationaux et régionaux de mise en œuvre et de surveillance qui ont vu le jour au fil des années.

Néanmoins, dès 1946, une sorte de « circuit alternatif » est né au sein duquel on a abordé la position de la femme dans la société. Directement après la mise en place d'une « Commission des droits de l'homme », comme le prévoyait l'article 68 de la Charte, on a décidé de joindre à cette commission une « sous-commission pour le statut de la femme ». En tant qu'organe consultatif, cette sous-commission rapporterait devant la Commission, ferait certaines propositions et formulerait des recommandations. Ceci aurait pu avoir des effets importants pour la mission à laquelle la Commission s'attelait alors : la rédaction d'une charte internationale des droits de l'homme, des traités internationaux dans lesquels seraient formulés les droits humains les plus fondamentaux et qui prévoiraient des mécanismes de contrôle internationaux.

Mais à ce moment, le Président de la sous-commission a déclaré qu'il n'était pas indiqué de continuer à travailler « sous l'aile protectrice de la Commission » : il fallait une Commission indépendante pour

le statut de la femme, qui ferait directement rapport au Conseil économique et social. C'est ainsi que quatre mois à peine après sa création, la sous-commission est devenue la « Commission ONU pour le statut de la femme ».

On ne peut nier que cette commission a fourni un travail de pionnier dans le domaine du statut de la femme. Quelques conventions ont vu le jour : sur les droits politiques des femmes (Convention concernant les droits politiques de la femme, 1952), sur les droits des femmes au sein du mariage (Convention concernant la nationalité de la femme mariée, 1957, et Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimal de mariage et l'enregistrement des mariages, 1962), sur la discrimination à l'égard des femmes (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979). La Commission a préparé des conférences mondiales couronnées de succès sur le statut de la femme et a contribué à ce que les « affaires de femmes » restent inscrites à l'ordre du jour de l'ONU et à ce que ce thème soit abordé dans les discussions et les résolutions de tous les autres organes des Nations Unies, y compris le Conseil de sécurité.

De même, un (grand) nombre de déclarations, de programmes d'action, de stratégies d'avenir et d'objectifs ont été formulés au fil des ans avec comme objectif spécifique l'amélioration effective du statut de la femme dans la société.

Ceux-ci sont axés sur la protection particulière des femmes, sur l'élimination de la discrimination dans la pratique, sur la position des femmes et des jeunes filles dans la famille et le mariage, sur l'égalité des chances sur le marché du travail, ... bref, sur l'amélioration effective de la position de la femme dans la société. On part de l'idée que les femmes sont à ranger parmi les « éléments plus faibles » de la société qui ont besoin d'une protection particulière ou même d'actions positives de la part de l'autorité *pour pouvoir exercer pleinement leurs droits*.

Ces textes plus informels n'accordent toutefois pas de droits (supplémentaires) aux femmes.

Constat I :

Les mesures prises par les Etats dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes doivent leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes (article 3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes).

Nous pourrions nous demander si l'on n'a pas commis une erreur tactique fondamentale en 1946, lorsqu'on a dissocié la problématique du statut de la femme des droits de l'homme en général. Au lieu de pouvoir présenter les résultats de son travail à la Commission des droits de l'homme et influencer ainsi tout ce qui se faisait en matière de droits humains en général, la Commission pour le statut de la femme a publié des rapports qui ont mené une existence propre. La compétence donnée (dès 1947) à la Commission de prendre connaissance des plaintes individuelles transmises par le Secrétaire général des Nations Unies dans une « liste confidentielle » aux membres de la Commission est restée une affaire interne. La quantité impressionnante d'informations sur le statut politique de la femme dans les différents pays, sur l'accès des filles à l'enseignement, sur les droits sociaux de la femme, a servi de base à des résolutions de la Commission mais n'a pas ou pas suffisamment trouvé d'écho dans le débat universel sur les droits de l'homme.

On a entre-temps œuvré avec succès à la rédaction d'une série d'instruments internationaux et régionaux dans lesquels furent inscrits les droits et libertés fondamentaux. On a également mené d'intenses discussions sur le développement de mécanismes d'implémentation et de procédures de surveillance internationaux : la Charte de l'ONU interdit en effet l'ingérence dans « les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat », comme les droits humains. Mais la pression pour « faire quelque chose » était énorme.

Finalement, ceci a débouché non seulement sur la création d'organes spéciaux de contrôle dans le cadre des différents traités internationaux mais également sur une *extension des compétences de la Commission des droits de l'homme* elle-même. Depuis 1968, la Commission consacre chaque année une discussion publique à la situation des droits de l'homme partout dans le monde (ECOSOC res.

1235) et depuis 1970, elle peut également recevoir des plaintes de particuliers sur des violations supposées, lorsqu'il est question d'un « modèle de violations graves » (ECOSOC res. 1503).

Constat II :

On peut déplorer que pendant de longues années, la discussion sur le statut (et les droits) de la femme ait été menée indépendamment de la discussion générale sur la protection des droits humains et indépendamment des développements importants enregistrés dans ce domaine.

2. Vers le « mainstreaming »

La situation est devenue intenable.

Des changements fondamentaux ont vu le jour au cours des 20 dernières années. Les droits de la femme sont « catapultés » (ce sont les paroles de Radhika Coomaraswamy, Rapporteur spécial des Nations Unies pour la violence à l'égard des femmes) dans l'agenda international des droits humains. Ainsi, on a admis explicitement que les droits de la femme sont des droits humains au cours de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 1993 et au cours de la 4^{ème} Conférence des Nations Unies sur les femmes, Pékin, 1995.

Ceci veut dire en premier lieu qu'il faut tenter de rendre le « mainstream » des droits humains plus sensible aux problèmes des femmes et qu'il peut et doit donc être question d'un *monitoring légitime* de ces problèmes aussi.

Ceci signifie également que les notions provenant d'instruments « traditionnels » en matière de droits de l'homme (torture, discrimination, égalité, le droit à l'autodétermination,...) *doivent être interprétées* et appliquées *d'une nouvelle manière*.

Et peut-être grâce à une interprétation analogue des textes existants pourra-t-on aussi protéger *de nouveaux droits*, comme le droit à la santé reproductive ou le droit des femmes à être protégées contre la violence.

Tout ceci ne peut toutefois voir le jour que dans des instances générales et universelles des droits humains et grâce à celles-ci.

Constat III :

Le monitoring légitime des violations des droits de la femme en tant que violations des droits humains et une interprétation et une évolution axées sur la femme des conventions universelles existantes en matière de droits humains ne peuvent voir le jour que dans les instances de surveillance instituées en vertu de ces traités et grâce à celles-ci.

II. L'APPLICATION, L'INTERPRETATION ET L'EVOLUTION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPEENS EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

1. Instances compétentes

La surveillance du respect des obligations découlant des conventions par les Etats parties aux instruments universels en matière de droits humains est aux mains d'instances spéciales (parfois juridictionnelles ou quasi juridictionnelles) dont les décisions ou les constats ont une grande signification juridique ou politique. Les Comités instaurés en vertu des différentes conventions se composent d'un certain nombre d'experts siégeant en leur qualité personnelle. Mais on tient compte d'une certaine répartition géographique lors de leur composition.

Dans le cadre de l'Organisation internationale du travail, une commission d'experts composée de 19 membres est chargée de veiller au respect des différentes conventions.

Dans le cas de la Convention européenne, il est même question d'une Cour européenne des droits de l'homme.

Toutes ces instances formulent des conclusions et des recommandations sur la base de *rapports* des Etats parties à la convention en question ou se prononcent à l'occasion de *communications de particuliers* qui estiment que leurs droits sont bafoués. Enfin, il est possible que ces instances doivent

se prononcer sur des plaintes *interétatiques*, où la situation dans un certain pays est dénoncée par une partie à la Convention.

2. Méthodes

i. Rapports

L'objectif est ici, via le dépôt de rapports périodiques, d'aider les parties aux conventions à respecter leurs obligations en vertu des différentes conventions et en même temps de donner à l'instance de surveillance des éléments sur lesquels se baser pour apprécier la situation nationale. Dans ce contexte, la procédure de préparation, de rédaction et de discussion du rapport a un sens tout particulier. Primo, la partie à la convention est obligée de vérifier à intervalles réguliers la *situation réelle* en ce qui concerne chacun des droits énumérés dans la Convention. Les recherches nécessaires à cette fin et la concertation avec les diverses instances nationales compétentes font de l'établissement d'un tel inventaire un exercice utile pour l'autorité nationale.

Ensuite, on donne la possibilité au public (particuliers, instances dans les secteurs concernés, ONG) d'examiner de façon critique le contenu du rapport et de faire des commentaires. De cette façon, un dialogue constructif peut voir le jour au niveau national.

Enfin, la discussion publique du rapport par l'instance internationale compétente, avec les représentants du gouvernement national, donne lieu non seulement à un dialogue mais aussi à un aperçu général des problèmes spécifiques qui surgissent pour certaines questions. Les commentaires et recommandations formulés en réponse peuvent à leur tour déboucher au niveau national sur les adaptations et améliorations nécessaires. C'est pourquoi, il est primordial que ces rapports, discussions et résultats soient diffusés aussi largement que possible.

ii. Le droit de plainte individuel

Une des principales nouveautés (apportées par le système de « Strasbourg ») dans le discours international sur les droits de l'homme consiste en l'introduction d'un droit de plainte individuel : la personne qui estime que ses droits fondamentaux tels qu'inscrits dans une convention sont bafoués peut s'adresser à une instance (un comité ONU instauré spécialement à cette fin ou la Cour européenne des droits de l'homme) qui examinera le cas en connaissance de cause et en toute indépendance et qui se prononcera de façon définitive sur l'existence ou non d'une telle violation. On pourrait dire qu'en agissant de la sorte, on « utilise » l'individu pour promouvoir le respect des droits humains. Pendant des années, on a estimé que cette méthode n'était réalisable que dans des systèmes juridiques régionaux mais à la longue, on s'est rendu compte que le droit de plainte individuel était un élément essentiel de tout système international de droits humains.

Pour quelle raison ce droit de plainte individuel est-il si essentiel ? Est-ce parce que c'est la seule façon d'assurer à la victime une réparation, une réhabilitation et éventuellement une indemnisation ? Naturellement, non. L'intérêt du droit de plainte individuel dépasse de loin l'importance du seul individu ou du seul cas :

La victime est une *source d'informations* de première main sur certaines violations. Qui d'autre peut-il ou veut-il fournir ces informations ? Certainement pas l'autorité coupable ou la partie coupable.

En formulant des données détaillées sur son cas, l'individu fournit à l'instance qui apprécie les faits l'occasion de *définir en termes clairs* un certain problème. Il ne peut être question d'accusations vagues, générales ou à connotation politique : il doit s'agir d'un document écrit mentionnant des faits concrets et étayé par des preuves.

Ceci permet aussi de demander des éclaircissements à l'Etat visé et d'*ouvrir une enquête* sur les circonstances de l'affaire.

Enfin, la collaboration de la victime permet, sur la base des données qu'elle a fournies et des déclarations éventuelles de l'Etat contre lequel la plainte est dirigée, de *se prononcer* sur la question de savoir si dans un cas spécifique, il est (a été) question d'une violation de certains droits. La décision ainsi rendue a des effets directs pour les parties mais aussi pour toutes les autres situations similaires, même dans d'autres pays couverts par la juridiction de l'instance de surveillance.

Mais il y a plus encore : l'enquête et la décision rendue dans une certaine affaire aide à *clarifier, interpréter, développer, adapter aux conceptions sociales changeantes* l'instrument en matière de droits humains concerné par la plainte. Ainsi, la Cour des droits de l'homme de Strasbourg a-t-elle affirmé à diverses reprises que même si la sentence rendue dans une certaine affaire n'a plus d'importance pour l'individu concerné pour certaines raisons, il reste du devoir de la Cour de se prononcer de façon plus générale sur la question de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention.

Au niveau mondial, il n'a pas (encore) été possible d'instaurer une véritable Cour pour les droits humains. Les « conclusions » formulées par les comités ONU et autres instances n'ont pas les mêmes effets juridiques qu'un arrêt rendu par la Cour de Strasbourg. Malgré tout, lorsqu'il est constaté formellement que certains faits et comportements constituent une violation des droits humains, ceci est tout aussi primordial pour d'autres plaignants futurs, ailleurs.

iii. Le droit de plainte interétatique

Le droit de plainte interétatique, par lequel un gouvernement accuse une autre partie à la Convention de violer certains droits humains, permet lui aussi d'examiner en profondeur des accusations bien déterminées, étayées par des preuves. Il y a différents exemples de plaintes qui ont abouti, notamment devant la Cour européenne. Mais cette initiative présente le désavantage d'être politiquement délicate et un pays n'y recourra pas rapidement. Il n'a jamais été question d'une plainte interétatique devant les différentes instances ONU.

iv. Commentaires généraux

La rédaction de « Commentaires généraux » est une autre méthode pour clarifier et adapter si nécessaire le texte d'un instrument aux circonstances changeantes ; elle est notamment utilisée par les comités ONU en matière de droits humains. Il peut s'agir de suggestions pour la rédaction de rapports nationaux, d'explications sur la portée juridique des dispositions de la convention en question (effet direct ou non) mais aussi d'une interprétation de certaines notions.

Pour bien comprendre la portée d'une certaine convention, il importe de disposer des Commentaires généraux, de même que de la jurisprudence et des conclusions des instances de surveillance.

Constat IV :

Pour la surveillance du respect des obligations en matière de protection des droits humains inscrites dans les instruments internationaux, il existe différentes possibilités qui ont chacune un sens propre pour une interprétation et une application adaptée et évolutive. Le droit de plainte individuel est même crucial pour une « juridicisation » de cette protection.

Toutefois, on n'a pas accordé suffisamment d'attention au fil des ans aux droits de la femme dans toutes ces procédures.

III. LA PROTECTION DES DROITS DE LA FEMME DANS LA PRATIQUE DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPEENS EN MATIERE DE DROITS HUMAINS

1. LES NATIONS UNIES

i. La Charte des Nations Unies

Tous les instruments des Nations Unies garantissent dans une même mesure les droits des hommes et des femmes.

Dès 1945, lors de l'élaboration du texte de la Charte des Nations Unies, une attention particulière a été accordée à la position de la femme dans la société. Cela n'est pas surprenant car pendant la Seconde Guerre mondiale, les femmes se sont vu confier une grande partie des tâches de la société, par exemple dans l'industrie.

Ainsi le *Préambule* de la Charte déclare-t-il déjà : « résolu, ... à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ».

L'*article 1^{er}*, relatif aux objectifs des Nations Unies, affirme en son paragraphe 3 : « réaliser la coopération internationale ... en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de *sexe*, de langue ou de religion... »

L'*article 8* dispose que l'Organisation permettra aux hommes et aux femmes de participer dans des conditions égales à ses discussions et travaux ».

Juridiquement parlant, les *articles 55 et 56* sont également importants. L'article 55 stipule que les Nations Unies favoriseront « ... le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de *sexe*, de langue ou de religion ».

Et dans l'article 56, « les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les but énoncés à l'article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ».

Accepter que les Nations Unies s'occupent de droits humains et collaborer à cette mission relèvent donc bien des obligations fondamentales découlant de l'adhésion à l'Organisation.

La mise en œuvre de ces obligations inscrites dans la Charte a été confiée à une *Commission des droits de l'homme* qui a été chargée par l'Assemblée générale d'établir un catalogue de normes minimales pour la protection des droits humains et d'inscrire celles-ci dans des conventions internationales contraignantes, en les accompagnant si possible de mécanismes de surveillance internationaux appropriés. C'est ainsi que « la Charte internationale des droits de l'homme » a vu le jour : une liste de droits fondamentaux (sous la forme d'une déclaration solennelle de l'Assemblée générale) et deux pactes formels contraignants pour les pays signataires.

ii. La Déclaration universelle des droits de l'homme

La Déclaration universelle des droits de l'homme s'ouvre par deux articles de portée générale : tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, ...

Ces deux assertions constitueront désormais le fondement de tous les efforts fournis dans le domaine des droits de l'homme.

En tant que « Résolution » de l'Assemblée générale, la Déclaration universelle n'a pas en soi une force juridique contraignante. Mais ses dispositions ont été reprises dans la Constitution et la législation d'un grand nombre de pays et ont à maintes reprises été invoquées devant des instances juridiques nationales et internationales. De plus, cette Déclaration est à la base de nombreux instruments internationaux en matière de droits humains, parmi lesquels l'importante Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (comme mentionné explicitement dans ce texte) et la Déclaration finale de la Conférence d'Helsinki.

Actuellement, les dispositions de la Déclaration universelle sont considérées comme un droit impératif.

iii. Les « Pactes » : les deux Pactes des Nations Unies en matière de droits de l'homme - Le Pacte relatif aux droits civils et politiques

Le Pacte relatif aux droits civils et politiques est au niveau mondial le principal instrument juridique dans lequel sont inscrits les droits et libertés fondamentaux. Il a été adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies et est entré en vigueur le 23 mars 1976. Le Pacte a été complété par deux protocoles facultatifs : le premier protocole qui a été adopté et est entré en vigueur en même temps que le Pacte lui-même concerne un droit de plainte individuel relatif aux droits inscrits dans le Pacte ; le deuxième protocole concerne l'abolition de la peine de mort. Ce dernier a été adopté le 15 décembre 1989 et est entré en vigueur le 11 juillet 1991. Actuellement (octobre 2002), 148 Etats ont signé le Pacte, 102 Etats le premier protocole et 47 Etats le deuxième protocole.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes a constitué dès le départ une des pierres angulaires de la politique des Nations Unies en matière de droits humains. Le Préambule de la Charte parle déjà de « l'égalité de droits des hommes et des femmes » comme étant une des conditions pour une paix mondiale. Ce principe a été développé dans un certain nombre de déclarations et de conventions, avec en premier lieu la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Il n'empêche que des dispositions relatives à la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes ne peuvent pas faire défaut dans un pacte général sur les droits politiques et libertés fondamentales les plus essentiels. Et il y a plusieurs de ces dispositions : nous retrouvons déjà cela comme élément d'une interdiction plus générale de la discrimination dans les articles 2 (1), 4 (1), 24 (1) et 25, comme interdiction de la discrimination entre époux dans l'article 23 (4) et enfin dans l'interdiction de discrimination générale de l'article 26.

L'article 2 du Pacte déclare clairement et sans réserve qu'une partie au pacte doit garantir les droits reconnus dans le pacte « à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence ... sans discrimination aucune, notamment de race, de couleur, de *sexe*, de langue ou de religion, ... » (Art.2, 1). En outre, l'Art.3 énonce (à toutes fins utiles ?) : « Les Etats parties au présent pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent pacte ». L'article 3 est donc aussi formulé de façon très positive : on ne parle pas de contrer une violation mais il est question d'une obligation « ... à assurer ».

Enfin, l'article 26 est très important. Il dispose : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

La surveillance du respect de ces obligations par les Etats parties est confiée à un Comité, composé de 18 experts indépendants choisis sur une base géographique par les Etats qui parties du pacte : le Comité pour les droits de l'homme des Nations Unies.

Selon l'article 40 du pacte, les Etats parties au Pacte doivent publier un *rapport périodique* sur la façon dont ils donnent suite aux obligations du pacte. Au fil des ans, le Comité a rédigé de nombreuses directives sur la forme et le contenu de ces rapports. Les représentants du gouvernement national sont invités, au cours d'auditions avec le Comité, à échanger des idées et à répondre à des questions sur le rapport. Le Comité formule ensuite des commentaires positifs et négatifs et des recommandations. On peut revenir sur la mise en œuvre de telles recommandations dans le cadre des discussions sur les rapports suivants.

Dans le cadre des dispositions du Premier Protocole, le Comité peut recevoir des « *communications* » émanant de particuliers qui estiment que leurs droits, tels qu'inscrits dans le pacte, sont bafoués. Suit une procédure au cours de laquelle on examine si les conditions de recevabilité sont remplies (pas de communication anonyme, doit concerner des faits concrets, des droits protégés par le pacte, un Etat qui, au moment des faits, était lié par le pacte ; toutes les voies de recours nationales doivent être épuisées), après quoi l'Etat en question et le particulier sont entendus. Le Comité traite les communications à huis clos. Il fait part de ses conclusions sur la question de savoir s'il y a effectivement eu violation de droits à l'Etat en question et au particulier. Les conclusions du Comité ont une grande autorité, bien qu'il ne s'agisse pas ici d'une décision juridiquement contraignante, et sont dans presque tous les cas fidèlement exécutées par les Etats. Si ce n'est pas le cas, on y revient lors de la discussion du rapport national suivant ; le cas échéant, un membre du Comité se rend sur place pour discuter personnellement de l'affaire avec le gouvernement en question.

Les conclusions ont une influence qui dépasse largement le seul cas de cet Etat. C'est ainsi qu'une décision rendue dans l'affaire d'une Indienne canadienne, qui affirmait être victime de discrimination par rapport aux Indiens canadiens, a entraîné une modification de « l'Indian Act » canadien ; cette décision a donc eu des conséquences très importantes pour un grand groupe de femmes.

En général, l'article 26 a effectivement débouché sur une jurisprudence concernant la situation spécifique de femmes.

Le Comité joue un rôle important dans l'interprétation du Pacte, tant par le traitement des plaintes que par la formulation de Commentaires généraux, au nombre de 29 pour l'instant.

Belgique : le Pacte y est entré en vigueur le 21 juillet 1983, le premier Protocole le 17 mai 1994 et le deuxième Protocole le 8 décembre 1998.

Jusqu'à présent, trois rapport périodiques nationaux ont été présentés au Comité. Le Comité a été frappé par le fait que le premier rapport accordait une attention disproportionnée à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes (suite apparemment à la toute récente loi du 4 août 1978 interdisant toute discrimination basée sur le sexe dans les relations de travail) alors qu'au grand étonnement des membres du Comité, le rapport suivant n'en touchait pas un mot.

Dans ses conclusions et recommandations sur le troisième rapport belge, le Comité exprime sa satisfaction au sujet de la création récente d'un Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes ; le Comité demande explicitement que des informations précises soient fournies dans le prochain rapport sur le résultat et la mise en œuvre pratique des mesures prises pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et lutter contre la violence à l'égard des femmes.

Les discussions au cours des auditions ainsi que la conclusion finale et les recommandations du Comité concernaient surtout, lors de la discussion des deux premiers rapports, la question de savoir si les dispositions du Pacte ont ou non un *effet direct* en Belgique ; en d'autres termes, ces dispositions sont-elles directement applicables et peuvent-elles être invoquées devant le juge national ? Pour ce faire, la disposition doit, en ce qui concerne l'esprit, le contenu et le libellé, suffire en elle-même pour être applicable sans que le législateur national doive la préciser ultérieurement et la compléter. En outre, les Etats parties doivent clairement avoir eu l'intention d'accorder des droits subjectifs à des personnes. Le Conseil d'Etat avait donné un avis *négalif* sur la question le 1^{er} décembre 1976.

La doctrine est toutefois quasiment unanime pour affirmer que le Pacte a effectivement un effet direct et la Cour de Cassation a explicitement admis un effet direct, du moins pour un certain nombre de dispositions (à savoir les articles 2 ; 9,4 ; 14 ; 21 ; 23,1 et 26).

Pour l'objet du présent avis, c'est bien évidemment l'article 26 qui est important. Comme nous l'avons vu, il concerne une interdiction générale de discrimination qui n'est pas limitée aux droits reconnus dans le Pacte lui-même. Il offre donc un nombre de possibilités quasi illimité et, à l'époque, on pensait (on craignait) que les tribunaux nationaux soient saisis d'un grand nombre d'affaires, faisant appel à ce principe. Mais ce fut le contraire. On n'a jamais utilisé les possibilités offertes par l'article 26 en ce qui concerne le droit de plainte contenu dans le Premier protocole facultatif. Il n'a d'ailleurs jamais été question de 'communications' de plaintes concernant la Belgique.

La Belgique a d'ailleurs attendu longtemps avant de ratifier le Protocole. On était d'avis que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui date déjà de 1950, offrait une protection suffisante. La Convention européenne n'offre toutefois pas les mêmes garanties contre la discrimination que l'article 26 du Pacte : l'article 14 de la Convention parle uniquement de la discrimination concernant les droits inscrits dans la Convention (cf. infra, III, 2, ii).

Constat V :

bien que le Pacte relatif aux droits civils et politiques, ainsi que le premier Protocole, offrent de réelles possibilités de traitement de plaintes concernant les droits de la femme, et plus particulièrement les situations de discrimination, il en est fait peu usage (et jamais par la Belgique). Il est incompréhensible que l'on ait oublié pendant toutes ces années ces opportunités juridiques importantes pour la protection des droits de la femme. Cela a également empêché que le Pacte soit interprété et appliqué d'une manière plus favorable aux femmes.

- **Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

Les Nations Unies ont finalement opté pour deux pactes en matière de droits de l'homme au lieu d'un seul instrument universel, comme elles en avaient eu l'intention au départ, parce qu'il semblait y avoir une différence fondamentale dans les possibilités de surveillance entre les droits politiques et libertés fondamentales 'classiques', d'une part, et les droits dans les domaines économique, social et culturel, d'autre part. Les droits civils sont, depuis longtemps, considérés comme devant être immédiatement appliqués : un Etat peut être tenu de respecter immédiatement et de garantir tous les droits cités dans une convention. On ne peut pas dire la même chose de la deuxième catégorie, qui sont plus des droits programmatiques qui n'impliquent pas d'obligations de résultat. Le régime de répression doit nécessairement être différent de celui des droits civils et politiques.

Les deux catégories de droits ont donc été inscrits dans deux pactes, avec des mécanismes de surveillance différents et des instances de surveillance distinctes. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, cette surveillance fut en première instance exercée par le Conseil économique et social des Nations Unies. Ce n'est qu'en 1985 que cette mission a été dévolue à un organe propre, à savoir le Comité ONU pour les droits économiques, sociaux et culturels. Il est composé de 18 experts indépendants.

Les droits inscrits dans le Pacte sont les suivants : le droit au travail, le droit à des conditions de travail justes et favorables, le droit de créer des syndicats et le droit de grève, le droit à une protection de la famille, plus particulièrement la protection des mères pendant une période raisonnable avant et après la naissance d'un enfant, le congé avec maintien du salaire ou avec des indemnités convenables pour les mères travailleuses pendant cette période, le droit aux soins de santé, le droit à l'enseignement, le droit de participer à la vie culturelle.

Bien évidemment, le Pacte prévoit une clause assurant le droit égal des hommes et des femmes au bénéfice de tous ces droits (article 3), ainsi qu'une clause interdisant toute forme de discrimination relative aux droits énoncés dans le pacte (article 2,2).

Le contenu de ce Pacte est donc très important en ce qui concerne le sujet de cet avis. Les possibilités qu'il offre pour la réalisation juridique des droits y contenus sont cependant moins claires. Il est généralement admis que les dispositions du pacte ont un caractère programmatique, que les Etats n'ont pas d'autre obligation que de les mettre en œuvre de façon progressive dans le cadre des moyens dont ils disposent et qu'il ne peut être question d'invoquer ces droits devant une instance nationale ou internationale.

C'est la raison pour laquelle il n'est pas prévu de droit de plainte individuel dans ce cadre.

Il ressort des discussions, des commentaires et des recommandations concernant les rapports périodiques présentés par les parties au Pacte que le Comité défend une conception plus large de la portée juridique des différentes dispositions ; ce Comité mène également une politique plus active pour en promouvoir la réalisation.

Dans son Commentaire général n° 3 (1990), le Comité a analysé plus avant le caractère juridique des droits inscrits dans le pacte. Certains articles, à savoir l'article 8 (droit de grève) et l'article 13 (droit à l'enseignement) entrent certainement en ligne de compte pour un effet direct en droit national. Le Comité estime que les clauses sur la non discrimination s'appliquent *automatiquement*.

En tout cas, les Etats parties s'engagent à « ... assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent pacte » (article 2,1). Ceci signifie qu'il faut trouver des moyens appropriés et qu'il ne peut être question d'un surplace ni d'un recul.

Le Comité souligne à profusion les obligations des Etats membres des Nations Unies en vertu des articles 55 et 56 de la Charte (cf. supra, III, 1, i.).

Le Comité a déjà discuté de la possibilité (ou du souhait) d'arriver à une procédure de plainte. Un rapport à ce sujet a été présenté à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993) et un projet de Protocole additionnel a déjà été rédigé qui a beaucoup intéressé les milieux spécialisés.

Dès lors que l'on accepte l'indivisibilité et la cohésion des différentes sortes de droits de l'homme, en général, et qu'il est devenu clair que les droits civils et politiques n'ont aucune signification si les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas assurés (et vice versa), le développement d'un droit de plainte individuel apparaît, dans ce contexte aussi, être la voie par excellence pour arriver à une réalisation concrète de ces droits dans la pratique.

Constat VI :

il y a une tendance dans la doctrine d'accorder un effet direct à (certains) droits économiques et sociaux. Dans l'ordre juridique national mais aussi dans l'ordre juridique international, ceci doit encore prendre la forme d'une reconnaissance d'un droit de plainte individuel pour ces droits.

Belgique : pour la Belgique, le Pacte est entré en vigueur le 21 juillet 1983.

A la suite de la discussion du premier rapport belge (UN DOC. E/1990/5/Add.15), une discussion a été entamée sur le problème de l'effet direct des dispositions du pacte dans l'ordre juridique interne. On admet généralement en Belgique qu'il ne peut être question d'un effet direct, disait le rapport. Mais il est question d'un effet stand-still et il existe une obligation directement applicable pour l'autorité de ne pas prendre de mesure allant à l'encontre de la mise en œuvre des dispositions du pacte ou démantelant des réalisations déjà effectives.

Ceci ne fut toutefois pas admis par le Comité qui fit référence dans ses conclusions finales aux articles 8 et 13 (UN Doc. E/C. 12/1994/7). Le deuxième rapport belge (UN Doc. E/1990/6/Add.18) se réfère à un certain nombre d'arrêts de la Cour d'arbitrage où l'on peut observer une tendance à l'acceptation de l'effet direct de certains articles, à savoir les articles 6, 7 et 8.

Constat VII :

en principe, tous les droits de la femme sont suffisamment protégés dans les conventions générales sur les droits de l'homme des Nations Unies. Mais traditionnellement, les problèmes des droits de la femme ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent dans la pratique des instances concernées, dans les rapports périodiques des Etats membres, dans les commentaires généraux et dans la jurisprudence.

2. LE CONSEIL DE L'EUROPE

i. La promotion du statut de la femme.

L'objectif du Conseil de l'Europe, créé en 1949, était de promouvoir une société démocratique en Europe. Dès lors, la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fut dès le début un des domaines d'activité majeurs de l'organisation. Il va de soi que la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes en fait également partie. Mais il faudra attendre de nombreuses années avant que l'on en fit un point spécifique à l'ordre du jour.

Le 16 novembre 1988, le Comité des ministres du Conseil a adopté une '*Déclaration sur l'égalité entre les hommes et les femmes*'.

La déclaration affirme que même si 'l'égalité' entre les hommes et les femmes est un des principes de base des droits de l'homme, il existe encore *de iure* et *de facto* une inégalité et discrimination entre les hommes et les femmes.

C'est pourquoi, il faut oeuvrer :

- à la protection des droits individuels de la femme
- à sa participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle
- à son accès aux fonctions de l'administration, à tous les niveaux
- à l'enseignement de son choix, à tous les niveaux
- à la lutte contre la violence, au sein de la famille et dans la société en général
- aux droits et obligations à l'égard des enfants
- à l'accès à toutes les professions
- à l'accès à l'information.

Le Comité des ministres a estimé qu'il n'était *pas opportun et donc pas nécessaire* d'inscrire ces objectifs dans un pacte : les textes européens existants répondent aux besoins. Les Etats Membres du Conseil sont cependant exhortés à procéder à la ratification du Protocole n°7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Charte sociale européenne.

Il existe depuis 1989 un 'Comité Directeur pour l'égalité entre les hommes et les femmes'. Il est composé d'experts, un pour chaque Etat Membre du Conseil (44 – il faut savoir qu'en 2001, on comptait quatre hommes parmi ces experts, ils venaient de Géorgie, d'Islande, de Moldavie et de Russie). Le Comité recueille des données et effectue des études sur la situation en matière d'égalité entre les hommes et les femmes dans les différents Etats membres et sur les évolutions dans ce domaine. Il essaye aussi d'encourager des actions, il prépare des conférences des ministres compétents en la matière et il formule des recommandations.

ii. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome 1950)

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est très importante pour notre législation nationale, n'aborde pas en tant que telle l'égalité entre les hommes et les femmes. Ceci ne semblait pas nécessaire. Mais il y a ici aussi une disposition, l'article 14, qui dispose : «*La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* »

L'article 14 offre donc une protection contre toutes les formes de discrimination, étant entendu que cela ne pourra être invoqué qu'en rapport avec les droits civils et politiques et les libertés fondamentales repris dans la Convention.

La Convention européenne va très loin dans les mécanismes de protection et prévoit une protection juridictionnelle par une Cour européenne des droits de l'homme qui peut prononcer des sentences contraignantes dans les causes qui lui sont soumises..

Par ailleurs, la Convention ne protège qu'un certain nombre de droits, à savoir les droits civils et politiques. Toutefois, au cours des années, le nombre de droits ainsi protégés a été augmenté, par exemple, le droit à la propriété, le droit à l'enseignement, ... C'est pourquoi, la Convention a été complétée par divers protocoles.

De même, le caractère évolutif de la portée de la Convention apparaît également dans la jurisprudence de la Cour qui permet de mettre certaines situations et violations sous la protection de la Convention grâce à une ‘interprétation extensive’ de la Convention. C’est ainsi que la notion ‘torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants’ de l’article 3 a été interprétée de façon de plus en plus large au fil des années, et que, par exemple, les peines corporelles à l’encontre des écoliers relèvent de cet article.

Il est donc évident que le *champ d’application* des droits fondamentaux garantis par la Convention *évolue* et que la jurisprudence européenne y contribue d’une manière importante.

Et il y a certainement aussi des possibilités pour ce qui concerne la problématique faisant l’objet du présent avis. L’arrêt dans l’affaire ‘Paula et Alexandra Marckx contre la Belgique’ de 1978 a, à l’époque, permis une percée en ce qui concerne la position juridique des enfants de mères célibataires. Celui qui aurait prétendu au cours des premières décennies suivant l’entrée en vigueur de la Convention que le *status familiae* en droit civil de la mère célibataire et de l’enfant né hors mariage relèverait de l’article 8, ‘droit au respect de la vie privée et familiale’, aurait été contredit par tous les experts. Et ceci n’était pourtant qu’un début : un arrêt comme celui rendu dans l’affaire Marckx aurait été impossible sans le courage et l’inventivité des intéressés et de leur avocat.

En ce qui concerne l’égalité de droits entre les hommes et les femmes, même dans la sphère privée, le *Protocole n°7* est important (22 novembre 1984, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1988). L’article 5 du protocole affirme : « ? ? ? ?... ».

En ce qui concerne le problème de la limitation existante de la protection contre la discrimination, l’adoption en novembre 2000 du *Protocole n°12* a constitué un véritable tournant. Le Protocole étend cette protection jusqu’à une interdiction générale de la discrimination, quelle qu’en soit le fondement. La protection de tout droit inscrit dans la législation sera assurée sans discrimination aucune fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, l’opinion politique ou autre, l’origine nationale ou sociale, l’appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou tout autre statut. Le Protocole semble donc aussi renfermer l’obligation de veiller à la protection horizontale, c’est-à-dire que l’Etat est tenu de combattre la discrimination entre citoyens.

Le Protocole n°12 n’est pas encore entré en vigueur (jusqu’à présent, octobre 2002, il n’a encore reçu que deux des dix ratifications exigées).

En général, le Cour européenne n’a été saisie que de (trop) peu d’affaires par les femmes et sur les femmes et la discrimination. En ce qui concerne la discrimination, la Cour a eu l’occasion d’affirmer qu’un Etat doit pouvoir avancer des motifs très pertinents pour justifier une différence de traitement basée sur le sexe pour pouvoir résister au test de conformité avec la Convention, dès lors que la promotion de l’égalité entre les sexes est un des objectifs politiques majeurs des Etats membres du Conseil de l’Europe (cf. CEDH, 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales et Balkandali versus R.U., série A, n° 94 ; CEDH, 24 juin 1993, Schuler-Zgraggen versus Suisse, série A, n° 263). On peut affirmer qu’en général, la Convention européenne n’a jamais vraiment été utilisée pour arracher ou promouvoir l’égalité des droits de la femme, bien que les possibilités pour ce faire existent.

Belgique : la Convention y est entrée en vigueur le 14 juin 1955. La Belgique n’a pas ratifié les protocoles n° 7 et n° 12.

Pour la Belgique, la discrimination envers les femmes a été mise à l’ordre du jour dans l’affaire Paula et Alexandra Marckx. L’arrêt rendu dans cette affaire a eu des implications énormes pour l’ordre juridique belge et pour les autres Etats Membres du Conseil de l’Europe. Mais cela mis à part, la Cour n’a jamais été saisie par des problèmes provenant de Belgique et ayant spécifiquement trait aux femmes.

Constat VIII :

après l'entrée en vigueur du Protocole n° 12 à la Convention européenne, il sera plus que ce n'était le cas auparavant possible de réaliser et d'imposer juridiquement les droits de la femme. Il faut regretter qu'au cours des ans, cet instrument en matière de droits de l'homme très sophistiqué ait été aussi peu utilisé par, pour et au nom des femmes. Ceci a également empêché que la Convention ait été interprétée et appliquée d'une façon plus favorable aux femmes.

iii. La Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne, qui a vu le jour en 1961 dans le cadre du Conseil de l'Europe, est dans un certain sens un complément à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui visait en effet surtout la sauvegarde des droits civils et politiques fondamentaux.

La Charte formule un grand nombre de droits sociaux fondamentaux dans les domaines du logement, des soins de santé, de l'enseignement, du travail, de la sécurité sociale, ...

Tous ces droits sont garantis à tous sans distinction de race, de sexe, d'âge, de couleur, de langue, d'opinion religieuse ou autre, de nationalité, d'origine sociale, d'état de santé ou d'appartenance à une minorité nationale.

On garantit en particulier le droit des hommes et des femmes à l'égalité de traitement et l'égalité des chances en ce qui concerne l'emploi.

La surveillance du respect des dispositions de la charte par les parties est confiée à un *Comité pour les droits sociaux* qui se compose de 12 membres indépendants, élus pour une période de 6 ans par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Le Comité pour les droits sociaux examine et discute les rapports établis chaque année par les parties à la Charte sur la mise en œuvre au niveau national de quelques dispositions de la Charte convenues auparavant et décide si tout cela concorde. Si cela n'est pas le cas, le Comité des Ministres adresse une « recommandation » à l'Etat en question ; lors de la rédaction d'une telle recommandation, on demande l'avis de représentants nationaux et d'observateurs d'organisations européennes d'employeurs et de travailleurs.

Un Protocole additionnel qui a vu le jour en 1995 et qui est entré en vigueur en 1998 permet de *présenter des plaintes au Comité pour les droits sociaux*.

Ce droit n'est pas accordé à des particuliers mais à trois organisations d'employeurs et de travailleurs européennes et internationales citées nommément, à des ONG ayant un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et à des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

La procédure de plaintes est quasi juridictionnelle en ce sens qu'il faut clairement indiquer qui porte plainte contre qui et de quelles violations il s'agit précisément ; une décision sur la recevabilité suivra ainsi que, le cas échéant, une procédure écrite avec un échange de pièces écrites et éventuellement une audition. Les conclusions du Comité sont formulées dans un rapport transmis aux parties et au Comité des Ministres. C'est ce Comité qui peut faire des recommandations à l'Etat en question sur les mesures à prendre.

Jusqu'en août 2002, le Comité a traité 13 plaintes.

Belgique : la Belgique a adhéré à la Charte sociale européenne le 10 août 1990 ; la « Charte révisée » de 1996, qui est entrée en vigueur en 1999, n'a pas été ratifiée par la Belgique ni le Protocole pour les plaintes collectives entré en vigueur en 1998. La Belgique fait donc encore ses rapports dans le cadre du système de la Charte de 1961.

Le dernier rapport, consacré aux articles clés de la Charte, les articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19, a été remis par la Belgique le 10 décembre 2001. En ce qui concerne l'article 1^{er}, §2 qui interdit la discrimination concernant l'emploi, on a cité les articles 10 et 11 de la Constitution et la Loi du 7 mai 1999 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'emploi, de même que les activités déployées en Belgique pour la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans ce domaine.

Les conclusions du Comité sont en général favorables : on a relevé des problèmes dans six cas mais nulle part en ce qui concerne l'article 1^{er}, §2

Constat IX :

la Belgique n'a adhéré que très tard à la Charte sociale européenne ; elle n'a pas ratifié la « Charte révisée » de 1996, entrée en vigueur en 1999, ni le Protocole pour les plaintes collectives entré en vigueur en 1998.

2. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE/L'UNION EUROPEENNE

i. Droit communautaire et droits de l'homme

La Communauté européenne et l'Union européenne ont joué ces dernières années un rôle considérable dans le domaine des droits de l'homme. Ceci a surtout eu un impact important sur l'ordre juridique national. En premier lieu, en tant que *législation* : le droit communautaire fait partie des systèmes juridiques nationaux, a priorité sur les règles de droit nationales et a des effets directs : une grande partie du droit communautaire accorde directement aux citoyens européens des droits individuels.

En deuxième lieu, parce que les *mécanismes de surveillance juridiques* sont extrêmement développés : lorsqu'un problème de droit communautaire se pose à un juge national, ce dernier peut suspendre la procédure et demander à la Cour de Justice de la Communauté européenne à Luxembourg, via une question préjudicielle, d'expliquer les règles du droit communautaire ou d'en examiner la légalité. La Cour n'intervient (bien sûr) pas dans la procédure nationale mais sa décision sur l'explication du droit communautaire est contraignante et doit être suivie par toutes les instances juridiques de tous les Etats membres. De cette manière, la Cour a une influence considérable sur l'ordre juridique national.

Les traités instituant les Communautés européennes ne contenaient pas de dispositions spécifiques sur les droits fondamentaux. Mais la Cour de Justice a développé au fil des ans un système efficace de protection des droits les plus fondamentaux.

Le Traité de l'Union européenne mentionne en son article 2 que l'Union européenne se donne pour objectif de « renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres ». Et l'Union, comme l'affirme l'article 6, alinéa 2, « respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la ... Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

En 1999, l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam a renforcé l'intégration des droits de l'homme dans l'ordre juridique communautaire. Outre la réaffirmation du principe que l'Union européenne repose sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, le Traité dispose qu'un Etat membre qui bafoue gravement et de façon continue ces principes généralement admis peut en subir les conséquences sous la forme de mesures de sanction.

ii. La Charte des droits fondamentaux

Certains milieux (principalement le Parlement européen) ont insisté pour que l'on rédige un catalogue propre à l'Union européenne des droits humains fondamentaux. En décembre 2000, la « *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* » fut proclamée par les Institutions européennes lors du Conseil européen de Nice. Elle est considérée comme un document de référence important mais on continue de se poser des questions sur sa portée juridique. La Conférence intergouvernementale de 2004 se penchera sur ces questions.

Entre-temps, de plus en plus de citoyens recourent à la Charte : le Parlement européen et la Commission reçoivent toutes sortes de plaintes, de pétitions et de lettres dans lesquelles on se réfère à la Charte.

La Charte n'ajoute aucun nouveau droit aux droits existants sur lesquels se fonde l'Union et qu'elle doit respecter dans le cadre de l'article 6 UE. Elle cite les droits et libertés de la CEDH, les droits dans

le cadre du deuxième pilier « Citoyenneté de l'Union européenne » et les droits économiques et sociaux.

Aucun mécanisme particulier de surveillance n'est prévu.

iii. Egalité entre hommes et femmes en droit communautaire

L'article 141 (ex article 119) du Traité instituant la Communauté européenne parlait déjà du principe de non discrimination mais seulement lorsqu'il s'agissait de l'égalité des rémunérations. Le Traité d'Amsterdam a renforcé le principe de la non discrimination : le nouvel article 13 dispose que le Conseil peut prendre les mesures nécessaires pour lutter contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'ascendance ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. En outre, l'énumération des tâches de la Communauté donnée à l'article 2 est complétée comme suit « la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes » et un nouvel alinéa a été ajouté à l'article 3 : « Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ».

Il n'est pas étonnant que le terrain couvert par cette nouvelle législation soit le terrain économique. Il s'agissait en effet en première instance de la politique de la Communauté économique européenne. Plus récemment, on s'est attelé au « gendermainstreaming », en ce sens que l'on a accordé une attention particulière au principe de l'égalité entre hommes et femmes non seulement au sein du Conseil Emploi et politique sociale mais aussi au sein du Conseil Recherche, du Conseil Développement, du Conseil Enseignement et du Conseil Marché intérieur.

En 1984, on a créé un *Réseau de Juristes experts* qui fournit à la Commission européenne des informations sur la mise en œuvre dans les Etats membres de « l'acquis communautaire » en ce domaine. Ce réseau se compose de juristes spécialistes en la matière. La Commission publie trois fois par an un *Bulletin* rassemblant toutes les données sur les initiatives nationales, la jurisprudence de la Cour de Justice et les travaux de la CE en la matière. Le Réseau organise régulièrement des séminaires et des ateliers.

Il est impossible dans le cadre de cet Avis de traiter de tout l'arsenal de mesures relatives aux droits de la femme. Contentons-nous de citer quelques-uns des domaines majeurs dans lesquels une réglementation européenne a déjà vu le jour ou qui ont fait l'objet de résolutions et de déclarations :

- ?
- ?
- ?
-

Constat X :

dans la pratique, la réglementation nationale et la pratique en matière d'égalité de droits entre hommes et femmes, du moins dans le domaine des droits économiques et sociaux, sont en grande partie réalisées via la réglementation européenne sur le sujet.

Il est très important de suivre cette réglementation à la lettre, d'adapter la réglementation nationale en ce sens, si cela s'avère nécessaire, et de donner la publicité qui s'impose aux mesures ainsi prises.

IV. LA REGLEMENTATION INTERNATIONALE SPECIFIQUEMENT LIEE AU SEXE

1. La Convention n°111 de l'O.I.T.

Comme nous l'avons vu, c'est d'abord et surtout au niveau social que l'on a réalisé un travail législatif international important en ce qui concerne les discriminations envers les femmes. Et nous ne pouvons

manquer de mentionner dans notre inventaire de la réglementation internationale en la matière le travail fourni par l'Organisation internationale du Travail.

L'O.I.T. a été créée en 1919 avec comme objectif « *d'assurer et de maintenir des conditions de travail justes et dignes pour les hommes, les femmes et les enfants* ». Pour atteindre cet objectif, on a rédigé des conventions internationales, les Conventions de l'O.I.T., qui fixent certaines normes minimales relatives à un secteur déterminé (agriculture, navigation, ...), à des conditions de travail (heures de travail, travail de nuit, congé payé, ...) ou à la protection de certaines catégories de travailleurs (enfants, femmes, ...).

Au cours des ans, on a également formulé un certain nombre de droits fondamentaux relatifs au travail. En première instance, il s'est surtout agi de la *protection des travailleurs*. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les travailleuses, ont vu le jour : la Convention n°3 sur la protection de la femme avant et après l'accouchement, la Convention n°4 sur le travail de nuit des femmes, la Convention n°45 sur l'occupation des femmes aux travaux souterrains dans les mines.

Les Conventions suivantes sont d'un intérêt plus général : la Convention n°100 sur l'égalité de rémunération des travailleurs masculins et féminins pour un travail de valeur égale (1951, ratifiée par la Belgique en 1952) et la Convention n°111 sur la discrimination en matière de travail et d'emploi (1958, ratifiée par la Belgique en 1977).

L'ensemble des (180) conventions de l'O.I.T. est appelé le *Code international du travail*.

Les Etats membres de l'O.I.T. sont libres de ratifier ou non les Conventions mais s'ils le font, ils sont tenus de reprendre les dispositions de la Convention dans leur législation nationale. Ils doivent chaque année faire un rapport à ce sujet à une Commission d'experts. Les rapports de la Commission contiennent dès lors un trésor d'informations sur la mise en œuvre des normes de travail dans les différents Etats membres.

En outre, la constitution de l'O.I.T. prévoit la possibilité d'introduire des réclamations et des plaintes. C'est ainsi que les normes de travail se sont rapidement trouvées inscrites dans l'ordre juridique national, souvent même avant l'introduction de la réglementation CE en la matière.

Voici quelques années, pour répondre aux nouveaux défis de la mondialisation, une *Déclaration de principe* a été adoptée au sein de l'O.I.T. Cette Déclaration fixe un certain nombre de principes fondamentaux tirés de certaines conventions. Il s'agit de « conventions clés » sur la liberté d'association et le droit aux négociations collectives, l'interdiction du travail forcé, l'abolition du travail des enfants et l'élimination de la discrimination (Convention n°111). On a estimé que le contenu de ces Conventions était si fondamental que ces dernières sont contraignantes même pour les Etats qui ne les ont pas ratifiées.

2. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Même si le présent avis vise à formuler des recommandations sur l'insertion des droits de la femme dans le *cadre général des droits de l'homme*, il est certainement utile à la fin de nos considérations de nous intéresser aussi à l'instrument par excellence dans le domaine spécifique des droits de la femme, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, CEDAW, qui a vu le jour en 1979 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

C'est un texte ambitieux parce qu'il interdit toute forme de discrimination, partout dans le monde, malgré les grandes différences qui existent dans la sphère socio-économique et culturelle. C'est la raison pour laquelle cette Convention est une des plus ratifiées dans le système onusien, tout en comptant le plus grand nombre de « réserves » formulées par des pays à l'égard de certains de ses articles. Ce qui limite quelque peu la portée juridique de cette Convention au niveau mondial.

La nature des dispositions est un autre élément à prendre en compte. Plus encore que ce n'est le cas pour le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les dispositions sont axées sur des obligations d'efforts. Le texte des différents articles va dans le sens d'un document programme : les Etats prendront « toutes les mesures appropriées ». Ceci ne donne pas vraiment de possibilités concrètes de rendre ces dispositions contraignantes par voie juridique. Nous trouvons des exceptions à l'article 9 (« accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes »), à l'article 15 (« reconnaissent à la femme l'égalité avec l'homme devant la loi ») et à l'article 16 (« assurer sur la base de l'égalité ... »). Mais comme on l'affirme à l'article 3, il s'agit surtout dans la Convention de prendre des mesures appropriées pour « garantir aux femmes l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes ».

L'introduction, le Préambule, de la Convention contient en outre un certain nombre de considérations plutôt politiques qui ont en partie trait directement (enseignement, soins de santé, emploi) ou indirectement (apartheid, racisme, autodétermination, ...) aux problèmes spécifiques des femmes. A l'époque, diverses parties ont déclaré que ceci nuit en fait à la portée juridique de la Convention, à son caractère contraignant.

Il n'empêche que la Convention formule un certain nombre de définitions et de normes à l'aune desquelles on peut mesurer certaines situations. Cette évaluation est faite par un Comité, le Comité ONU pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, composé de 23 experts indépendants (il y a peu, un homme a été élu pour la première fois membre du Comité CEDAW : le professeur Cees Flinterman de l'Université de Maastricht). Le Comité reçoit les rapports périodiques des Etats signataires, en discute et formule des conclusions et de recommandations concernant certaines mesures législatives ou administratives.

Ce Comité a également rédigé, surtout ces dernières années, des Commentaires généraux interprétant les dispositions de la Convention, à savoir sur la violence à l'égard des femmes (n°19), sur l'égalité des droits dans le mariage (n°21), sur la participation à la vie politique et publique (n°23) et sur les femmes et la santé (n°24).

L'adoption d'un Protocole à la Convention a permis de faire un grand pas un avant. Ce Protocole permet aux particuliers et aux groupes de particuliers de faire des « communications » au Comité sur des violences supposées. On prévoit également pour le Comité la possibilité de lancer une procédure d'enquête, s'il y a des indices d'un modèle de violations graves.

Le Protocole est entré en vigueur le 22 décembre 2000. Nous n'avons aucune information sur le traitement de plaintes déjà introduites.

Constat XI :

la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est, selon les experts, un instrument à faible portée juridique. La Convention parle surtout des mesures appropriées que les parties à la Convention doivent prendre pour « garantir aux femmes l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes ».

Toutefois, le travail du Comité de surveillance a largement contribué à mieux définir les droits de la femme. Ceci peut fournir un soutien supplémentaire aux autres forums internationaux, nationaux et régionaux qui veulent faire respecter ces droits.

Belgique : la Belgique est partie à la Convention depuis le 10 juillet 1985, mais elle n'a pas (encore) ratifié le Protocole ni l'amendement à l'article 20, paragraphe 1^{er} de la Convention concernant les réunions du Comité.

Jusqu'à présent, quatre rapports périodiques ont été présentés au Comité ; le dernier, qui combinait les 3^{ème} et 4^{ème} rapports couvrant la période 1989-1997, date de 1998. Il aborde la Convention article par article en s'intéressant aux développements au niveau de toutes les autorités nationales et, le cas échéant, à la législation européenne en la matière. Une attention particulière est accordée aux

initiatives prises dans le domaine des actions positives, dans l'enseignement et à l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne l'emploi et le travail.

Le rapport a été discuté par le comité le 10 juin 2002. Au cours du dialogue avec la délégation nationale, on a abordé les derniers développements en ce qui concerne la législation nationale (pour un rapport détaillé, voir : Communiqué de presse ONU, WOM/1344, 10 juin 2002).

On a surtout évalué positivement la politique de l'emploi et les actions concernant la répartition des tâches ménagères, les modèles de rôle stéréotypés dans la publicité et les médias, ...

De même, les lois récentes sur le harcèlement sexuel (1992, 1995), sur la traite des êtres humains (1995) et sur la violence entre époux (1997) ont été accueillies favorablement.

Le Comité signale toutefois un certain nombre de problèmes.

Constat XII :

le Comité CEDAW, après avoir pris connaissance et discuté des 3^{ème} et 4^{ème} rapports belges combinés, constate ce qui suit :

- *la Belgique n'a pas encore ratifié le Protocole à la Convention ni l'amendement à l'article 20, 1 de la Convention relatif aux réunions du Comité ;*
- *la mise en œuvre et le suivi des mesures légales prises au niveau national sont (encore) insuffisants ;*
- *le rapport renvoie en tant que base juridique pour la politique de l'égalité nationale à la « Plate-forme d'action de Pékin » qui n'est pas en soi un instrument contraignant, en lieu et place des dispositions de la Convention CEDAW elle-même ;*
- *l'information sur le statut et la réalisation des droits des femmes migrantes et des réfugiées manque ;*
- *la violence et la violence sexuelle à l'égard des femmes, y compris la violence familiale constituent une violation des droits de la femme ;*
- *les sanctions légales contre la traite des femmes et des filles n'ont pas un effet dissuasif suffisant...*

Nous reviendrons sur ces remarques lorsque nous formulerons des *recommandations* à la fin du présent avis.

V. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Constatation I :

Les mesures qui doivent être prises par les Etats dans divers domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes servent à « garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes » (article 3 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes). Elles ne peuvent être confondues avec les droits de la femme à proprement parler.

RECOMMANDATION : Dans le discours sur les « droits de la femme », il convient de faire une distinction claire entre les droits tels qu'inscrits et garantis dans la législation nationale et quelques instruments internationaux et européens sur les droits humains, d'une part, et les mesures qui permettent « l'exercice et la jouissance » de ces droits, d'autre part. En ce qui concerne ce dernier point, il peut être question d'un éventail de mesures allant de la législation à des campagnes de promotion. La réalisation des droits de la femme se fait cependant au niveau national, européen et international au moyen de procédures juridiques ou quasi juridiques devant les instances compétentes.

Il est recommandé de ne pas perdre de vue cette distinction ; ceci vaut tout autant pour les instances de l'autorité que pour les organisations non gouvernementales concernées.

Constatation II :

Il est à déplorer que pendant de nombreuses années, la discussion sur le statut (et les droits) de la femme ait été menée indépendamment de la discussion générale sur la protection des droits humains et indépendamment des développements importants que l'on y a enregistrés.

RECOMMANDATION : Que ce soit au sein de la Commission ONU pour le statut de la femme ou au sein de la Commission ONU sur l'élimination de la discrimination à l'égard de la femme, il faut plus que ce n'est le cas actuellement faire le lien avec les instruments généraux en matière de droits de l'homme des Nations Unies. Les références à certains développements en matière de droits de l'homme ou à un parallèle ou une connexion éventuels devraient toujours être repris dans les discussions ou les documents de ces organes.

Constatation III :

Le monitoring légitime des violations des droits de la femme comme violations des droits de l'homme et une évolution et une interprétation des conventions universelles des droits de l'homme axées sur les droits des femmes ne peuvent se faire que par et au sein des instances de surveillance instituées dans le cadre de ces conventions.

RECOMMANDATION : Les Comités institués pour contrôler le respect des conventions internationales sur les droits de l'homme devraient être informés en permanence des nouveaux développements et des courants d'idées dans le domaine des droits de la femme. De « nouveaux » droits éventuels comme ceux relatifs à la violence à l'égard des femmes ou le droit à des soins de santé reproductive doivent être mis à l'ordre du jour, à la suite de rapport nationaux ou de «communications » de victimes.

Constatation IV :

Pour la surveillance du respect des obligations inscrites dans des instruments internationaux concernant la protection des droits de la femme, différentes possibilités existent qui ont toutes leur signification propre pour une interprétation et une application adaptées et évolutives. Le droit de plainte individuel est même crucial pour une « juridicisation » de cette protection.

Au fil des ans, on n'a toutefois pas accordé suffisamment d'attention aux droits de la femme dans toutes ces procédures.

RECOMMANDATION : Un élément important lors de la rédaction des rapports périodiques nationaux est l'obligation de donner des informations sur la protection des droits de la femme dans tous les rapports destinés aux instances internationales en matière de droits de l'homme : il ne doit pas nécessairement s'agir des rapports concernant la convention CEDAW. Les organisations nationales de femmes qui sont souvent la source d'informations la plus importante en la matière doivent être directement associées à la rédaction de tous ces rapports et doivent avoir l'occasion de donner des commentaires critiques.

Constatation V :

Bien que le Pacte relatif aux droits civils et politiques offre, avec le Premier Protocole, des opportunités réelles pour traiter des plaintes concernant les droits de la femme, et plus particulièrement en ce qui concerne les situations de discrimination, on y a trop peu recouru (et jamais en Belgique).

Il est incompréhensible que pendant des années, on ait omis d'utiliser ces possibilités juridiques importantes pour la protection des droits de la femme, ce qui a d'ailleurs empêché que l'on interprète et applique la Convention d'une manière plus favorable aux femmes.

RECOMMANDATION : il faut prendre de toute urgence des initiatives pour aider et accompagner les femmes qui souhaitent déposer une plainte auprès d'instances européennes et internationales compétentes en la matière. Il s'agit ici en tout premier lieu de les aider et de les accompagner sur le plan juridique ; une aide matérielle et personnelle peut aussi s'avérer indispensable. Les organisations de femmes mais aussi les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme ont un rôle important à jouer ici.

Constatation VI :

On a admis jusqu'à présent que les droits économiques, sociaux et culturels n'ont pas d'effet direct et ne peuvent être invoqués devant des instances de justice nationales et internationales. Il y a toutefois depuis quelques années une tendance dans la doctrine visant à accorder un effet direct à certains droits économiques et sociaux.

RECOMMANDATION : Il convient de continuer à développer dans l'ordre juridique national les droits sociaux fondamentaux inscrits dans la Constitution mais ceci doit se traduire aussi au niveau international par la reconnaissance d'un droit de plainte individuel concernant ces droits, à inscrire dans un Protocole facultatif au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. En ce qui concerne cette matière qui est très importante pour les droits de la femme, il faut de toute urgence faire des études plus poussées, par exemple, dans le prolongement de ce qui a déjà été fait aux Pays Bas (cf. les « Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights » de 1987, ainsi qu'un avis en la matière, rédigé à la demande du ministre des affaires étrangères des Pays Bas : « Advisory Report on Economic, Social and Cultural Rights », 1995).

Les résultats de cette étude doivent être présentés aux ministres compétents.

Constatation VII :

En principe, tous les droits de la femme sont suffisamment protégés dans les conventions générales de l'ONU en matière des droits de l'homme. On n'accorde toutefois pas une attention proportionnelle à la problématique des droits de la femme dans les instances concernées, les rapports périodiques des Etats membres, les commentaires généraux et la jurisprudence.

RECOMMANDATION : bien que les instances de surveillance des conventions internationales en matière des droits de l'homme fondent leurs constatations, conclusions et recommandations sur les informations qui leur sont fournies par les autorités nationales ou des particuliers victimes de violations, l'habitude veut depuis des années que ces instances utilisent également les informations provenant d'organisations compétentes en matière des droits de l'homme. Les ONG qui s'occupent des droits de la femme ont ici une importante tâche à accomplir.

Constatation VIII :

Après l'entrée en vigueur du Protocole n° 12 à la Convention européenne, il y aura encore une plus grande possibilité de réaliser et d'imposer juridiquement les droits de la femme. Il faut regretter qu'au cours des ans, cet instrument très sophistiqué en matière des droits humains ait été si peu utilisé par, pour et au nom des femmes, ce qui a d'ailleurs empêché que l'on interprète et applique la Convention d'une façon favorable aux femmes.

RECOMMANDATION : la Belgique doit procéder le plus rapidement possible à la ratification des Protocoles n°7 et n°12 à la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est important que l'on puisse présenter à la Cour des affaires concernant une interprétation évolutive favorable aux femmes de l'article 3, par exemple, sur « la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

Les organisations non gouvernementales de femmes et de lutte pour les droits de l'homme doivent, au moyen d'avis juridiques et d'un accompagnement, assister les femmes dans des procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Constatation IX :

La Belgique n'a adhéré que très tard à la Charte sociale européenne ; elle n'a pas ratifié la « Charte révisée » de 1996, entrée en vigueur en 1999, ni le Protocole pour les plaintes collectives, entré en vigueur en 1998.

RECOMMANDATION : la Belgique doit ratifier le plus rapidement possible la « Charte révisée » et le Protocole pour les plaintes collectives.

Constatation X :

Dans les faits, la réglementation nationale et la pratique concernant l'égalité entre les hommes et les femmes, dans le domaine des droits économiques et sociaux, sont en grande partie mises en œuvre via la réglementation CE.

RECOMMANDATION : les développements dans le domaine de l'égalité des droits entre les hommes et les femmes dans le cadre de la Communauté européenne doivent être suivis de près, discutés de façon critique et diffusés par les organisations non gouvernementales aussi. Il est très important de surveiller en permanence la transposition de la réglementation européenne dans l'ordre juridique national et il faut soutenir les actions devant des instances juridiques nationales par des femmes qui invoquent cette réglementation.

Constatation XI :

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est selon l'avis d'experts un instrument plutôt fragile d'un point de vue juridique. La Convention parle surtout de mesures appropriées devant être prises par les Etats parties à la convention en vue de garantir aux femmes « l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes ».

Mais elle peut, grâce au travail du Comité de surveillance, fournir une contribution importante pour mieux définir et délimiter les droits de la femme. Ce faisant, ce comité peut apporter une aide supplémentaire pour imposer ces droits dans d'autres forums nationaux, régionaux et internationaux en matière des droits humains.

RECOMMANDATION : la Belgique doit terminer au plus vite la procédure de ratification du protocole facultatif à la Convention CEDAW et apporter son soutien à l'amendement à l'article 20 relatif aux réunions du Comité. Il faut associer de façon formelle les organisations compétentes à la préparation et aux discussions des prochains rapports nationaux. Par ailleurs, il faut veiller à la cohérence de la Convention CEDAW avec les conventions générales en matière des droits de l'homme.

CONSTATATION XII :

Après avoir pris connaissance des 3^{ème} et 4^{ème} rapports combinés, le Comité CEDAW constate notamment que :

- la Belgique n'a pas ratifié le Protocole à la Convention ni l'amendement à l'article 20, 1 de la Convention concernant les réunions du Comité ;
- la mise en œuvre et le suivi des mesures légales déjà prises au niveau national sont (encore) insuffisants ;
- le rapport se réfère comme base juridique pour la politique d'égalité des chances nationales à la « Plate-forme d'action de Pékin », qui n'est pas en soi un instrument contraignant au lieu de se référer aux dispositions de la Convention CEDAW ;
- il manque des informations sur le statut et la réalisation des droits des migrantes et des réfugiées ;
- la violence et la violence sexuelle à l'égard des femmes, en ce compris la violence domestique, sont une violation des droits de la femme ;
- les sanctions légales contre la traite des femmes et des filles ne sont pas suffisamment dissuasives...

RECOMMANDATIONS : les conclusions du Comité sont claires : il formule en des termes très clairs certaines recommandations et nous en retenons quelques-unes (mais pour l'ensemble d'entre elles : UN Doc. C/2002/II/CRP.3/Add.3).

La Belgique est encouragée à ratifier le plus rapidement possible le Protocole à la Convention ainsi qu'à approuver l'amendement à l'article 20 de la Convention relatif à la fréquence des réunions du Comité.

La « Plate-forme de Pékin » doit être utilisée dans son contexte exact : il ne s'agit pas d'un texte juridique contraignant mais bien d'un instrument politique supplémentaire.

Le statut juridique et la protection des droits des demandeuses d'asile, des réfugiées et des migrantes doivent être examinés de façon critique.

Il faut s'atteler à une protection juridique contre la violence domestique, que ce soit au niveau national ou international.

CONCLUSION :

La réalisation des droits de la femme est une mission de tous les instants. Mais ce n'est pas seulement une affaire nationale. La protection des droits de la femme, en tant que droits humains, est une condition essentielle pour la paix dans ce monde.

Cette protection est inscrite depuis longtemps dans différents instruments nationaux, européens et internationaux en matière de droits humains. Il est primordial que grâce à une action juridique ciblée, on réalise une interprétation et une application de ces instruments qui soient favorables aux femmes.

Voilà ce qu'est en fait le « mainstreaming ».