

Bern
31 Août 2002

**Une obligation des Etats parties à la Convention CEDAW :
Le rapport national**

Françoise Gaspard
Experte au Comité CEDAW de l'ONU

La Convention CEDAW est un acquis des féministes. Dès la fin du 19e siècle celles-ci se sont organisées de façon transnationale. Entre les deux-guerres mondiales elles ont prôné l'adoption d'un traité international sur l'égalité des droits des femmes et des hommes. Le fait qu'elles ne l'aient pas obtenu tient à la faiblesse de la Société des Nations qui notamment en avait exclu les pays vaincus de la guerre de 1914-1918 - et n'avait donc pas un caractère universel. Il tient aussi au peu d'empressement des hommes, et des Etats dirigés par des hommes, à reconnaître au plan civil et politique l'égalité des femmes et des hommes. L'échec d'une telle ambition enfin, est aussi lié semble-t-il (mais des recherches en cours permettront sans doute de vérifier cette hypothèse) aux divergences des organisations féminines et féministes sur le contenu même d'un tel traité. Deux grands courants en effet existent alors au plan national comme international et s'affrontent. L'un, que je qualifierai de radicalement égalitaire, l'autre inquiet d'une égalité qui ne prendrait pas en considération la "différence" et se situant dans une logique de protection des femmes dans la loi, en matière de maternité et de travail par exemple.

La Convention, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 1979, est donc le résultat d'un long travail, d'une patiente recherche de consensus. Si elle a pu voir le jour, c'est d'abord parce que, sous la pression des femmes, l'ONU a mis en place, en 1946, une Commission intergouvernementale, dite de la "Condition de la femme", dont le mandat est d'élaborer des normes internationales et de proposer des recommandations à l'Assemblée générale en matière de droit des femmes.

La Convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes (dite Convention CEDAW, de son acronyme anglais) est le produit de la Commission de la condition de la femme, comme l'est le protocole additionnel facultatif à la Convention adopté en 1999.

Ces textes ont été proposés, rédigés, négociés par des femmes, ou en tout cas par des femmes en majorité. C'est ainsi. Parce que les hommes, qui dirigent le monde et en particulier la diplomatie, ont délégué à des femmes la représentation de leur pays à la Commission de la condition de la femme, que les postes au sein du secrétariat de l'ONU de la Commission et de la Division pour l'avancement de la condition des femmes ont été accordés à des femmes (peut-être parce que les hommes se sont déchargés sur elles d'une question sur laquelle ils n'étaient pas et ne sont toujours pas à l'aise).

La Convention CEDAW est donc un traité international, le premier, écrit l'historienne Françoise qui "envisage la discrimination contre les femmes de façon autonome par rapport aux autres types de discrimination et accorde une différence juridique à la différence sexuelle".

Il me revient d'intervenir sur une obligation de cette Convention, inscrite dans son article 18. Celui-ci dit que les États parties à la Convention, c'est-à-dire ceux qui l'ont ratifiée, doivent présenter périodiquement au Secrétariat général de l'ONU "un rapport sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont adoptées pour donner effet aux dispositions de la présente Convention et sur les progrès réalisés à cet égard".

C'est donc du rapport dont je vais parler, de façon très empirique, à partir de mon expérience d'experte au Comité de l'ONU qui a pour mission, au titre de l'article 17, "d'examiner les progrès dans l'application de la présente Convention".

La périodicité du rapport :

A la lecture de la Convention CEDAW les choses sont claires : Le rapport doit être présenté :

- "- dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Convention dans l'Etat intéressé,
- plus tous les quatre ans ainsi qu'à la demande du Comité."

Un rapport, dit initial, doit brosser un portrait général du pays, de la législation et de la pratique en matière d'égalité des femmes et des hommes. Ensuite un rapport, dit "périodique" (tous les quatre ans) doit notamment faire état des évolutions dans le droit et dans les faits de façon générale ainsi que des obstacles qui freinent la réalisation de l'égalité, mais aussi de l'application de chacun des articles programmatiques de la Convention.

Le Comité avait accumulé pour sa part, au cours des dernières années, du retard dans l'examen des rapports qui lui sont adressés (retard qu'il a résorbé en 2002 grâce à une session spéciale). Ceci est lié au succès de la Convention puisqu'à ce jour 170 pays l'ont ratifiée. Mais il convient, en tout état de cause, de ne pas confondre l'obligation de

remise des rapports, à date fixe, et leur examen. Un rapport doit être remis tous les quatre ans. Telle est la règle.

La comparaison des rapports nationaux est d'une grande utilité. On peut en effet constater que les pays qui manifestent d'une volonté politique forte en matière d'égalité et disposent de mécanismes institutionnels solides avancent plus vite que d'autres en la matière. Les rapports à cet égard sont, pour les spécialistes de l'égalité des femmes et des hommes, un champ d'études particulièrement intéressant. On n'y découvre pas seulement l'état d'une situation de droit mais aussi la mise en pratique d'une politique, avec parfois ses échecs. La Convention, sur ce point, présente d'ailleurs l'originalité de ne pas seulement demander aux Etats un bilan en droit mais également en pratique. Il est aisé, pour un expert, de percevoir en lisant le rapport, si celui-ci a été rédigé par un bureau du ministère des Affaires étrangères du pays, ou éventuellement délégué à un service des Droits des femmes, ou bien s'il est le fruit d'un véritable travail interministériel et en relation avec la société civile. Ce ne sont pas forcément les pays les plus développés qui produisent les rapports les plus intéressants, et rendant compte d'une évolution positive. Ces derniers (pas tous, il est vrai) ont souvent tendance à se présenter comme les meilleurs défenseurs de l'égalité, les plus avancés en matière d'application de la Convention, sans capacité d'autocritique, alors même que l'article 18 dans son alinéa 2 précise que " Les rapports peuvent indiquer les facteurs et difficultés influant sur la mesure dans laquelle sont remplies les obligations prévues par la présente Convention".

Un rapport tous les quatre ans donc. Un rapport qui doit être le bilan d'une politique nationale au regard des articles programmatiques de la Convention. C'est-à-dire aussi d'engagements pour le futur.

L'examen du rapport par le Comité CEDAW

L'une des questions fondamentales, en matière des droits dits de l'Homme et de Conventions internationales, est leur application et les éventuelles sanctions en cas de non-respect. Une des faiblesses du système international (à la différence du système régional européen) est que les "jugements" rendus par l'ONU sur les rapports des États devant les Comités conventionnels ne sont pas dotés de sanction. Leur publication, c'est-à-dire leur diffusion auprès du personnel administratif, du Parlement, des associations et des médias est le seul moyen de les faire vivre.

Dans son article 17, la Convention CEDAW dispose qu'un Comité d'experts "d'une haute autorité morale et éminemment compétents dans les domaines où s'applique la Convention", experts élus par les États parties à la Convention et siégeant à titre personnel, chargés de suivre l'application de la Convention. Ils "jugeront" les rapports

des États. "A titre personnel", il est important de le souligner : Les experts du Comité (vingt-trois, qui représentent toutes les régions du monde) n'ont pas de mandat de leur Etat. Ils sont indépendants et prêtent serment en ce sens à leur entrée en fonction.

Comment se déroule la procédure d'examen ?

Le Comité siège à New York, en plénière, deux fois par an, pendant trois semaines¹ (en vérité quatre, car s'ajoute à la session plénière une semaine dite de "pré-session" où siège une partie des membres du Comité). Il inscrit à son ordre du jour, pour chaque session, l'examen de huit rapports nationaux (ou plus, mais huit est le nombre habituel) ce qui représente environ quinze jours de travail sur les vingt et un qui lui sont actuellement accordés. Le travail, en effet, ne se limite pas à l'examen des rapports mais, en outre, à la proposition au Secrétariat et à l'Assemblée Générale de l'ONU de Recommandations interprétatives de la Convention et à l'adoption de diverses déclarations dans le cadre, notamment, des conférences thématiques des Nations Unies. Le Comité est ainsi en train de préparer une Recommandation sur l'article 4 alinéa 1 qui évoque la nécessité de "mesures spéciales temporaires" pour parvenir à l'égalité, c'est-à-dire "d'action positive". Il s'agit là d'un article particulièrement important, et que souvent les États n'ont pas bien interprété.

Les experts, lorsqu'ils agissent dans le cadre de l'article 18, ont entre les mains non seulement le rapport national qu'ils vont examiner, mais également les réponses aux questions qui ont été adressées à l'Etat partie par le Comité. Celui-ci, en effet, lors de la pré-session (celle qui précède l'examen du rapport), a déjà regardé attentivement le rapport, et présenté à l'État une liste de questions pour lui demander des informations complémentaires et une actualisation sur les points qu'il juge utiles.

Les Etats disposent, pour rédiger leur rapport, d'une directive générale qui est une sorte de guide. Cette directive est revue périodiquement. Elle a pour objet d'obtenir des rapports qui soient comparables. La dernière révision des directives a eu lieu en 1996, après, notamment, que les conclusions de la Conférence de Pékin ont donné mandat au Comité d'examiner, outre l'application de la Convention, celle de la Déclaration et du programme d'action de la conférence mondiale Pékin². A l'invitation du gouvernement suédois, une réunion informelle du Comité se tient, au mois d'avril 2002. Elle a notamment pour objet de réviser les directives pour encore mieux aider les États à s'acquitter de leur obligation au titre de l'article 18. Il convient à cet égard de signaler que le Comité se réunit, de façon informelle en séminaire de travail à l'invitation d'Etats parties. C'est à la fois l'occasion de préparer des décisions qui seront prises en séance

¹ La Convention CEDAW, dans son article 20, prévoyait "une semaine ou plus chaque année pour examiner les rapports présentés conformément à l'article 18 de la présente Convention". Cet article a fait l'objet d'un amendement qui porte le nombre de sessions à deux, et chaque session ordinaire à une durée de trois semaines en plénière.

² Ces derniers textes, bien sûr n'ont pas le même statut juridique que la Convention. Il est cependant intéressant que l'Etat partie à la Convention, à titre d'information, énonce les mesures prises depuis 1995 dans les douze domaines dits "critiques" recensés à Pékin.

plénière ordinaire et de sensibiliser l'Etat invitant, son personnel politique et ses fonctionnaires aux mécanismes du Comité.

Le Comité ne se contente évidemment pas du rapport de l'Etat et des réponses au questionnaire qui lui est adressé, six mois avant son audition. Il est d'abord prévu, au titre de l'article 22 de la Convention, que "les institutions spécialisées ont le droit d'être représentées lors de l'examen de la mise en oeuvre de toute disposition de la présente Convention qui entre dans le cadre de leurs activités. Le Comité peut inviter les institutions spécialisées à soumettre des rapports sur l'application de la Convention dans les domaines qui entrent dans le cadre de leurs activités". Ceci veut dire que le Comité CEDAW procède, à chaque session, à l'audition par exemple du HCR, de l'UNIFEM, de l'OMS, de l'UNICEF, de l'OIT, du FAO ou de l'UNESCO par exemple. Chaque agence de l'ONU a en outre un correspondant au sein du Comité. Ces institutions viennent, ou spontanément, ou à la demande du Comité, présenter un rapport sur la situation des femmes dans les pays examinés pour ce qui est de leur champ de compétence. Ceci permet aux membres du Comité de vérifier en matière d'éducation, de santé, de situation des petites filles, de personnes déplacées ou de situation des étrangères par exemple, les informations données par l'Etat et de compléter son information.

Les membres du Comité sont également en possession des conclusions des autres comités conventionnels des droits de l'Homme sur le pays considéré³. Par ailleurs des réunions conjointes des présidents des six Comités conventionnels, dans le domaine des droits de l'Homme, ont lieu chaque année afin d'harmoniser leurs procédures. Ces réunions ont notamment permis au Comité CEDAW de sensibiliser les autres comités aux problèmes spécifiques des femmes à l'occasion de leurs propres travaux.

Enfin le Comité auditionne, en séance dite "officiuse", les organisations non gouvernementales (ONG), nationales ou internationales, qui souhaitent être entendues, ou sur un article, ou sur l'application de l'ensemble de la Convention. Cette session " n'est pas seulement une audition, mais un dialogue, les experts posant souvent de nombreuses questions aux militant/es présent/es. Le Comité prend en outre en considération, avec intérêt, les rapports alternatifs (*shadow reports*) que lui adressent les ONG nationales, ou même des Universités qui travaillent sur la Convention et son application. L'absence d'ONG nationale à la journée d'audition qui leur est consacrée à chaque session peut être perçue comme soit une absence de démocratie, soit comme simplement une défaillance de l'Etat dans sa relation avec la société civile. Il est d'ailleurs dommageable que les ONG nationales ne soient pas présentes lors de la session où leur Etat voit son rapport examiné. Des ONG internationales, spécialisées dans l'application de la Convention, remettent en effet au Comité un rapport sur chacun des pays examinés, or parfois leur point de vue mériterait d'être confirmé ou complété

³ Comité des droits sociaux, économiques et culturel, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Comité des droits de l'Homme, Comité contre la torture, Comité des droits de l'enfant.

par des associations nationales. Il convient enfin de signaler aux francophones qu'il est utile que les textes distribués soient non seulement adressés aux experts en français mais aussi en anglais dans la mesure où les francophones sont minoritaires au sein du Comité, mais que tous sont anglophones.

Vient ensuite l'audition de l'État partie, en séance publique. Le *verbatim* en est publié le lendemain par le journal des Nations Unies. Les représentants de l'Etat sont en effet invités à venir présenter leur rapport, oralement. Le niveau de la Délégation est variable. Il arrive que de petits pays n'envoient pas de ministre, mais se fassent représenter par leur mission diplomatique à New York. Le cas est cependant rare. C'est généralement le ou la ministre en charge du dossier de l'égalité qui vient, parfois accompagné/e d'autres collègues du gouvernement et d'une équipe technique qui l'aidera à répondre aux questions des experts. Le rite établi est différent selon qu'il s'agit de la présentation d'un rapport initial ou d'un rapport dit "périodique". Dans le premier cas, la délégation nationale écoute les questions et dispose d'une semaine pour venir y répondre - ce qui lui laisse le temps si nécessaire d'interroger sa capitale sur des points techniques. Dans le second cas le chef de Délégation ou ses collaborateurs doivent répondre aux questions et remarques des experts sur-le-champ, dans le cadre de ce que nous appelons "un dialogue constructif". Il s'agit en effet non seulement de demander des explications sur tel ou tel point qui demeure obscur mais aussi, pour les experts, de préciser verbalement à l'Etat ce qui leur semble constituer une mauvaise interprétation de tel article. Le dialogue est bien sûr courtois. Il n'en demeure pas moins serré. Les ministres ne sont pas toujours préparés à cet exercice. Ils et elles sortent parfois surpris/es, souvent épuisé/es à la fin de la journée et parfois mécontent/es, pour ne pas dire plus, de cette confrontation avec des experts qui leur posent des questions souvent techniques, mais aussi de fond.

Les observations finales du Comité :

Il reste ensuite au Comité à tirer les conclusions de cet examen. Il le fait sous la forme d'un texte qui sera publié par les Nations Unies et disponible sur son site internet. Ces conclusions sont préparées par un/e rapporteur/e (qui demeure anonyme) mais qui depuis une année ou plus, travaille sur le rapport. Elles sont examinées par le Comité à huis clos. Là encore il s'agit de protéger l'indépendance des experts par rapport à toute pression. La discussion des conclusions est la période la plus lourde pour le Comité. Si des conclusions peuvent parfois être adoptées en deux ou trois heures, il arrive aussi que huit ou neuf heures soient nécessaires pour que les experts parviennent à un accord. Car chaque mot doit être pesé. Il est nécessaire à la fois d'être fidèle à une jurisprudence établie, mais aussi parfois de faire évoluer cette jurisprudence tout en demeurant strictement dans le cadre du mandat du Comité. Si celui-ci en sortait, il est évident que

l'Etat partie, critiqué sur un point sur lequel il n'a pas mandat, se retournerait vers le Secrétariat général des Nations Unies et que la crédibilité du Comité serait réduite, voire ruinée. Je prends deux exemples de questions qui ont été posées récemment et ont suscité de longs débats. Celui de l'orientation sexuelle et celui de la prostitution. Ainsi un pays, issu de l'ex-bloc soviétique, indiquait dans son rapport qu'une mesure avait été prise pour aligner les sanctions pénales contre les lesbiennes (jusque là plus légères) sur celles punissant les gays, et ceci afin de respecter le texte de la Convention, de supprimer la discrimination entre femmes et hommes. Les experts ont, bien évidemment, débattus de cette question avec l'Etat, en séance plénière pour regretter les mesures pénales qui frappent les homosexuels en général et les femmes en particulier. Mais ils n'en ont pas fait état dans les conclusions car le mandat du Comité ne semblait pas le permettre, la question étant plutôt du ressort du Comité des droits de l'homme. Autre question difficile : celle de l'application de l'article 6 qui concerne la prostitution. Il dit : "Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour réprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes." Le Comité là encore se trouve confronté à une difficulté croissante (en raison de l'augmentation de la prostitution) qui certainement va le conduire à débattre d'une nouvelle recommandation aux Etats en la matière. Ce qui est condamné par la Convention c'est "le trafic" et "l'exploitation de la prostitution", non la prostitution. La rédaction des conclusions du rapport des Pays-Bas, l'an passé, a donc été particulièrement laborieuse pour qu'à la fois le Comité s'inquiète de la législation néerlandaise d'octobre 2000 sur les maisons de prostitution et demeure dans son jugement dans l'épure de son mandat.

Ce qu'il faut bien comprendre, enfin, c'est que chaque conclusion prononcée par le Comité est adaptée, - en tout cas pour ce qui concerne les pratiques, car pour le droit il doit être le même -, à la situation particulière de chaque pays. D'où l'utilité des rapports parallèles des ONG, comme de toutes les données dont le Comité peut par ailleurs disposer. Il est cependant évident qu'en matière de recommandations, le degré d'exigence ne peut être le même pour les îles Fidji et la Suède. Mais en même temps le Comité est, il faut le répéter, étroitement tenu par la lettre de son mandat qui est le texte de la Convention complété par les Recommandations que le Comité a élaboré et qui ont été acceptées par l'Assemblée générale des Nations Unies à laquelle le Comité soumet, chaque année son rapport pour approbation.

Avant de conclure sur la structure des observations du Comité, un mot sur les rapports présentés au titre de l'article 18. Après le résumé du contenu de la déclaration de l'Etat partie, les observations finales listent les "aspects positifs" au regard de l'application de la Convention, les "obstacles" éventuels à son application et enfin, c'est la partie la plus longue, les "principaux sujets de préoccupation et recommandations". Il est évident que lorsque quatre ans plus tard l'Etat reviendra devant le Comité ce dernier vérifiera que

ses recommandations ont été prises en considération dans les politiques publiques et dans la pratique.

Il est enfin un article final des conclusions qui est le même, avec quelques modalités pour chaque Etat, dont le texte est le suivant : "le comité prie le gouvernement de diffuser largement les présentes conclusions (dans le pays) afin d'informer les citoyens, et en particulier les hauts fonctionnaires de l'Etat et le personnel politique des mesures prises pour garantir l'égalité de droit et de fait des femmes et des hommes ainsi que des mesures supplémentaires qu'il convient de prendre à cet égard. Il prie le gouvernement de diffuser largement auprès des associations, notamment des associations de femmes et des organisations de défense des droits de l'homme, le texte de la Convention et son protocole facultatif, les recommandations générales du Comité, la Déclaration et le programme d'action de Beijing et les résultats de la 23e session extraordinaire de l'Assemblée générale intitulée "les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXIe siècle".

Il est bien sûr permis de s'interroger sur l'efficacité des instruments juridiques internationaux en matière des droits de la personne. Cela pourrait faire l'objet d'un autre exposé. Disons simplement qu'ils ont le mérite d'exister. Et que leur effectivité dépend de la capacité et de la possibilité de la société civile à s'en servir, à pouvoir s'en servir. Dans les États peu démocratiques, c'est évidemment difficile. La lecture des rapports, des débats au Comité, de ses conclusions montre que des Etats prennent très au sérieux leurs obligations conventionnelles. La rédaction du rapport arrive en temps et en heure. Elle est l'occasion d'une mobilisation de l'ensemble des ministères, d'un examen national des politiques en faveur de l'égalité, et le projet de rapport est débattu par les associations, voire par les parlementaires. Lorsque le ou la ministre rentre de New York après l'examen du rapport, il ou elle fait une conférence de presse et parfois même en rend compte devant la représentation parlementaire. D'autres Etats considèrent cette obligation comme une formalité parmi d'autres, juste destinée à se mettre en règle avec l'ONU. Ils se présentent comme les meilleurs en matière d'égalité et acceptent mal que le Comité souligne la persistance de discriminations, dans leur droit ou dans les faits.

En examinant ce qui se passe ailleurs dans le monde, on peut constater que la Convention CEDAW est un instrument dont la société civile, et en particulier les associations, doivent se saisir. Pour la faire respecter, interpeller l'Etat sur sa mise en oeuvre et, depuis la ratification du protocole facultatif additionnel pour permettre aux femmes qui verraient leurs droits violer de faire appel devant le Comité. Se servir de cet instrument juridique, c'est non seulement rendre hommage aux femmes qui, avant nous, se sont battues pour qu'une telle Convention existe mais aussi manifester, au plan national et international, d'un engagement dans la lutte contre toutes les discriminations

dont les femmes sont victimes, et cela partout dans le monde, même si c'est à des degrés divers.