



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 8 mars 2011

CommDH/IssuePaper(2011)1
Original : anglais

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

POSITION SUR LES DROITS DES FEMMES

Ce document présente la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les droits des femmes. Il résume brièvement les constats du Commissaire qui figurent dans les rapports de ses visites de pays, dans ses documents thématiques et dans ses recommandations, avis et points de vue. En rassemblant ces constats issus de ses différentes activités, le Commissaire propose une synthèse de ses conclusions et recommandations concernant les droits des femmes. La présente position sera régulièrement mise à jour, en fonction des nouveaux éléments réunis par le Commissaire.

Les violations graves des droits des femmes sont un phénomène répandu dans toute l'Europe. Malgré les progrès réalisés en matière de sensibilisation et de protection juridique de ces droits, la discrimination à l'encontre des femmes persiste dans des secteurs clés, tels que l'emploi, l'éducation et la participation à la vie politique.

Nombre de femmes n'ont toujours pas la maîtrise de leur sexualité et de leur fécondité. Par ailleurs, la violence à l'encontre des femmes reste un problème majeur, dont l'ampleur est sous-estimée. Si la violence familiale persiste, c'est en partie parce qu'elle est taboue et passée sous silence, voire tolérée.

Partout en Europe, des femmes continuent à être victimes d'exploitation sexuelle et de prostitution forcée. Pourtant, les Etats ne prennent toujours pas de mesures assez énergiques pour faire reculer ce fléau.

Les femmes migrantes ou membres d'une minorité sont particulièrement vulnérables à différentes formes de mauvais traitements et de violations de leurs droits.

Les droits des femmes sont des droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. Il est grand temps que les pays européens prennent des mesures efficaces contre les nombreuses violations subies par les femmes et contre les stéréotypes patriarcaux qui nourrissent et légitiment ces pratiques.

Promouvoir l'égalité et la non-discrimination dans les secteurs clés

Il est crucial que les autorités persévèrent dans leurs efforts visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les secteurs clés. Ces efforts devraient s'appuyer sur un cadre juridique complet et efficace. Il s'agit par exemple de faire figurer dans les législations le sexe comme un motif de discrimination et d'adopter des lois consacrant l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les Etats devraient aussi ratifier les principaux instruments internationaux de protection des droits en vigueur dans ce domaine, comme le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Ce protocole instaure le droit, pour des particuliers ou des groupes de particuliers qui s'estiment victimes d'une violation de droits énoncés dans la Convention, de s'adresser au comité chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention. Une autre mesure importante est la ratification du Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui apporte une protection indépendante contre la discrimination.

Il s'agirait aussi d'établir en la matière des cadres politiques clairs et pragmatiques, tels que des plans d'action nationaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Les pouvoirs publics devraient prendre des mesures structurelles et ciblées, et notamment des mesures d'action positive destinées à faire progresser l'égalité.

Concernant la situation des femmes dans le secteur de l'emploi, il est indispensable de veiller à ce qu'elles aient les mêmes chances que les hommes sur le marché du travail, à tous les niveaux, y compris dans l'accès à des postes à responsabilité, et à ce que le principe « à travail égal, salaire égal » devienne une réalité. L'Etat devrait montrer l'exemple dans le secteur public.

Il conviendrait en particulier de rendre les procédures de recrutement dans la fonction publique plus transparentes et plus standardisées, pour améliorer la comparabilité des dossiers des différents candidats. Une plus grande transparence augmenterait aussi la confiance du public et encouragerait les personnes qualifiées à postuler à des emplois de fonctionnaires. De plus, les

autorités devraient revoir les critères de formation et de recrutement, ainsi que les procédures de promotion, pour éviter que les femmes qui postulent soient victimes de discrimination, directe ou indirecte.

Dans le secteur privé, les salaires sont souvent régis par des conventions collectives entre partenaires sociaux, ce qui ne laisse guère de place à l'intervention de l'Etat. Les gouvernements devraient néanmoins définir les cadres à l'intérieur desquels les négociations sont possibles. Afin que les considérations de sexe n'entrent pas en ligne de compte dans les systèmes de classement et d'évaluation des emplois, les gouvernements peuvent, par exemple, préciser les règles d'application du principe « à travail égal, salaire égal » dans les différentes branches d'activité. Les autorités pourraient aussi mener des actions de sensibilisation dans le secteur privé, qui consisteraient notamment à informer les employeurs et les salariés, mais également l'ensemble des citoyens, de leurs droits et de leurs devoirs.

Les recours collectifs et les actions de groupe peuvent être utiles dans la mesure où il est plus facile pour un groupe que pour un salarié isolé de contester des différences de rémunération liées à un secteur donné. Les pays dont la législation ne prévoit pas encore cette voie de droit devraient l'instaurer. Il importe d'avoir la possibilité d'exercer une action de groupe même lorsque les syndicats peuvent dénoncer une convention collective, pour les cas où ils se gardent de le faire. Les Etats devraient aussi accepter le mécanisme de réclamations collectives qui permet aux partenaires sociaux et à certaines ONG de saisir le Comité européen des Droits sociaux de recours alléguant des violations de la Charte sociale européenne¹.

En matière d'éducation, il est capital de prendre des mesures pour garantir l'égalité d'accès et la participation des filles à tous les niveaux du système d'enseignement. C'est une condition indispensable à l'autonomisation des femmes et à la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes.

La participation politique des femmes doit être encouragée à tous les niveaux. Souvent, les questions d'égalité entre les femmes et les hommes ne font pas partie des préoccupations politiques ou ne bénéficient pas d'un budget suffisant, car les femmes sont largement sous-représentées dans les assemblées élues et dans la haute administration. Les pouvoirs publics devraient se montrer volontaristes et prendre notamment des mesures d'action positive pour améliorer la représentation politique des femmes et leur participation à la vie politique.

Droits reproductifs et sexuels

Les Etats devraient faire en sorte que les femmes puissent avoir la maîtrise de leur sexualité et de leur fécondité. Cela suppose notamment d'informer de manière adaptée les garçons et les filles sur la santé et les droits sexuels, tout au long du parcours éducatif. Les ressources pédagogiques utilisées pour ces cours doivent être fiables et faire l'objet d'inspections régulières. Il s'agit également de promouvoir une bonne connaissance des questions de santé génésique, qui permette de rendre les femmes moins vulnérables au VIH/sida et aux autres maladies sexuellement transmissibles.

L'avortement reste un sujet controversé dans plusieurs pays européens. Des femmes connaissent de très graves difficultés dans les pays dont la législation interdit l'avortement ou limite les possibilités de se faire avorter. Certaines femmes peuvent ainsi être contraintes d'avoir recours à un avortement illégal ou de se rendre à l'étranger pour subir l'intervention. Ces démarches clandestines, ressenties comme honteuses, peuvent mettre les femmes dans des situations difficiles, notamment en cas de complications médicales après l'avortement. Les avortements illégaux présentent souvent des risques pour la santé de la femme et peuvent même

¹ Voir http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/complaints_FR.asp

entraîner son décès. En outre, pour les personnes vulnérables (les adolescentes et les femmes migrantes, par exemple), il peut être particulièrement compliqué d'avoir accès à des services d'avortement à l'étranger.

Les possibilités légales de se faire avorter doivent effectivement être réalisées en pratique, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a indiqué dans l'arrêt rendu en l'affaire *Tysiac c. Pologne* (2005)². Selon la Cour, une fois que le législateur a décidé d'autoriser l'interruption volontaire de grossesse, il ne doit pas concevoir le cadre légal correspondant d'une manière qui limite dans la réalité la possibilité d'obtenir une telle intervention. La Cour a ajouté que les autorités sont tenues d'établir une forme de procédure devant un organe indépendant et compétent, qui, après avoir eu la possibilité d'entendre la femme enceinte en personne, rend une décision rapidement et la motive par écrit.

Dans le cadre d'une approche globale des droits reproductifs, les Etats devraient notamment garantir des services de planning familial, ainsi qu'une éducation sexuelle et une éducation à la santé génésique qui soient adaptées. Il appartient aussi aux Etats de garantir l'accès à des moyens de contraception abordables.

Lorsque des femmes se plaignent d'avoir subi une stérilisation forcée, l'Etat devrait veiller à ce que leurs plaintes fassent l'objet d'une enquête minutieuse et indépendante. Si les allégations se confirment, il faut accorder aux victimes une réparation rapide, équitable, effective et juste, comprenant une indemnisation et la présentation d'excuses. De plus, les Etats devraient vérifier que leur cadre juridique précise bien l'exigence d'un consentement libre et éclairé pour tous les actes médicaux, dont la stérilisation.

Violence à l'encontre des femmes

La violence à l'encontre des femmes traduit une inégalité de statut social entre les hommes et les femmes. Si l'on veut lutter contre cette violence, il faut donc s'employer à mettre un terme à toutes les formes de discrimination, à faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes et à renforcer l'autonomie des femmes³.

Cette violence est longtemps restée taboue ; elle était passée sous silence, voire tolérée, dans la législation comme dans la société. Pour combattre ce phénomène largement répandu, il faut donc commencer par en reconnaître l'existence.

La recherche, l'éducation et les campagnes d'information peuvent beaucoup contribuer à sensibiliser au fait que la violence à l'encontre des femmes est une question de droits de l'homme et qu'il faut lui appliquer le principe de « tolérance zéro ». Les autorités devraient lancer des campagnes et soutenir les groupes de la société civile engagés dans la lutte contre les violences faites aux femmes. Il est indispensable de susciter une véritable prise de conscience dans la société tout entière.

L'adoption des mesures nécessaires suppose une véritable volonté politique. La violence à l'encontre des femmes peut être considérée comme une manifestation extrême de discrimination qui reflète le déséquilibre des structures de pouvoir et débouche sur la répression et l'humiliation des femmes.

Il importe de se doter d'une législation stricte et précise. Elle doit donner une définition large de la violence à l'encontre des femmes, qui englobe les formes psychologiques. En outre, le cadre

² *Tysiac c. Pologne*, requête n°5410/03, arrêt du 20 mars 2007.

³ Discours prononcé par Thomas Hammarberg lors de la conférence de lancement de la campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, Madrid, 27 novembre 2006, CommDH/Speech(2006)25 (en anglais uniquement).

juridique doit prévoir des mesures axées sur la prévention et l'éducation, mais aussi sur la protection et l'assistance en faveur des victimes et sur la répression des auteurs de violences.

Une « bonne loi » est le résultat d'une vaste consultation à laquelle ont participé des groupes de femmes, des experts et des victimes et qui a permis de prendre en compte les points de vue de la société civile. Des sanctions adéquates et spécifiques sont nécessaires à la dissuasion. Encore faut-il que les lois et les sanctions soient aussi appliquées en pratique. Il est nécessaire de fixer des règles claires, au moyen de lignes directrices ou de protocoles détaillés, par exemple à l'intention des policiers qui sont confrontés à des cas de violence à l'encontre de femmes. De plus, des juges spécialistes des affaires familiales devraient siéger dans les tribunaux locaux.

Dans le cadre de la législation et de sa mise en œuvre, le droit au respect de la vie privée et familiale ne doit pas pouvoir être invoqué pour justifier de laisser impunies des violences à l'encontre de femmes. Les « crimes d'honneur » (destinés à « laver l'honneur de la famille ») et les mutilations sexuelles ne doivent jamais être traités avec complaisance. Il faudrait aussi que tous les Etats intègrent dans leur droit interne des dispositions visant spécialement le viol conjugal.

Il importe au plus haut point de réagir à ces violences avec professionnalisme et en tenant compte des besoins spécifiques des femmes. Les droits des victimes à l'intimité, à la dignité et à une véritable autonomie doivent être pleinement respectés à toutes les étapes et par tous les acteurs. Les policiers, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé, les enseignants et les magistrats doivent recevoir une formation les préparant à détecter les cas de violence à l'encontre de femmes et à agir en conséquence.

Il faudrait établir, aux niveaux national et local, des stratégies et des plans d'action spécialement consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes. La victime doit être au centre du dispositif. Celui-ci comprendra nécessairement un réseau, doté de ressources humaines et financières suffisantes, qui regroupe des services spécialisés dans la prévention, la protection et les poursuites, ainsi que dans la réinsertion. Il faut aider les victimes à surmonter toutes les difficultés consécutives aux violences subies. Les besoins doivent pouvoir être couverts par les services mis en place : permanences téléphoniques, foyers d'hébergement et programmes d'accompagnement social et psychologique, gérés par des ONG, des collectivités locales ou l'Etat. Ces services doivent pouvoir bénéficier de financements publics. Il est également indispensable que la police protège en permanence les foyers d'hébergement contre les visiteurs indésirables.

Par ailleurs, la législation doit protéger les victimes contre les auteurs des violences, en prévoyant par exemple une ordonnance d'interdiction de contact. Il est injuste que la victime soit contrainte de fuir son domicile et de se cacher alors que l'auteur peut rester dans le logement. Des dispositions permettant d'évincer du domicile familial l'auteur des violences sont donc généralement préférables et doivent être envisagées. En cas de conflit entre le droit, pour un père, de voir ses enfants régulièrement et le droit, pour la mère, d'éviter tout contact avec un conjoint violent, il faut trouver des moyens de permettre au père de passer du temps avec ses enfants sans lui révéler pour autant où se trouve la mère.

Il est indispensable d'accorder une attention particulière aux personnes les plus menacées, notamment aux femmes migrantes. Si le permis de séjour d'une femme migrante dépend de celui de son mari, elle renoncera probablement à signaler à la police les violences conjugales qu'elle subit, par peur d'être expulsée. Pour éviter que des femmes soient ainsi prises au piège, il est nécessaire de leur permettre de conserver leurs droits au séjour lorsqu'elles sont victimes de violences de la part de leur conjoint. En général, il est préférable d'accorder les droits de séjour à titre individuel et de ne pas les faire dépendre uniquement de la situation matrimoniale de leur titulaire. Il importe aussi que les femmes migrantes aient accès à des informations sur leurs droits et aux services d'aide mis en place.

Un certain nombre de femmes qui vivent en Europe risquent de subir des mutilations sexuelles, pratiquées clandestinement ou lors de vacances dans des pays où ces interventions sont répandues. Les autorités doivent prendre d'urgence les mesures nécessaires pour faire reculer ces pratiques ; elles doivent indiquer clairement que les mutilations sexuelles féminines constituent une atteinte à l'intégrité physique et donc une violation des droits fondamentaux des femmes. En outre, pour lutter contre les mutilations pratiquées hors d'Europe, les Etats devraient envisager sérieusement de se doter de lois semblables à celles qui visent le tourisme sexuel à l'étranger.

Exploitation sexuelle et prostitution forcée

La prostitution forcée et l'exploitation sexuelle sont pratiquées dans toute l'Europe. Elles sont étroitement liées à la traite, bien que des femmes vulnérables puissent aussi être contraintes à la prostitution dans d'autres circonstances.

La question de la prostitution forcée ne doit pas faire l'objet de la moindre complaisance. Les employeurs, les souteneurs et les trafiquants soupçonnés d'être impliqués dans des pratiques de prostitution forcée doivent être soumis à des enquêtes minutieuses et les coupables doivent être jugés et condamnés. Dans le cadre de ces affaires, il faut mettre en place des mesures adéquates de protection des victimes et des témoins. Dans les pays où la prostitution est autorisée par la loi ou tolérée, les autorités doivent prendre les dispositions nécessaires pour empêcher que la prostitution légale ouvre la voie à l'exploitation illégale et à la traite. Il importe notamment que la législation encadre strictement la délivrance d'agréments et que les établissements agréés soient contrôlés régulièrement.

Afin de mieux protéger les droits des prostituées, il faudrait informer ces personnes des services sanitaires et sociaux disponibles et proposer des programmes de réinsertion à celles qui veulent sortir de la prostitution.

RECOMMANDATIONS

Les Etats devraient ratifier les principaux instruments internationaux de protection des droits des femmes, adopter des lois spécialement consacrées à l'égalité entre les femmes et les hommes et établir des plans d'action nationaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui prévoient les mesures d'action positive qui s'imposent.

Il importe de promouvoir l'égalité d'accès au marché du travail en revoyant les critères de formation, de recrutement et de promotion, afin d'éliminer toute discrimination. Il faudrait indiquer dans les conventions collectives entre partenaires sociaux que les considérations de sexe ne doivent pas entrer en ligne de compte dans les systèmes de classement et d'évaluation des emplois ; il faudrait aussi instaurer le droit d'exercer une action de groupe dans ce domaine.

Les pouvoirs publics devraient se montrer volontaristes et prendre des mesures pour améliorer la représentation politique des femmes et leur participation à la vie politique et pour renforcer la participation des filles à tous les niveaux du système d'enseignement.

Une éducation sexuelle et une éducation à la santé génésique devraient être assurées sous des formes adaptées dans le système d'enseignement ; les femmes devraient avoir accès à des services de planning familial adéquats et à des moyens de contraception abordables. Il faudrait veiller à ce que les possibilités légales de se faire avorter puissent effectivement être réalisées en pratique.

Les Etats devraient vérifier que leur cadre juridique précise bien l'exigence d'un consentement libre et éclairé pour tous les actes médicaux, dont la stérilisation.

Les autorités devraient indiquer clairement que les mutilations sexuelles féminines constituent une atteinte à l'intégrité physique et donc une violation des droits fondamentaux des femmes ; elles devraient prendre d'urgence les mesures nécessaires pour faire reculer ces pratiques.

Il faudrait établir des stratégies complètes de lutte contre la violence et la maltraitance envers les femmes. Ces stratégies devraient comprendre plusieurs volets : évaluer en continu l'ampleur du phénomène et les progrès réalisés ; adopter et appliquer une législation détaillée et des sanctions spécifiques visant la violence familiale, y compris la maltraitance psychologique ; apporter un soutien aux victimes au moyen de services intégrés et de programmes de réinsertion ; mener des actions de sensibilisation destinées aux agents susceptibles d'être en contact avec des victimes, ainsi qu'au grand public.

Il faudrait veiller à ce qu'il y ait suffisamment de places d'hébergement pour les femmes victimes de violences, dans des foyers dotés de ressources humaines et financières adéquates et bénéficiant d'une protection policière en cas de besoin.

Une attention particulière devrait être accordée aux femmes les plus vulnérables, notamment aux femmes migrantes. Celles-ci devraient recevoir des informations sur leurs droits et sur les services disponibles ; si une femme migrante se sépare d'un conjoint violent, elle devrait pouvoir conserver ses droits au séjour, par le biais d'une procédure raisonnablement rapide.

Il faudrait lutter contre la prostitution forcée en associant des mesures énergiques de détection et de répression à des programmes de protection et d'assistance en faveur des témoins et des victimes. Afin de mieux protéger les droits des prostituées, il faudrait aussi informer ces personnes des services sanitaires et sociaux et des programmes de réinsertion dont elles peuvent bénéficier.