



Strasbourg, 11 octobre 2012

GEC (2012) 4 rev

**COMMISSION POUR L'EGALITE ENTRE LES
FEMMES ET LES HOMMES
(GEC)**

**L'ÉGAL ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES À LA JUSTICE
Proposition pour la réalisation d'une étude de faisabilité
d'un éventuel instrument juridique**

*Décision attendue de la Commission
pour l'égalité entre les femmes et les hommes :*
approuver la réalisation d'une étude de faisabilité d'un instrument
juridique sur l'égal accès des femmes et des hommes à la justice

Table des matières

Introduction.....	5
Origine de l'activité.....	5
Le Rapport sur les requêtes présentées par des femmes devant la Cour européenne des droits de l'Homme préparé par le Secrétariat de la Division pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010)	6
Autres données disponibles.....	7
Étude de faisabilité sur l'accès des femmes à la justice	9
Profil des Expert-e-s :.....	10
Calendrier	11

Introduction

1. Si développer des stratégies pour modifier les comportements, prendre en compte les besoins et les intérêts des femmes et des hommes dans les législations et les politiques est essentiel dans la réalisation de l'égalité, faire appliquer la loi et sanctionner les discriminations fondées sur le genre l'est tout autant. Si les femmes ont les mêmes droits que les hommes, elles n'ont pas toujours le même accès aux chances offertes aux hommes et la revendication de leurs droits n'est pas toujours couronnée de succès. L'égalité de jure ne se concrétise pas toujours dans les faits.

2. Il importait par conséquent pour le Conseil de l'Europe, dans le contexte de sa stratégie en faveur d'une participation équilibrée des femmes et les hommes à tous les secteurs de la société, de connaître le nombre de saisines du juge administratif ou judiciaire par les femmes tant au plan national qu'au plan international, le degré de connaissance de leur droits et les difficultés à les faire reconnaître. Le rôle des autorités judiciaires et administratives et des avocats ne devait pas non plus être négligé dans ce contexte : l'action était-elle fondée sur le terrain de la discrimination, quelle était la connaissance du droit européen dans ce domaine ?

Origine de l'activité

3. Une première compilation des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, réalisée par le CDEG en 2006¹, faisait apparaître que le nombre d'arrêts, dont les requêtes avaient soumise par des femmes ou conjointement par des femmes et des hommes, représentait 19 arrêts sur un total de 48 (de juin 1979 à juin 2006).

4. En 2009, dans le cadre de l'examen du suivi à donner au document CM(2008)170 – Le Conseil de l'Europe et la prééminence du droit qui lui avait été transmis par décision du Comité des Ministres, le CDEG considérait qu'il s'agissait d'une question importante pour la promotion et la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes et décidait de proposer une activité sur l'égalité d'accès des femmes et des hommes à la justice². Cette activité concernait, dans un premier temps, la saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme. Il s'agissait essentiellement de recueillir des statistiques sur le nombre de saisines de la Cour par des femmes et des hommes et de sensibiliser le monde judiciaire à la nécessité de promouvoir l'accès des femmes et intégrer une perspective de genre dans la formation des magistrats et des avocats.

¹ Case law of the European Court of Human Rights in the field of Equality between Women and Men (CDEG (2006)2)

² 42e rapport du CDEG (CDEG 2009 RAP 42) point 12 de l'ordre du jour

5. Aussi, lors de la préparation de la 7e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'Égalité entre les femmes et les hommes dont le thème était "combler le fossé entre l'égalité de jure et l'égalité de facto", le CDEG décidait d'inscrire cette problématique dans les priorités du plan d'action adopté par la conférence et de "*développer des activités pour évaluer l'accès égal des femmes et des hommes à la justice aux niveaux national et international, en particulier à la Cour européenne des droits de l'Homme, préparer une analyse des données recueillies et développer, si nécessaire, des actions de sensibilisation pour promouvoir l'accès des femmes à la justice.*"

Le Rapport sur les requêtes présentées par des femmes devant la Cour européenne des droits de l'Homme préparé par le Secrétariat de la Division pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010)

6. Dans un premier temps, le Secrétariat de la Division pour l'égalité entre les femmes et les hommes a établi, en 2010, une étude quantitative en recueillant des données sur la saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme par des femmes et le nombre d'arrêts les concernant. Il s'agit du *Rapport sur les requêtes présentées par des femmes devant la Cour européenne des droits de l'Homme* qui portait sur les données suivantes :

- a. Dans les affaires (arrêts et décisions) concernant l'article 14 (non discrimination), sur la période s'étendant depuis la création de la Cour jusqu'au 1er janvier 1979 : le nombre de requêtes introduites par des femmes seules et par des femmes conjointement aux hommes est de 7 sur 65 (10,8% des requêtes).
- b. Répartition par sexe des décisions de la Commission sur la recevabilité des requêtes pour l'année 1995 : sur 1421 requêtes, 207 étaient exclusivement féminines (14,5%), et 100 étaient à la fois féminines et masculines (7%).
- c. Répartition par sexe des arrêts de la Cour concernant l'ensemble des droits de la Convention sur la période allant de 1960 au 29 janvier 1997: sur un total de 542 arrêts, seuls 65 concernaient des femmes (12%), et 54 portaient à la fois sur des femmes et des hommes.
- d. Répartition par sexe des arrêts de la Cour concernant le grief de discrimination fondée sur le sexe (article 14 CEDH) sur la période allant de 1960 au 29 janvier 1997 : sur un total de 10 arrêts, 3 concernaient des femmes (30%), alors que 2 concernaient à la fois des hommes et des femmes (20%).
- e. Dans les affaires déclarées irrecevables par une chambre de 7 juges et les affaires ayant fait l'objet d'un arrêt au fond par une chambre ou par la Grande chambre sur la période du 1er novembre 1998 au 1er mars 2006 : le nombre de requêtes introduites par des femmes est de 1300 (16% des requêtes).

- f. Dans les arrêts de chambre ou de Grande chambre portant sur l'article 14 de la CEDH, sur la période du 1er janvier 2009 au 31 mars 2010 : le nombre de requêtes introduites uniquement par des femmes et conjointement à des hommes est de 9 sur 32 (28% des requêtes).
- g. Concernant l'article 14 combiné à l'article 1 du Protocole 12, sur une période s'étendant jusqu'au 1er avril 2010 : aucune requête n'a encore été introduite par des femmes sur un total de 8 affaires.
- h. Concernant l'article 1 du Protocole 12, sur une période s'étendant jusqu'au 1er avril 2010 : sur un total de 26 requêtes présentées, seules 4 émanent de femmes seules, et 2 de femmes conjointement à des hommes.

7. Le rapport portait également sur les griefs allégués par les femmes et concluait que le nombre de requêtes ayant pour origine une femme était moindre que celui émanant des hommes.³ Ce rapport précisait également que la recherche de requêtes et de jugements ventilés par sexe n'avait pas été chose aisée, puisque les données en la matière étaient difficilement accessibles, voire manquantes, au sein même du Conseil de l'Europe. Il ajoutait qu'il était regrettable que le système HUDOC (système de recherche de la Cour européenne des droits de l'Homme) ne permît pas de collecter des informations ventilées par sexe, notamment sur le nombre de requérants ou requérantes auprès de la Cour. Il s'avérait extrêmement difficile d'obtenir de telles données, même en procédant par des mots-clés tels que « requérante ».

Autres données disponibles

8. Le rapport reprenait les considérations de Mme la juge Tulkens⁴ sur l'accès des femmes à la Cour européenne des droits de l'Homme, à savoir que « le nombre encore relativement réduit de requêtes qui sont introduites par des femmes soulève la question de la possibilité parfois plus limitée, concrètement, pour les femmes, d'introduire un recours devant la Cour, ce qui reflète une certaine situation de vulnérabilité par rapport au droit. L'accès au droit n'est déjà pas chose aisée dans l'ordre interne ; il est encore plus difficile dans l'ordre international ». Ainsi, le premier obstacle majeur serait celui de l'accès des femmes à la justice nationale. Il serait donc nécessaire de faire une étude au niveau national, par exemple sur les systèmes de non enregistrement des plaintes, ou encore sur les classements sans suite des plaintes par la police, afin de pouvoir réellement mesurer l'ampleur de l'obstacle.

³ Le détail de ces données peut être consulté dans le *Rapport sur les requêtes présentées par des femmes devant la Cour européenne des droits de l'Homme*.

⁴ Droits de l'homme, droits des femmes. Les requérantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, par Françoise Tulkens Juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Professeure extraordinaire à l'Université de Louvain, 7 mars 2007.

9. La juge Tulkens précisait, en outre, les mesures susceptibles d'être prises à toutes les étapes du processus judiciaire pour assurer aux femmes un accès réel à la justice européenne, à savoir :

- une reconnaissance dans certains cas d'une action d'intérêt collectif, ce qui permettrait d'améliorer le système de la Cour européenne ;
- un recours plus fréquent à la tierce intervention ;
- le développement par la Cour d'une interprétation qui permette de prendre en compte la situation particulière des femmes. Sur ce point de la spécificité de la situation de la requérante serait davantage à prendre en compte, le cas particulier du viol et d'abus sexuels sont des domaines dans lesquels les femmes ont plus de difficultés à porter plainte.

10. L'ensemble de ces informations, même partielles, donne une idée de la difficulté pour les femmes d'accéder à la justice. D'autres rapports comme celui de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵ ou celui de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)⁶ n'abordent pas du tout cette question.

11. Par contre, le rapport des Nations Unies sur les progrès des femmes dans le monde, 2011-2012, consacré à "la poursuite de la justice"⁷ démontre que si les législations et les systèmes juridiques existent, la justice est hors d'atteinte pour des millions de femmes. Ce rapport mondial pourrait être décliné au plan européen. Des études menées au plan européen – comme celle de la Commission Européenne⁸ - peuvent parfaitement compléter les actions menées au niveau mondial et s'attacher aux spécificités des Etats membres du Conseil de l'Europe, proposer des solutions et faire des recommandations plus adaptées et plus ciblées au plan européen comme le demande le plan d'action de la Conférence ministérielle, adopté à Bakou en mai 2010.

12. Le plan d'action *Relever le défi de la réalisation de l'égalité de jure et de l'égalité de facto entre les femmes et les hommes* demande au Conseil de l'Europe, sous sa priorité III *Participation égale des femmes et des hommes à la vie politique, publique et économique, y compris à la prise de décision* "de développer des activités pour évaluer l'accès égal des femmes et des hommes à la justice aux niveaux national et international, en particulier à la Cour européenne des droits de l'Homme, préparer une analyse des données recueillies et développer, si nécessaire, des actions de sensibilisation pour promouvoir l'accès des femmes à la justice."

13. Mme la juge Tulkens concluait son intervention "Droits de l'homme, droits des femmes. Les requérantes devant la Cour européenne des droits de l'homme" à l'Université de Louvain, le 7 mars 2007, par ces mots "Si ces quelques éléments d'analyse pouvaient un jour inspirer d'autres recherches, l'objectif que je me suis assigné serait atteint."

⁵ Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities, European Union Agency for Fundamental rights, 2010

⁶ L'accès à la justice en Europe, les études de la CEPEJ n°9, Commission pour l'efficacité de la justice, CEPEJ, Conseil de l'Europe,

⁷ 2011-2012 - Progress of the world's women. In pursuit of justice, UN Women

⁸ Comparative Study on access to Justice in gender equality and anti-discrimination law, prepared by Milieu Ltd for DG Justice of the European Commission, February 2011

14. Cette mission a été reprise dans le mandat de la nouvelle Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) à savoir "une étude de faisabilité est menée sur l'accès des femmes à la justice", dont les travaux s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du programme « Promouvoir l'égalité » (Egalité et diversité) du Programme et Budget 2012-2013 du Conseil de l'Europe.

Étude de faisabilité sur l'accès des femmes à la justice

15. Lors de sa première réunion (6-8 juin 2012), la Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) a discuté des problèmes auquel se heurte l'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national et international. Dans ce contexte et après avoir entendu Madame la juge Françoise TULKENS, vice-Présidente de la Cour européenne des droits de l'Homme qui appelait notamment l'attention sur le faible nombre de requêtes déposées par des femmes devant la Cour européenne des droits de l'Homme et soulignait que ces difficultés reflétaient peut-être les obstacles rencontrés par les femmes au niveau national, la GEC a proposé de réaliser une étude de faisabilité sur l'accès des femmes à la justice.

16. Cette étude sera réalisée par quatre expert-e-s dont les travaux seront coordonnés par un-e expert-e- consultant-e. Leurs conclusions devraient permettre de décider des actions à entreprendre et, notamment, d'évaluer l'intérêt de préparer de lignes directrices sur l'égal accès des femmes et des hommes à la justice. Si cette préparation était envisagée, le travail serait confié à un groupe d'expert-e-s proposé-e-s par la GEC et la CEPEJ et qui travaillerait selon des modalités à définir par le Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH).

17. Sous l'autorité de la Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC), les 5 expert-e-s seraient chargé-e-s de préparer une étude de faisabilité sur l'accès des femmes à la justice, dont les objectifs seraient les suivants :

- Présenter un panorama des standards internationaux ainsi que d'un nombre représentatif de cadres juridiques des Etats membres du Conseil de l'Europe;
- En se fondant sur les résultats des études existantes dans le domaine, identifier les données qui devraient être collectées pour établir un tableau détaillé de la situation et identifier ensuite dans les procédures civiles, pénales et administratives, les obstacles rencontrés par les femmes dans leur accès à la justice, qu'ils soient d'ordre juridique, matériel, culturel ou autres;
- présenter les remèdes apportés s'ils existent et
- les bonnes pratiques en la matière ;
- faire des recommandations afin d'améliorer la situation et
- faire des propositions d'action pour le Conseil de l'Europe dans le domaine.

Profil des Expert-e-s :

18. 5 spécialistes dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et du droit, proposé(e)s par la GEC et la CEPEJ. 4 expert-e-s/praticien-ne-s du droit et spécialistes de l'égalité prépareront chacun-e une partie de l'étude de faisabilité selon leur domaine de compétence – droit public (administratif, constitutionnel, fiscal, droit international public) droit privé (droit civil, droit des affaires, droit du travail). Leurs travaux seront coordonnés par un-e expert-e consultant-e, chargé-e de suivre la préparation de l'étude et de veiller à l'harmonisation des différentes parties préparées par les quatre autre expert-e-s

19. Dans ce contexte, les expert-e-s pourraient bénéficier des données recueillies par la CEPEJ sur la répartition et la représentation des femmes et des hommes dans les systèmes judiciaires des Etats membres ainsi que de celles recueillies par l'ancien Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG).

20. Les experts peuvent également bénéficier des résultats de rapports sur l'accès à la justice comme celui de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ou celui de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et notamment de ceux du rapport des Nations Unies sur les progrès des femmes dans le monde, 2011-2012, consacré à "la poursuite de la justice". Ils pourraient également bénéficier des résultats de recherches menées par deux chercheuses du CNRS – Strasbourg sur ce sujet et qui pourraient coopérer à l'activité.

Calendrier

Cette activité s'inscrit dans la mise en œuvre du programme « Promouvoir l'égalité » (Egalité et diversité) du Programme et Budget 2012-2013 du Conseil de l'Europe.

Lors de sa prochaine réunion (14-16 novembre 2012), les membres de la GEC, comme mentionné ci-dessus, devraient choisir les expert-e-s chargé-e-s de la préparation de l'étude et définir leur mandat.

Ces spécialistes seront contactés auparavant par le Secrétariat afin de vérifier leur disponibilité ou non pour ce travail.

Le CDDH devrait alors définir leurs modalités de travail.

Ils pourraient se réunir une première fois avec l'expert-e consultant-e chargé-e de la coordination des travaux pour un échange de vues et définition des grandes orientations de l'étude.

Un avant-projet de l'étude pourrait être examiné durant le premier semestre 2013 lors d'une réunion et soumis aux membres de la GEC durant leur première réunion de 2013.

Entre temps les expert-e-s devraient échanger entre eux sur un site interactif mis à leur disposition par le Conseil de l'Europe.

Ce texte serait ensuite soumis au CDDH, puis révisé par les expert-e-s selon les indications fournies par la GEC et le CDDH.

Une version finale devrait être présentée à la GEC avant l'expiration de son premier mandat le 31 décembre 2013 et approuvée par le CDDH.