

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

EG-S-PA (2000) 7

**ACTIONS POSITIVES DANS LE DOMAINE
DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

**ACTIONS POSITIVES DANS LE DOMAINE
DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

RAPPORT FINAL D'ACTIVITÉS

**DU GROUPE DE SPÉCIALISTES SUR LES ACTIONS POSITIVES
DANS LE DOMAINE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES
(EG-S-PA)**

Strasbourg, 2000

LE CONSEIL DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Europe est une organisation politique qui a été créée le 5 mai 1949 par dix Etats européens dans le but de réaliser une union plus étroite entre ses membres. Il compte aujourd'hui quarante et un Etats membres.¹

Les principaux objectifs de l'Organisation sont de promouvoir la démocratie, les droits de l'Homme et la prééminence du droit, ainsi que de rechercher des solutions communes aux problèmes politiques, sociaux, culturels et juridiques de ses Etats membres. Depuis 1989, il a intégré la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et les soutient dans leurs efforts pour mettre en œuvre et consolider leurs réformes politiques, législatives et administratives.

Le siège permanent du Conseil de l'Europe est à Strasbourg (France). Le statut de l'Organisation prévoit deux organes constitutifs: le Comité des Ministres, composé des ministres des Affaires étrangères des quarante et un Etats membres et l'Assemblée parlementaire, formée de délégations des quarante et un parlements nationaux. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe représente les collectivités territoriales dans les Etats membres.

La Cour européenne des Droits de l'Homme est l'instance judiciaire compétente pour statuer sur les requêtes introduites contre un Etat par des particuliers, des associations ou d'autres Etats contractants pour violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Le Conseil de l'Europe et l'égalité entre les femmes et les hommes

Les questions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, celles-ci étant considérées comme un droit fondamental de la personne humaine, sont de la responsabilité du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG). Les expert(e)s qui le composent (un(e) représentant(e) de chaque pays membre) ont pour tâche de stimuler les actions à mener, tant au niveau national qu'à celui du Conseil de l'Europe, en vue de la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes. A cette fin, le CDEG procède à des analyses, études et évaluations, définit les stratégies et les mesures de politique concertée visant l'égalité et, si nécessaire, élabore des instruments juridiques appropriés. Pour plus d'informations concernant les activités dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, contacter:

Division Egalité entre les femmes et les hommes
Direction Générale des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
67075 STRASBOURG CEDEX

Tél : +33 3 88 41 23 39

Fax : +33 3 90 21 49 18

¹

Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, République Slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «L'Ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine, Royaume-Uni

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	5
I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL	6
1. Introduction	6
2. Description du contexte juridique	10
i. Les Nations Unies	10
a) <i>Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ONU)</i>	<i>10</i>
b) <i>Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....</i>	<i>11</i>
c) <i>Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</i>	<i>12</i>
L'Organisation internationale du Travail	13
a) <i>Convention N° 111</i>	<i>13</i>
b) <i>Convention N° 100.....</i>	<i>14</i>
c) <i>Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses.....</i>	<i>14</i>
ii. Le Conseil de l'Europe.....	15
a) <i>Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)</i>	<i>15</i>
b) <i>Evolution de la CEDH.....</i>	<i>16</i>
c) <i>Charte sociale européenne</i>	<i>16</i>
d) <i>Recommandation N° R (85) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe</i>	<i>18</i>
e) <i>La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.....</i>	<i>19</i>
iii. L'Union européenne.....	20
a) <i>La situation avant le Traité d'Amsterdam</i>	<i>20</i>
b) <i>Le Traité d'Amsterdam.....</i>	<i>20</i>
c) <i>Les Directives</i>	<i>23</i>
d) <i>Recommandation du Conseil relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes</i>	<i>24</i>
II. LES ACTIONS POSITIVES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET DANS LA FORMATION ET L'ÉDUCATION	27
1. Introduction	27
2. Définitions et exemples.....	29
i. Mesures de protection	29
ii. Facteurs réellement limitatifs pour l'exercice de certaines activités	36
iii. Mesures positives visant à promouvoir l'égalité.....	40

a) Mesures assorties d'une obligation de résultats	41
b) Mesures de soutien et incitations visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes	55
c) Mesures reposant sur des procédures (obligatoires ou facultatives).....	63
3. Quels sont les protagonistes et de quels instruments disposent-ils?.....	71
i. Les organisations internationales	71
ii. L'Etat	74
iii. Les collectivités locales	75
iv. Les partenaires sociaux.....	76
v. L'employeur	78
4. Mesure de l'impact des actions positives	79
III. LA PRISE DE DÉCISION	81
1. Introduction	81
2. Le domaine politique	85
i. Compatibilité entre action positive et règles constitutionnelles relatives aux élections libres	85
ii. Les différents niveaux	87
a) Au niveau international	87
a) Au niveau européen	87
b) Au niveau national	88
c) Au niveau local	90
iii. Les différentes procédures	93
a) Juridiques et réglementaires	93
b) A l'initiative des partis politiques	96
c) Initiatives prises par les organisations de femmes	102
3. Equilibre entre les sexes au sein des organismes non élus.....	105
i. Commissions publiques.....	105
ii. Conseils (semi-publics et privés)	109
iii. Institutions représentatives du personnel.....	111
iv. Nomination de fonctionnaires de rang supérieur	111
a) La fonction publique.....	111
b) Magistrature/appareil judiciaire	113
c) Les postes de responsabilité dans les entreprises	114
d) Associations	114
IV. LA SENSIBILISATION	115
V. INSTRUMENTS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ORIENTÉS VERS L'AVENIR	119
 ANNEXE I: MANDAT DU CDEG	123
ANNEXE II: COMPOSITION DE L'EG-S-PA	125
ANNEXE III: MANDAT DE L'EG-S-PA.....	126

AVANT-PROPOS

Depuis quelques années, le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG)¹ du Conseil de l'Europe s'occupe tout particulièrement de faire l'inventaire et l'analyse des outils permettant de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. A cette fin, il a entrepris, en 1996, d'étudier l'approche intégrée de l'égalité, ce qui a débouché en 1998 sur un rapport intitulé «L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes: cadre conceptuel, méthodologie et présentation des 'bonnes pratiques'». Le succès des travaux consacrés à l'approche intégrée de l'égalité² a incité le Comité à renouveler l'opération avec les actions positives, conçues comme un instrument/une stratégie de promotion de l'égalité entre les sexes.

Le présent rapport est le résultat de cinq réunions du Groupe de spécialistes sur les actions positives (EG-S-PA), qui a été créé par le CDEG en 1998. Le Groupe était composé de huit expert(e)s: deux membres du CDEG et six autres expert(e)s (voir Annexe II).

Le Groupe avait pour mission d'étudier la base juridique et administrative des actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que la pratique des actions positives dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue d'élaborer le présent rapport (voir le mandat du Groupe à l'Annexe III).

Afin d'avoir un large aperçu de la pratique en matière d'action positives, le Groupe a rassemblé un grand nombre de documents législatifs, politiques et d'information sur le sujet. Les réponses à un questionnaire envoyé à tous les membres du CDEG ont également constitué une source précieuse d'information. Enfin, tous les membres du Groupe ont contribué activement à la rédaction du rapport en formulant des contributions écrites aux différents chapitres.

La première partie est consacrée aux définitions et au cadre juridique international des actions positives. Les parties II et III abordent respectivement les questions liées aux actions positives sur le marché du travail et au niveau de la prise de décision. La partie IV analyse la nécessaire sensibilisation à la question des actions positives, tandis que la partie V – la dernière – expose les réflexions, conclusions et recommandations du Groupe.

Le Groupe est conscient du fait que, même si les femmes jouissent d'une égalité de droits avec les hommes, des traces de leur ancien assujettissement subsistent dans les pensées et les attitudes de beaucoup de personnes. Les structures et les comportements sociaux continuent à refléter ces rémanences, d'une manière telle que des efforts particuliers sont nécessaires pour donner aux femmes une réelle égalité de chances.

En rédigeant ce rapport, le Groupe s'est donné comme objectif de broser un tableau aussi complet que possible des actions positives, de montrer en quoi elles sont liées au principe de la non-discrimination et d'expliquer le type d'interaction qu'elles rendent possibles avec d'autres instruments, tels que l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il espère que le Conseil de l'Europe assurera au rapport une diffusion aussi large que possible et qu'il constituera un outil précieux pour toutes les parties prenantes du processus de promotion de l'égalité.

¹ Voir mandat à l'Annexe I.

² Le rapport sur l'approche intégrée de l'égalité est une publication qui a été très bien accueillie (*Approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Éditions du Conseil de l'Europe 1998, ISBN 92-871-3798-6). Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 1998 la Recommandation n° R (1998) 14 relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans laquelle il a invité les gouvernements des Etats membres à mettre en pratique les idées exposées dans le rapport.

I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

1. INTRODUCTION

L'interaction entre le principe de l'égalité devant la loi, la non-discrimination et les actions positives

Apparu chez Aristote, le principe général de l'égalité devant la loi et de la protection égale de la loi se retrouve chez Montesquieu et Rousseau, et dans la Déclaration d'indépendance proclamée par les 13 colonies américaines, rédigée par Thomas Jefferson et adoptée à l'unanimité le 4 juillet 1776:

«Nous considérons comme des vérités d'évidence que tous les hommes sont créés égaux, que leur Créateur les a dotés de certains droits inaliénables et que figurent parmi ceux-ci le droit à la vie, à la liberté et à la recherche du bonheur».

Outre la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Déclaration des droits américaine (qui est venue compléter le Constitution des Etats-Unis en 1791) est indispensable à la compréhension des principes d'égalité et de non-discrimination, qui sont un élément essentiel de la protection des droits de l'Homme.

A la fin du 18^e siècle et pendant le 19^e siècle, la notion de droits de l'Homme et le principe général de l'égalité ont joué un rôle déterminant dans les luttes sociales menées dans certains pays européens en vue de contrer les tentatives faites par les gouvernements pour exercer un pouvoir absolu. On les retrouve dans des réformes telles que l'abolition de l'esclavage, les lois applicables au travail dans les usines, l'éducation populaire, le syndicalisme et le mouvement en faveur du suffrage universel.

L'idée selon laquelle tous les individus sont créés égaux implique le fait d'admettre que toute discrimination, notamment fondée sur le sexe, est proscrite. C'est ce qu'a exprimé de la façon la plus claire la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948): «Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits» (Article 1).

L'interdiction de la discrimination occupe une place centrale dans les dispositions internationales en matière de travail et l'égalité de traitement est l'un des objectifs de l'OIT depuis sa création en 1919. Le principe de l'égalité de traitement, qui figurait initialement dans la Constitution de l'OIT, a été repris dans la Déclaration de Philadelphie de 1944:

«Tous les êtres humains, *sans distinction de race, de croyance ou de sexe*, ont le droit d'œuvrer à la fois pour leur prospérité matérielle et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, la sécurité économique et *l'égalité des chances*».

Le droit international établit généralement une différence entre la discrimination, qui est prohibée, et la distinction, qui est permise sous certaines conditions.

Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination fondée 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.¹ La discrimination est comprise comme le non-respect du principe de l'égalité de traitement, lequel est l'une des exigences les plus fondamentales au sein d'une société démocratique.

Le principe de non-discrimination est la pierre angulaire et le fondement de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Sans protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe, il serait impossible de faire mieux comprendre l'impératif de justice et de promotion des aptitudes des deux sexes.

Quand deux individus considérés comme comparables ne sont pas traités de façon égale, cette pratique est jugée discriminatoire à moins que la différence de traitement corresponde à un but légitime et puisse être raisonnablement justifiée, par exemple parce que leurs situations sont différentes.

On a bien pris conscience que la protection contre la discrimination ne suffit pas pour assurer dans les faits l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. A situations inégales, traitement inégal. Les différentes conventions et autres textes juridiques internationaux qui définissent la notion de discrimination offrent également une définition des actions positives. De telles définitions diffèrent en fonction de l'instrument juridique en question, mais on constate que ces instruments montrent tous les cas où la différence de traitement n'est pas considérée comme discriminatoire. Les catégories les plus importantes de mesures justifiant une différence de traitement sont les «mesures de protection», les «facteurs réellement limitatifs pour l'exercice de certaines activités» et les «mesures positives visant à promouvoir l'égalité». Ces catégories seront traitées au chapitre II.

Les notions de non-discrimination et d'actions positives étant interdépendantes, les actions positives doivent être définies dans le cadre de chaque convention ou dans le cadre de la législation nationale. Il est donc très difficile de donner une définition générale ou commune des actions positives. Le chapitre suivant, «Description du contexte juridique», présente un certain nombre de définitions tirées d'instruments juridiques internationaux ainsi qu'une analyse de chacun de ces instruments. Ceci a pour objectif de donner aux lecteurs/rices de ce rapport, dans un seul document, tous les textes principaux se référant aux actions positives. Mais avant d'examiner ces textes, il peut être bon de se demander pourquoi la notion d'actions positives est controversée et de tenter en même temps de comprendre quelle peut être sa valeur ajoutée.

¹ Voir Convention européenne des Droits de l'Homme, Article 14; Charte sociale européenne de 1961, Préambule; Charte sociale européenne révisée, Article E. Ce principe est également rappelé dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée en 1998. L'OIT déclare que l'ensemble des membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions, à savoir l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Un premier pas vers cette Déclaration a été accompli à Copenhague en 1995, lorsque les Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis au Sommet mondial pour le développement social, ont pris des engagements spécifiques et adopté un Programme d'action relatif aux «droits fondamentaux des travailleurs».

Critiques des actions positives dans le domaine de l'égalité entre les sexes et de leur valeur ajoutée

Comme l'explique le rapport du Conseil de l'Europe sur l'approche intégrée de l'égalité¹, on considère qu'il faut entendre par égalité entre les femmes et les hommes l'égalité de visibilité, d'autonomie, de responsabilité et de participation des deux sexes à toutes les sphères de la vie publique et privée. On voit que la quête d'une égalité véritable entre les femmes et les hommes ne peut se limiter aux droits et au traitement du point de vue de l'accès aux droits: elle doit également être envisagée dans l'optique du partage des avantages collectifs, parmi lesquels les emplois et les responsabilités. En d'autres termes, il ne s'agit pas simplement d'égalité de droits, voire d'égalité des chances, mais aussi d'égalité de résultats et de situations.

Une telle compréhension de l'égalité entre les femmes et les hommes – et de l'égalité en général – soulève à l'évidence différentes catégories de difficultés. Les unes sont d'ordre simplement pratique ou technique. Mais il en est d'autres plus profondes. Les disciplines qui impliquent la rupture en vérité avec des habitudes multiséculaires sont de celles qui risquent de heurter, de plusieurs manières, les sensibilités contemporaines, habituées à raisonner en termes de droits individuels et, dès lors qu'il s'agit, par delà l'exercice d'une liberté, d'accéder à un avantage, en termes de confrontation entre mérites eux aussi individuels.

La plupart des démocraties contemporaines ont fait du principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'aucune espèce (sexe, origine, race, religion, ou autre encore), un des principes de base de leur forme de société et de gouvernement: or ceci, sous couvert d'offrir aux ressortissants des groupes longtemps privés, dans le passé, de l'égalité de droits qui leur est maintenant reconnue, des garanties égales à celles de longue date offertes aux autres groupes, en vient à constituer, dans la pratique, comme une fin de non recevoir à l'encontre de leur légitime revendication d'égalité concrète. Car il n'est pas de véritable égalité des chances entre ressortissants de groupes même désormais pourvus de droits égaux lorsque subsistent encore, dans nombre d'esprits, y compris ceux des membres des groupes antérieurement frappés d'incapacité, les traces mentales de l'ancien assujettissement, et lorsque nombre de structures et de comportements sociaux reflètent ces rémanences en reconduisent les effets, ou introduisent dans la mise en oeuvre de l'égalité théoriquement reconnue d'innombrables biais qui risquent de faire durablement échec à sa réalisation. A moins qu'on ne s'emploie à compenser, par des procédés appropriés, le poids du passé et le jeu des inerties psychologiques et sociales.

Le poids du passé fait que la société reste organisée en fonction de normes axées sur l'homme, au point que les besoins des hommes sont nettement mieux satisfaits que ceux des femmes. Ces dernières sont toujours considérées comme une main-d'œuvre secondaire; les conditions et les horaires de travail sont conçus pour les hommes, qui n'exercent pratiquement aucune responsabilité envers la famille ou le ménage.

Mais faire admettre la légitimité d'une telle stratégie de compensation pour les femmes ne va pas de soi. Car elle passe par une rupture, en vue de l'égalité concrète, avec l'égalité des droits elle-même, à tout le moins avec l'égalité de traitement pour l'accès aux droits. Car l'élimination de certaines formes de discriminations passe non par l'abolition de toute discrimination, et l'instauration d'une indifférence inflexible aux faits de sexe, d'origine, de race, de condition sociale mais par l'inversion temporaire du sens des discriminations antérieurement pratiquées.

Cela est, il ne faut pas se le cacher, propre à éveiller l'inquiétude de tous ceux qui ont été nourris par la pensée libérale, informés du danger de toute espèce de quadrillage social, enfermement communautariste, ou corporatif. Si tout homme (femmes comprises) en vaut un

¹ Approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes: cadre conceptuel, méthodologie et présentation des «bonnes pratiques».

autre, toute inflexion du libre jeu de la compétition sociale et de la concurrence économique entre acteurs sociaux ou agents économiques individuels constitue une menace de rigidification, puis de sclérose, de la société, de régression vers le vieil univers des castes. Et cela quelle que soit la cible de l'effort vers l'égalité. Et même s'il s'agit des femmes et d'elles seules. Car les solutions appelées à prévaloir sur ce front risquent d'essaimer sur d'autres. Un argument avancé est le suivant: si singulière que soit la question de la lutte contre les discriminations à raison du sexe par rapport à celle de la lutte contre les autres discriminations, elle n'en est pas totalement isolable. Approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes (mainstreaming) ou pas.

L'acteur social, l'agent économique ne peuvent être réputés sans qualité. Au nombre de celles-ci figurent, outre ses performances, repérées par des qualifications ou diplômes, outre les différentes catégories de liens sociaux dont l'entrecroisement définit à la fois l'étendue et les bornes de ses formes potentielles de sociabilité, son sexe et, le cas échéant son origine ethnique et/ou nationale. Que ces qualités soient au nombre de celles qui contribuent à définir la mesure de la vocation qui est la sienne à être partie prenante à partager des avantages collectifs (et des responsabilités collectives) y compris à mérites égaux, voire inférieurs, selon les critères, au reste non à l'abri de tout arbitraire, traditionnellement en usage pour l'évaluation des mérites, lors d'un examen, d'une embauche ou d'une nomination, ne relève donc pas de la régression archaïsante. Le concept d'«employabilité»¹ de plus en plus en usage dans les analyses du marché de l'emploi et les procédures de recrutement n'est, pour sa part, pour le meilleur et pour le pire, pas loin de traduire une approche à certains égards parente de la précédente.

On voit bien, en revanche, les limites de cette prise de distance vis à vis de l'individualisme juridique et de la méritocratie convenue. Dire que le critère de sexe, ou un autre, peut être pris en compte pour définir les conditions dans lesquelles un sujet de droits peut être admis à revendiquer la mobilisation de ses droits, et la façon dont doit, dans son cas, trouver à s'appliquer un principe d'égalité ne valant négation ni de l'histoire ni du réel, ne signifie pas qu'il cesse d'être un sujet de droits, et que c'en est fini du principe de l'égalité, qu'on sacrifie la démocratie pour faire retour au holisme.

Les formes de rupture avec le principe de l'égalité des droits qu'appelle la recherche en vérité de l'incarnation de ce principe pour les membres de groupes anciennement opprimés, et notamment pour les femmes, ne peuvent donc tourner le dos à la règle de l'examen individuel de situation, mais tempérée par l'acceptation de la prise en compte de certaines qualités, au nombre desquelles, dans ce cas, le sexe.

Ceci non pas seulement, d'ailleurs, dans une perspective de juste distribution des opportunités sociales, mais de plus grande harmonie et de meilleur fonctionnement de la société.

Telle est la voie, étroite, qui s'ouvre à la réflexion sur l'action positive. Elle ne doit s'abandonner ni à la tentation d'en déborder à peine de se heurter à de redoutables réactions de rejet, construites ou spontanées, du corps social, ni se laisser dissuader d'emprunter ce chemin. Car un pareil cas, il est inutile de parler d'action positive, normative, ou financière, ou autre. Restent l'éducation et la pédagogie. Ce qui n'est pas rien. Mais n'est vraisemblablement pas assez. Les actions positives sont un outil essentiel dès lors qu'existe la volonté politique d'accélérer le processus consistant à réaliser l'égalité et à éliminer la discrimination larvée.

¹ Le sens du terme «employabilité» (capacité d'insertion professionnelle), tel qu'il est utilisé dans ce rapport correspond à la définition donnée par la Commission européenne dans sa stratégie pour l'emploi. L'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle constituait le premier pilier des Lignes directrices pour l'emploi 1998, ayant pour conséquence des recommandations et des actions pour les États membres, par exemple: s'attaquer au chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée, passer des mesures passives à des mesures actives, faciliter le passage de l'école au travail et promouvoir un marché du travail ouvert à tous.

2. DESCRIPTION DU CONTEXTE JURIDIQUE

i. Les Nations Unies

a) **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**

Article 4

1. L'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints.

2. L'adoption par les Etats parties de mesures spéciales, y compris de mesures prévues dans la présente Convention, qui visent à protéger la maternité n'est pas considérée comme un acte discriminatoire.

La Convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

Elle est applicable à tous les domaines de la vie: civil, culturel, social, politique et économique. Elle symbolise l'idée de l'égalité de chances. Il ressort de son préambule et de ses articles qu'en dépit de l'activité déployée en application des instruments classiques relatifs aux droits de l'Homme, les rôles stéréotypés des hommes et des femmes dans les domaines social et culturel restent très nettement marqués. Outre qu'elle proclame les principes classiques de l'égalité et de la non-discrimination, la Convention engage instamment les Etats parties à prendre toutes les mesures appropriées, par exemple modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme susvisés. Elle souligne la nécessité de faire évoluer les rôles traditionnellement reconnus aux hommes et aux femmes dans la société afin de réaliser une égalité complète entre les hommes et les femmes. La Convention aborde ensuite tout un éventail de domaines précis dans lesquels les Etats parties conviennent d'éliminer telle ou telle forme de discrimination.

L'importance historique de la Convention ne fait aucun doute. C'est le premier instrument juridique international de portée universelle qui comportait un article d'exemption autorisant les Etats à adopter des mesures spéciales en vue de réaliser une égalité de fait sans que cela constitue un acte discriminatoire. Les mesures positives doivent être temporaires et doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints. La Convention a élevé à un niveau hiérarchique supérieur, celui de la communauté internationale, la question de l'action positive. On a pu dire que, pour la première fois dans ce domaine, l'article 4 exprime une interprétation unifiée d'un principe général du droit, qui est commun à tous les systèmes juridiques. En 1988, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)¹ a recommandé de recourir davantage aux mesures spécifiques temporaires telles que les actions positives, le traitement préférentiel ou les régimes de quotas, afin de faire progresser l'intégration des femmes à l'éducation, à l'économie, à la politique et à l'emploi.

Les dispositions de la Convention sont formulées en termes assez souples et ne sont pas assez spécifiques pour garantir un grand nombre de droits subjectifs. Par conséquent, le droit aux recours individuels était nécessaire.

¹ Recommandation générale n° 5, Septième Session, 1988, mesures spéciales temporaires.

Le 12 mars 1999, la Commission de la condition de la femme a adopté par consensus un **Protocole facultatif** qui mettra la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sur un pied d'égalité avec les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme qui prévoient un mécanisme de recours individuel. Ce Protocole prévoit deux procédures: 1) une *procédure de communication* en vertu de laquelle des femmes peuvent – dès lors qu'il est satisfait à certains critères – présenter à titre individuel ou collectif des recours en violation de droits protégés par la Convention, et 2) une *procédure d'enquête* autorisant le Comité à ouvrir des enquêtes sur des cas de violation grave ou systématique des droits des femmes.

Le Protocole facultatif a été signé par 23 pays le 10 décembre 1999 lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. A la date du 15 juin 2000, il a été signé par 42 pays et ratifié par cinq d'entre eux. Ce Protocole, qui comporte une clause d'option négative à la procédure d'enquête, entrera en vigueur lorsque dix Etats parties l'auront ratifié ou y auront adhéré. Ce Protocole n'admet aucune réserve.

b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Article 26

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.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le premier Protocole facultatif s'y rapportant, lequel permet aux particuliers de présenter des communications au Comité des droits de l'homme, ont été adoptés par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966 et sont entrés en vigueur le 23 mars 1976. Les droits civils et politiques sont souvent considérés comme des droits de l'Homme de la première génération.

L'*Article 2(1)* du Pacte tend à ce que les Etats parties s'engagent à respecter et à garantir tous les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune, notamment de sexe. Il s'agit d'une obligation immédiate; en d'autres termes, tous les droits reconnus dans le Pacte doivent être garantis à compter de la date de son entrée en vigueur. L'obligation de respecter les droits fait apparaître l'aspect négatif des droits civils et politiques, tandis que l'obligation de les garantir dénote leur aspect positif: les Etats doivent prendre des mesures positives pour permettre l'exercice des droits reconnus dans le Pacte.

Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme, l'*Article 26* énonce un droit autonome dans le cadre du Pacte. En d'autres termes, l'application du principe de non-discrimination présenté à l'Article 26 n'est pas limitée aux droits reconnus dans le Pacte. Le Comité a d'ailleurs étendu la protection contre la discrimination au-delà des droits civils et politiques, aux droits économiques et sociaux.

Le Comité des droits de l'homme a été créé pour suivre la mise en application du Pacte et des Protocoles s'y rapportant. Il s'occupe notamment d'examiner les rapports présentés par les Etats et les communications que des particuliers lui soumettent concernant d'éventuelles violations des droits énoncés dans le Pacte. En vertu de l'Article 40, les Etats parties doivent présenter tous les cinq ans des rapports sur les mesures qu'ils auront arrêtées pour donner effet aux droits reconnus dans le Pacte et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits. Le paragraphe 4 de l'Article 40 du Pacte habilite par ailleurs le Comité des droits de l'homme à formuler des observations générales.

Le Comité des droits de l'homme a établi une distinction entre *différenciation* et *discrimination* en indiquant ce qui suit: «Une différenciation de traitement n'entraîne pas nécessairement une discrimination, dès lors que les critères de ladite différenciation sont raisonnables et objectifs et qu'il s'agit de réaliser une fin qui est légitime au sens du Pacte».¹ Les mesures nécessaires pour remédier à une discrimination ressortissent en fait à une différenciation légitime lorsqu'il s'agit de remédier à des inégalités. Selon une autre observation² du Comité des droits de l'homme, les gouvernements sont même tenus de prendre des mesures palliatives visant à garantir la jouissance concrète des droits, dans la mesure où on ne peut pas prévenir la discrimination uniquement en adoptant des mesures de protection et en légiférant.

c) **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

Article 2(2)

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Article 3

3. Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion le 16 décembre 1966, et est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Il est le pendant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La différence entre les deux Pactes tient essentiellement à leurs clauses d'engagement respectives (qui font l'objet de l'Article 2 dans les deux cas) et à leur mécanisme de contrôle. Les droits économiques, sociaux et culturels doivent être appliqués progressivement plutôt qu'immédiatement (comme dans le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et cette application doit être contrôlée par le Conseil économique et social de l'ONU, non par un comité d'experts indépendants (comme le Comité des droits de l'homme). L'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'est contrôlée qu'au moyen d'un système d'établissement de rapports périodiques. Ces différences n'ôtent rien au fait que nombre de dispositions présentent des similarités. Même le préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels souligne le caractère indivisible et interdépendant de tous les droits de l'Homme et laisse entendre que les deux Pactes doivent être considérés comme un tout.

Ce dernier Pacte est le seul instrument universel relatif aux droits de l'Homme traitant de manière approfondie de toute la gamme des droits économiques, sociaux et culturels: le champ d'application de bon nombre d'autres pactes est généralement limité. La protection que ce Pacte accorde aux droits économiques est étendue, mais libellée en termes généraux. Le problème soulevé par les droits sociaux et économiques tient à leur applicabilité, non à leur validité. On entend souvent exprimer l'idée que les droits économiques et sociaux – de par leur nature même – ne sont pas 'défendables' au sens qu'ils ne peuvent être invoqués devant un tribunal et appliqués par les juges.

De fait, bien des pays ne reconnaissent toujours pas les droits économiques et sociaux comme des droits en leur conférant dans leur législation la même légitimité qu'aux droits civils et

¹ Observation générale 18 sur la non-discrimination, Trente-septième session, 1989.

² Observation générale 4 sur l'égalité entre les sexes, Treizième session, 1981.

politiques, ce qui crée un obstacle supplémentaire pour les femmes, qui éprouvent souvent des difficultés beaucoup plus grandes que les hommes à exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels. Au niveau international, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels crée un précédent important pour l'ensemble de ces droits. Il constitue un cadre pour arrêter des mesures progressives et immédiates qui permettent aux femmes de jouir sur un pied d'égalité avec les hommes de droits qui leur ont souvent été déniés.

Ce Pacte offre une protection juridique importante contre toutes les formes de discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. L'*Article 3* garantit que les hommes et les femmes peuvent se prévaloir sur un pied d'égalité des droits énoncés dans le Pacte et que, le cas échéant, les Etats parties mettront en œuvre des mesures spéciales pour que cette situation d'égalité soit réalisée. Aux termes de l'*Article 2(1)*, chacun des Etats parties s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques et culturels reconnus dans le Pacte. En d'autres termes, l'*Article 2(1)* ne fait obligation aux Etats parties que de prendre des mesures destinées à faire exercer progressivement les droits économiques et sociaux, non de les garantir immédiatement à l'instar du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cela dit, selon la théorie moderne des droits de l'Homme, et la pratique du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la différence n'est qu'une différence de degré.

Il ressort clairement de l'*Article 2(2)* que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'interdit pas à un Etat quelconque d'arrêter des mesures positives. On a fait valoir qu'il y avait une différence entre les *Articles 2(2)* et *3* à cet égard. Le libellé de l'*Article 3* semble imposer une obligation positive aux Etats: «assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme», tandis que celui de l'*Article 2(2)* – «sans discrimination» – indique une obligation négative.

L'Organisation internationale du Travail

Aux fins du présent rapport, la Convention de l'OIT N° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession et la Convention N° 100 concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale sont très importantes. Le caractère fondamental de ces conventions a été reconnu tant à l'intérieur de l'OIT qu'à l'extérieur. Ceci a notamment été réaffirmé par la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du travail à sa quatre-vingt-sixième session, 18 juin 1998.

a) Convention N° 111 du 4 juin 1958

La Convention traite de la discrimination en matière d'emploi et de profession et se réfère tant à l'égalité de chances qu'à l'égalité de traitement en stipulant en son article 2 que tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière.

Aux fins de cette Convention, le terme «discrimination» comprend:

Toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion publique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession;

Article 1.2

Les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations.

Article 5

1. Les mesures spéciales de protection ou d'assistance prévues dans d'autres conventions ou recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail ne sont pas considérées comme des discriminations.

2. Tout Membre peut, après consultation, là où elles existent, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, définir comme non discriminatoires toutes autres mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, ..., des charges de famille ou le niveau social ou culturel.

b) Convention N° 100 de 1951

Dans son Article 2, la Convention stipule que «chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale».

c) Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses

L'OIT a adopté cette Déclaration le 25 juin 1975. Son Article 1 interdit toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe qui dénie ou limitent cette égalité. La Déclaration dispose également qu'un traitement spécial positif ne sera pas considéré comme discriminatoire lorsqu'il n'est appliqué que pendant une période transitoire et qu'il vise une égalité effective entre les sexes.

ii. Le Conseil de l'Europe

a) **Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH)**

La Convention européenne des Droits de l'Homme a été adoptée et ouverte à la signature en 1950. Sa signature et sa ratification sont un engagement essentiel que prennent les Etats qui souhaitent devenir membres du Conseil de l'Europe. L'originalité de la CEDH tient au fait qu'elle ne se contente pas de fixer des normes positives garantissant les droits individuels: elle crée un mécanisme international de contrôle, la Cour européenne des Droits de l'Homme. Celle-ci est une instance judiciaire indépendante et ses arrêts et décisions lient les Etats concernés.

La CEDH garantit les droits civils et politiques. Elle contient une clause relative à la non-discrimination (Article 14):

«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.»

La protection offerte par la CEDH en matière d'égalité et de non-discrimination est limitée si on la compare à celle que prévoient les dispositions de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et d'autres instruments relatifs aux droits de l'Homme dans la mesure où elle n'interdit la discrimination qu'en ce qui concerne la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention.

Jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Les requêtes tendant à ce qu'il soit fait droit à des griefs concernant des pratiques discriminatoires ayant été relativement peu nombreuses, la jurisprudence en matière de discrimination fondée sur le sexe ou sur d'autres motifs est assez limitée.

Cela est souvent attribué au fait que la nature des droits de l'Homme consacrés par la Convention est civile et politique alors que les pratiques discriminatoires relèvent généralement plutôt du domaine socio-économique, qui se situe en dehors du cadre de la Convention.

Toutefois, la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme a bien précisé que qui dit distinction ou différence de traitement ne dit pas forcément discrimination. Dans l'*Affaire linguistique belge* (Arrêt de la Cour du 23 juillet 1968), la Cour a déclaré que les organes de la Convention doivent, pour toute allégation de discrimination, établir s'il existe une situation comparable, s'il y a une justification objective et raisonnable à la différence de traitement en question et s'il y a un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but recherché.

Dans le cas type «Mmes Abdulaziz, Cabales et Balkandali contre le Royaume-Uni» (Arrêt du 28 mai 1985), la Cour a déclaré que l'exclusion des époux des requérantes du Royaume-Uni avait entraîné une discrimination fondée sur le sexe dans la reconnaissance du droit des épouses au respect de leur vie familiale. Elle a également considéré que la différence de traitement entre les femmes et les hommes dans ce cas était dépourvue de justification objective et raisonnable. Etant donné que la progression vers l'égalité des sexes constituait un objectif important des Etats membres du Conseil de l'Europe, elle a ajouté que seules de très puissantes raisons pourraient amener à estimer compatible avec la Convention une distinction fondée sur le sexe.¹

¹ Pour plus d'informations sur la jurisprudence, voir Dossiers sur les droits de l'homme n° 14: L'égalité entre les sexes et la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Dans un arrêt du 28 novembre 1984 (Per Rasmussen contre le Danemark) la Cour a rappelé que les Etats contractants jouissent d'une certaine «marge d'appréciation» pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations, analogues à d'autres égards, justifient des distinctions de traitement juridique.

Les arrêts de la Cour semblent indiquer que si les Etats contractants disposent d'une certaine marge de manœuvre pour adopter des actions positives sans violer la Convention, ils ne sont nullement tenus de le faire.

b) Evolution de la CEDH

Depuis quelques années, le Conseil de l'Europe s'emploie à étudier les moyens d'assurer des garanties supplémentaires dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination par le biais d'un protocole à la CEDH. Le 26 juin 2000, le Comité des Ministres a adopté le Protocole n° 12, qui prévoit l'interdiction générale de la discrimination en élargissant de façon générale le champ d'application de l'article 14 de la Convention.

Article 1 – Interdiction générale de la discrimination

- 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination 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.*
- 2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.*

Le Protocole permet d'étendre le champ de la protection au-delà de la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention, par exemple à la jouissance de tout droit que la législation nationale reconnaît expressément à un individu.

S'agissant des actions positives, le Protocole n'impose pas aux parties d'obligation positive générale de prendre des mesures visant à prévenir tous les cas de discrimination entre personnes physiques ou à y remédier. Mais on ne peut exclure que la Cour européenne des Droits de l'Homme interprète le Protocole comme entraînant des obligations positives. Le préambule évoque tant le principe de l'égalité devant la loi que les actions positives. Il fait référence aux mesures prises afin de promouvoir une égalité pleine et effective et réaffirme que le principe de non-discrimination n'empêche pas l'adoption de ces actions, dans la mesure où elles répondent à une justification objective et raisonnable. Il devient alors possible de concevoir des actions positives destinées à accélérer l'égalité de fait.

L'emploi du terme «assurer» à l'Article 1(1) pourrait comporter des obligations positives, même s'il ne les impose pas.

c) Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne est le complément de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le domaine des droits économiques et sociaux. La Charte est un instrument contraignant qui consacre un large éventail de droits économiques et sociaux relatifs aux conditions d'emploi et à la cohésion sociale, le droit au logement, le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit à l'emploi, le droit à la protection sociale et le droit à la non-discrimination. La Charte interdit les discriminations dans l'application des droits qu'elle protège. Elle précise dans les différents articles concernés que ces droits doivent être assurés sans distinction de sexe, d'âge, de couleur, de langue, de religion, d'opinions, d'origine sociale, d'état de santé, d'appartenance ou non à une minorité nationale, etc. La Charte révisée renforce cette interdiction par un article spécifique relatif à la non-discrimination (voir infra). Ouverte à la

signature le 18 octobre 1961 et entrée en vigueur le 26 février 1965, la Charte assure une série de droits regroupés en dix-neuf articles auxquels le Protocole additionnel du 5 mai 1988, entré en vigueur le 4 septembre 1992, ajoute quatre autres articles. Une version révisée de la Charte, qui réunit en un seul instrument tous les droits garantis par la Charte de 1961, le Protocole additionnel de 1988 ainsi que huit nouveaux droits, a été ouverte à la signature le 3 mai 1996 et est entrée en vigueur le 1er juillet 1999. Elle amende et complète la liste des droits garantis. La Charte intègre la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la double dimension qui structure leur vie: la famille et le travail.¹

La nécessité d'une mise en œuvre effective des droits est au cœur des préoccupations de la Charte sociale. Son mécanisme de contrôle, fondé sur l'analyse de rapports nationaux, évalue régulièrement et systématiquement le respect *de jure* et *de facto* des obligations auxquelles les Parties contractantes ont souscrits. Le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives a ajouté une procédure facultative au système de contrôle. Conformément à ce Protocole, des syndicats, des organisations d'employeurs et des ONG peuvent saisir le Comité européen des droits sociaux lorsqu'ils estiment que la Charte n'est pas respectée dans un pays ayant accepté cette procédure facultative.²

Plusieurs dispositions de la Charte visent expressément à assurer la non-discrimination ou à garantir l'égalité dans l'emploi: l'article 1 par. 2 impose aux Parties contractantes d'éliminer toute discrimination dans l'emploi; il est complété par l'article 4 par. 3 qui reconnaît le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale. A l'Article 16 (Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), le statut des couples est considéré principalement du point de vue de l'égalité dans les relations entre partenaires, en tant que couples et en tant que parents, au niveau personnel et eu égard à la propriété. Le Protocole additionnel de 1988, tout en rappelant le champ d'application des droits et obligations des dispositions précitées dans le domaine de l'emploi, entraîne des obligations plus étendues pour les Parties contractantes.

Le Protocole de 1998 se lit comme suit:

Partie II, Article 1

1. En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe, les Parties s'engagent à reconnaître ce droit et à prendre les mesures appropriées pour en assurer ou en promouvoir l'application dans les domaines suivants:

- *accès à l'emploi, protection contre le licenciement et réinsertion professionnelle;*
- *orientation et formation professionnelles, recyclage, réadaptation professionnelle;*
- *conditions d'emploi et de travail, y compris la rémunération;*
- *déroulement de la carrière, y compris la promotion.*

2. Ne seront pas considérées comme des discriminations au sens du paragraphe 1 du présent article les dispositions relatives à la protection de la femme, notamment en ce qui concerne la grossesse, l'accouchement et la période post-natale;

3. Le paragraphe 1 du présent article ne fait pas obstacle à l'adoption de mesures spécifiques visant à remédier à des inégalités de fait.

4. Pourront être exclues du champ d'application du présent article, ou de certaines de ses dispositions, les activités professionnelles qui, en raison de leur nature ou des conditions de leur exercice, ne peuvent être confiées qu'à des personnes d'un sexe donné.

Le Protocole additionnel mentionne expressément qu'il ne fait pas obstacle à l'adoption de mesures spécifiques visant à remédier à des inégalités *de fait*. Les Parties s'engagent à de

¹ Voir "L'égalité entre les femmes et les hommes dans la Charte sociale européenne", Droits de l'homme, Cahiers de la Charte sociale – n° 2.

² A ce jour (mars 2000), il a été accepté par Chypre, Finlande, France, Grèce, Italie, Norvège, Portugal, Slovaquie et Suède.

reconnaître le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi sans aucune discrimination fondée sur le sexe. Elles s'engagent également à prendre les mesures voulues pour assurer ou promouvoir l'application de ce droit dans différents domaines.

Les dispositions relatives à la protection de la femme, notamment en ce qui concerne la grossesse, l'accouchement et la période post-natale, ne doivent pas être considérées comme des discriminations au sens de l'article en question.

Parmi les nouveaux droits garantis par la Charte sociale européenne révisée, il convient de mentionner plus particulièrement l'Article 26 relatif au droit à la dignité au travail et l'Article 27 relatif au droit à l'égalité des chances et de traitement entre les travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales et entre ces travailleurs et les autres travailleurs. En outre, l'Article E contient une clause de non-discrimination qui renforce, comme il a été mentionné plus haut, l'interdiction de la discrimination dans l'application des droits protégés par la Charte révisée.

Jurisprudence du Comité européen des droits sociaux (anciennement Comité d'experts indépendants)

Le Comité examine les rapports présentés par les Parties contractantes et formule une appréciation juridique sur la manière dont ces Etats ont respecté leurs engagements. Il a réitéré que le plein exercice du droit à l'égalité exige «non seulement que les Etats parties lèvent tous les obstacles juridiques empêchant l'accès à certains emplois mais aussi qu'une action positive et concrète soit entreprise en vue de créer, dans les faits, une situation susceptible d'assurer une égalité de traitement complète».¹

Dans son observation générale relative à l'article 1 du Protocole additionnel de 1988, le Comité a rappelé que les dispositions de cet article entraînent pour les Etats contractantes l'obligation de «définir des politiques actives et de prendre de mesures pour les mettre en œuvre, et partant d'assurer dans la pratique la jouissance des droits en question de l'article 1.»² La Charte requiert donc l'adoption, le cas échéant, de mesures positives permettant l'application effective des dispositions concernant l'égalité. De plus, le Protocole additionnel est explicite à cet égard, puisque aux termes du par. 3 de son article 1, les mesures appropriées visées au par. 1 du même article «ne font pas obstacle à l'adoption de mesures spécifiques visant à remédier à des inégalités de fait.»

d) Recommandation N° R (85) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe

III. Mesures spéciales temporaires (actions positives)

Les Etats devraient, dans les secteurs où des inégalités existent, envisager l'adoption de mesures spéciales temporaires destinées à accélérer la réalisation de l'égalité de fait entre les hommes et les femmes, si aucun obstacle d'ordre constitutionnel ne s'y oppose, plus particulièrement :

- a. en sensibilisant les employeurs à l'opportunité de se fixer comme objectif la réalisation de l'égalité entre les sexes;*
- b. en donnant ou en favorisant une formation spéciale pour les personnes du sexe sous-représenté afin de leur permettre d'acquérir les qualifications requises.*

Les recommandations sont des instruments juridiques n'ayant pas force obligatoire adoptés par le Comité des Ministres. Elles visent à fournir aux Etats membres des conseils juridiques et politiques sur des questions spécifiques. Cette recommandation, adoptée à la fin de la Décennie

¹ Conclusions I, Italie, p. 15.

² Conclusions XIII-5, p. 269.

des Nations Unies pour la femme en 1985 est assez vague en ce qui concerne les actions positives. Dans l'exposé des motifs correspondant, il est précisé ce qui suit:

78. Malgré l'adoption de nouvelles dispositions législatives destinées à promouvoir l'égalité, les progrès réalisés dans de nombreux pays pour supprimer les inégalités n'ont été ni aussi rapides ni aussi importants que prévus. Un moyen d'atteindre de meilleurs résultats consisterait à adopter des programmes d'actions positives dans certains domaines. De tels programmes peuvent servir à mettre un terme à la discrimination systématique et à assurer une utilisation optimale des aptitudes des femmes.

79. Les actions positives risquent, dans certains Etats et dans certains cas, d'être considérées comme inconstitutionnelles parce qu'elles pourraient instaurer une discrimination au détriment de l'autre sexe ; la seule action qu'il est recommandé aux Etats de prendre, au principe III, est d'envisager l'adoption de mesures spéciales temporaires dans les secteurs où des inégalités existent.

Le membre de phrase «en sensibilisant les employeurs à l'opportunité de ...» montre que l'égalité dont il est question ne consiste qu'en une égalité des chances, non de résultats. Par ailleurs, il est intéressant de constater qu'elle s'arrête aux domaines traditionnels de l'emploi et de la formation, alors que la recommandation a un champ d'application plus vaste.

e) La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Bien qu'elle ne concerne pas l'égalité entre les femmes et les hommes, il est intéressant de constater jusqu'où cette Convention peut aller pour soutenir les actions positives. Elle a été ouverte à la signature le 1er février 1995 et est entrée en vigueur le 1er février 1998. La Convention contient un article qui encourage clairement les Parties à adopter des actions positives afin de promouvoir l'égalité effective. L'article se lit comme suit:

Article 4

1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2. Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

Le contraste entre l'approche de cet article visant les actions positives et le Protocole N° 12 élargissant le champ d'application de l'Article 14 la CEDH est frappant. Cette différence confirme la difficulté de faire introduire des actions positives au sein d'une convention qui est dotée d'un mécanisme de contrôle international indépendant, dont les décisions sont contraignantes pour les Etats concernés.

iii. L'Union européenne

a) **La situation avant le Traité d'Amsterdam**

D'une façon générale, l'importance de l'égalité entre les sexes est de mieux en mieux admise au sein de l'Union européenne. Elle a été renforcée tant sur le plan juridique qu'au niveau des politiques de l'Union en la matière. Les arrêts de la Cour européenne de justice y ont largement contribué.

S'agissant des actions positives et des mesures positives dans le cadre de l'Union, on n'en trouve aucune mention dans les Traités antérieurs au Traité d'Amsterdam, même si le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes était devenu un principe important. La possibilité de mesures positives n'a guère fait l'objet que de l'article 2(4) de la Directive relative à l'égalité de traitement (76/207/CEE), qui introduit une exception, et de la Recommandation du Conseil (84/635/CEE) relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes.

Un article introduisant une exception, l'article 6, paragraphe 3, a également été inséré dans l'Accord sur la politique sociale (1991), qui a été annexé au Protocole relatif à la politique sociale, les Etats membres n'ayant pu s'entendre sur la prorogation des politiques sociales communes. On s'est ultérieurement appuyé sur l'article 6, paragraphe 3 pour apporter les modifications insérées dans le Traité d'Amsterdam.

b) **Le Traité d'Amsterdam**

Entré en vigueur le 1er mai 1999, le Traité d'Amsterdam a confirmé l'importance de la question de l'égalité des chances ainsi que de celle du respect des droits de l'Homme dans le cadre du processus d'intégration. Il a également été l'occasion d'introduire des modifications législatives des plus pertinentes, qui ouvriront de nouvelles perspectives de progrès.

Article 2 (ex-article 2)

La Communauté a pour mission, ...de promouvoir ... un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, ... le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres.

L'article 2 du Traité énonce les objectifs de la Communauté. La *promotion de l'égalité* figure parmi ces objectifs, ce qui montre l'importance que l'on attache à l'égalité au plus haut niveau politique et juridique. Cela étant, cet article ne contient aucune disposition relative à l'égalité de fait ou à la pratique de l'égalité.

Le fait de vouloir *promouvoir un niveau d'emploi et de protection sociale élevé et relever le niveau et la qualité de vie* est également important en matière d'égalité. En effet, le taux de chômage des femmes est supérieur à celui des hommes dans la plupart des régions de la Communauté. Les femmes constituent encore la majorité des chômeurs de longue durée; elles ont souvent un emploi peu qualifié, mal rémunéré et précaire, et les inégalités de rémunération entre les hommes et les femmes subsistent. A présent, l'article 2 constitue, avec le principe d'intégration du principe d'égalité aux activités économiques générales énoncé dans l'article 3,¹ un fondement juridique plus solide pour faire évoluer à l'avenir cette situation peu satisfaisante.

¹ S'agissant des nouvelles politiques de l'emploi et directives en la matière, les Etats membres peuvent adopter des mesures qui constituent des actions positives. Le renforcement de l'égalité de chances joue un rôle essentiel dans les politiques de l'emploi.

Article 3 (ex-article 3)

...

2. 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.

L'article 3 du Traité énumère toutes les actions de la Communauté et les domaines d'activité dont elle s'occupe et dans lesquels elle a compétence pour intervenir. L'article 3, paragraphe 2 charge la Communauté d'éliminer les inégalités et de promouvoir l'égalité dans toutes ses actions. De ce fait, il utilise une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les activités de la Communauté.

Article 13 [ex-article 6a]

Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Auparavant, la Communauté n'avait pu prendre pour combattre la discrimination que des mesures qui reflétaient le caractère étroitement limité de ses compétences. Le Conseil peut désormais se prévaloir de l'article 13 pour prendre (à l'unanimité) les mesures nécessaires contre la discrimination fondée sur un éventail de motifs plus large. La discrimination fondée sur le sexe est l'une des formes de discrimination à combattre. L'article 13 pourrait être considéré comme un dispositif général de non-discrimination, mais il n'entrera pas en vigueur avant l'adoption de Directives sur son contenu. Ces Directives sont en préparation.

Au regard des compétences conférées à la Communauté, l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe va au-delà des domaines classiques de l'emploi et de la formation. L'article 13 pourrait éventuellement, sans préjudice d'autres dispositions du Traité, offrir une plus large assise juridique à l'action et avoir des prolongements dans des domaines ne faisant encore l'objet d'aucune réglementation nationale.

L'article 137 (ex-article 118) fait obligation à la Communauté de soutenir et de compléter l'action des Etats membres, notamment pour ce qui est de l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail.

Toutefois, s'agissant des mesures positives et de la réalisation concrète de l'égalité, l'**article 141 (ex-article 119)** est la disposition la plus décisive. L'article 141, paragraphe 4 confère à ces mesures un fondement juridique spécifique, car il élève les mesures positives au niveau 'constitutionnel' de la Communauté.

Article 141 (ex-article 119)

1. Chaque Etat membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.

2. Aux fins du présent article, on entend par rémunération le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.

L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique :

- a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure;*
- b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.*

3. *Le Conseil, statuant selon la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, adopte des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.*

4. *Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.*

L'article 141, paragraphe 1 fait obligation aux Etats membres d'assurer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail. On l'a modifié en y ajoutant la notion de *travail de même valeur*. Cela clarifie la situation actuelle et est conforme à l'interprétation qu'a donnée la Cour de justice des Communautés européennes de l'article 119. L'article 141, paragraphe 2 demeure inchangé et précise ce qu'il faut entendre par «*rémunération*» au regard de cet article. La définition de l'égalité de «*rémunération*» a soulevé des difficultés. La Cour de justice n'a cessé d'élargir cette définition tout en élargissant le champ d'application de l'effet de l'ex-article 119. Le Traité d'Amsterdam n'aura pratiquement aucune répercussion sur l'applicabilité des décisions concernant l'égalité de rémunération. L'article 141, paragraphe 3 est une nouvelle modification importante. Sa référence à l'article 251 (ex-article 189 B) permet au Conseil de statuer à la majorité qualifiée, à la différence de l'ancien article 308 (ex-article 235), qui a été utilisé pour élaborer les directives concernant l'égalité (comme les directives 76/207 et 79/7).

L'article 141, paragraphe 4 permet aux Etats membres de *maintenir* ou d'*adopter des mesures spéciales* en vue d'assurer *concrètement une pleine égalité* entre hommes et femmes dans la vie professionnelle. Il permet aux Etats membres de mettre en œuvre des mesures prévoyant des avantages spécifiques dans la vie professionnelle dès l'instant que ceux-ci sont destinés à:

1. faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté,
2. prévenir des désavantages dans la carrière professionnelle ou
3. compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

On pourrait dire que l'article 141, paragraphe 4 a adopté une philosophie quelque peu différente de celle de l'article 2, paragraphe 4, de la Directive relative à l'égalité de traitement, sur laquelle nous reviendrons plus tard.

- L'article 141, paragraphe 4 met l'accent non plus sur l'égalité des chances, mais sur l'égalité de fait.
- L'article 141, paragraphe 4 autorise expressément l'octroi d'avantages spécifiques dans certains cas.
- L'article 141, paragraphe 4 aborde en termes qui ne privilégient aucun sexe sur l'autre la question des actions positives en faveur du sexe sous-représenté. (Toutefois, il est clair que les femmes sont le sexe sous-représenté en matière d'emploi dans tous les pays de la Communauté. Ce fait a également été constaté dans la Déclaration (No 28), qui a bien précisé que l'article 141, paragraphe 4 vise surtout à améliorer la situation des femmes dans la vie professionnelle.)

L'aspect le plus important est que l'article 141, paragraphe 4 ne fixe pas les mêmes limites aux actions positives que l'article 2, paragraphe 4 de la Directive relative à l'égalité de traitement. La distinction entre l'égalité des chances et l'égalité de résultats a été jusqu'ici l'élément qui a le plus assombri les perspectives d'actions positives licites. Il se pourrait que l'article 141, paragraphe 4 ait élargi ces perspectives. La Cour européenne de justice sera peut-être amenée à

réviser sa jurisprudence (dans la mesure où elle se rapporte aux aspects modifiés du droit communautaire).

c) Les Directives

Comme indiqué plus haut, avant le Traité d'Amsterdam, la question des actions positives était traitée par le droit dérivé, essentiellement la *Directive du Conseil 76/207/CEE du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail*.¹ Dans le cadre de décisions à titre préjudiciel rendues en application de l'article 117, la Cour de justice a fixé les limites entre les mesures positives justifiées et celles qui constituent des actes de discrimination.

La Commission a présenté une proposition d'amendement² concernant l'article 2, paragraphe 4 de la Directive relative à l'égalité de traitement compte tenu de la décision rendue par la Cour de justice dans l'affaire Kalanke. Toutefois, cette proposition n'a guère progressé et sa nécessité a été contestée après l'affaire Marschall (voir page suivante, ainsi que la page 46).

Directive 76/207/CEE (Directive relative à l'égalité de traitement)

Article 2

- 1. Le principe de l'égalité de traitement au sens des dispositions ci-après implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial.*
- 2. La présente directive ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les Etats membres d'exclure de son champ d'application les activités professionnelles et, le cas échéant, les formations y conduisant, pour lesquelles, en raison de leur nature ou des conditions de leur exercice, le sexe constitue une condition déterminante.*
- 3. La présente directive ne fait pas obstacle aux dispositions relatives à la protection de la femme, notamment en ce qui concerne la grossesse et la maternité.*
- 4. La présente directive ne fait pas obstacle aux mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes dans les domaines visés à l'article 1er paragraphe 1.*

La Directive 76/207 va au-delà de l'obligation d'assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération, en exigeant l'égalité de *traitement* entre hommes et femmes. Elle interdit la discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement. Comme l'indique son article 1er, elle vise la mise en œuvre, dans les Etats membres, du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne *l'accès à l'emploi, y compris la promotion, et à la formation professionnelle* ainsi que les conditions de travail et, dans les conditions prévues au paragraphe 2, la sécurité sociale. Son champ d'application est donc strictement limité à l'emploi et à la formation professionnelle.

La Directive relative à l'égalité de traitement comporte trois dérogations au principe de l'égalité de traitement. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 offrent des possibilités assez limitées de dérogation. Leur objectif ne consiste pas à instituer des actions positives, mais à maintenir des dispositions autorisant une dérogation pour des motifs biologiques (grossesse) ou professionnels (comme la nécessité d'un acteur de sexe masculin pour un rôle masculin dans une pièce de théâtre).

En revanche, le paragraphe 4 de l'article 2 est manifestement une disposition autorisant des actions positives. Il vise à promouvoir l'égalité des chances d'une manière plus générale que les paragraphes 2 et 3 du même article. Il cherche en particulier à promouvoir des mesures

¹ Journal officiel N° L 039, 14/02/1976, pp. 0040 à 0042.

² COM(96)93 final.

destinées à remédier aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, y compris la promotion, et à la formation professionnelle ainsi que les conditions de travail et la sécurité sociale.

L'article 2, paragraphe 4 est assez vague quant aux mesures qu'il rend licites. Son libellé semble fixer des limites à l'égalité des chances dans la mesure où il n'énonce ni n'implique quoi que ce soit sur l'égalité de résultats. Or, on fait généralement valoir que l'égalité de fait entre femmes et hommes ne peut être réalisée qu'en se préoccupant davantage de l'égalité de résultats. L'expérience montre que l'impératif classique de l'égalité des chances n'a pas éliminé dans la pratique les difficultés liées au sexe. Quand bien même l'égalité de droit aurait été atteinte, les femmes se trouveraient encore dans une situation moins favorable que les hommes. L'égalité de fait reste à conquérir. Les affaires les plus importantes de la Cour européenne de justice en ce qui concerne l'interprétation de la Directive 76/207/EEC sont les affaires Kalanke et Marshall. Nous reviendrons sur ces affaires.

Outre la Directive 76/207/EEC, plusieurs autres directives ont eu une incidence sur l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. Pour ceux/celles qui souhaitent avoir une vue globale de la réglementation de la Communauté dans ce domaine, ces directives devraient être consultées.¹

d) Recommandation du Conseil du 13 décembre 1984 relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes (84/635/CEE)²

La recommandation part de l'idée selon laquelle l'égalité des chances peut être encouragée soit par les actions des Etats membres, soit par l'engagement volontaire des partenaires sociaux. Son préambule constate que les dispositions classiques de lutte contre la discrimination n'ont pas permis d'éliminer toutes les inégalités de fait. La recommandation insiste sur le fait que le secteur public pourrait consentir un effort particulier et servir d'exemple.

¹ Directive 75/117/CEE du Conseil, du 10 février 1975, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins.

Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail (déjà mentionnée dans ce rapport).

Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.

Directive 86/378/CEE du Conseil, du 24 juillet 1986, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale.

Directive 96/97/CE du Conseil, du 20 décembre 1996, modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale.

Directive 86/613/CEE du Conseil, du 11 décembre 1986, sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité.

Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

Directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES.

Directive 97/80/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe.

² Journal officiel N° L 331, 19/2/1984, pp. 0034 et 0035.

Le Conseil recommande aux **Etats membres** d'adopter une *politique d'action positive* destinée à éliminer les inégalités de fait dont les femmes sont l'objet dans la vie professionnelle ainsi qu'à promouvoir la mixité dans l'emploi. L'objectif serait, par exemple, d'*éliminer ou de compenser les effets préjudiciables qui, pour les femmes qui travaillent* ou qui cherchent un emploi, résultent des attitudes existantes, ou d'*encourager la participation des femmes* aux différentes activités dans les secteurs de la vie professionnelle où elles sont actuellement sous-représentées, en particulier dans les secteurs d'avenir, et aux niveaux supérieurs de responsabilité, pour obtenir une meilleure utilisation de toutes les ressources humaines.

Il est recommandé aux **partenaires sociaux** d'adopter des programmes d'actions positives au sein de leurs propres organisations; ils pourront à cette fin élaborer des directives, des codes de conduite et des principes. Il est demandé à la **Commission** d'organiser et de promouvoir, en liaison avec les Etats membres, une évaluation systématique des informations et des données d'expérience sur les actions positives entreprises dans la Communauté et de présenter aux Conseil un rapport sur la suite donnée à la recommandation susvisée.

Tout bien considéré, cette recommandation est ancienne et, dans une certaine mesure, trop indulgente. Elle n'a pas de caractère obligatoire et a perdu une partie de son intérêt en tant que texte ayant une valeur indicative ou en tant qu'instrument politique à mesure que la notion d'actions positives s'est développée au niveau tant de la jurisprudence que des règles de droit communautaires, évolution qui a conduit au Traité d'Amsterdam.

Les Etats membres n'ont pratiquement aucune obligation juridique d'adopter une politique d'action positive, mais le meilleur moyen de réaliser effectivement les objectifs modifiés communautaires en matière d'égalité entre les sexes serait à coup sûr d'arrêter des mesures de ce type, surtout à la lumière du nouvel article 141, qui autorise expressément, sous certaines conditions, l'adoption de ces mesures afin d'assurer l'égalité entre les sexes dans la vie professionnelle.

On voit que le cadre juridique international des actions positives est complexe. Il repose sur des conventions relatives aux droits de l'Homme, le droit communautaire et des textes de droit indicatif. Tous ces textes jouent un rôle dont l'importance varie selon la situation juridique propre à chaque Etat. Leur importance se fait sentir de bien des façons dans le droit interne et amène à réinterpréter la loi, voire à adopter de nouveaux textes de loi.

Le libellé des pactes relatifs aux droits de l'Homme des Nations Unies, ainsi que d'autres instruments mentionnés plus haut, ne fait jamais obligation aux Etats signataires d'adopter des mesures positives. Celles-ci demeurent facultatives. Les dispositions régissant les exceptions ne visent qu'à autoriser l'adoption de pareilles mesures en vue de réaliser une égalité de fait.

Les Traités obligent les Etats signataires à prendre les dispositions voulues pour que les engagements souscrits en vertu de chaque convention soient remplis sur le territoire relevant de leur juridiction. D'une façon générale, il appartient à chaque Etat d'arrêter, dans le cadre de son système juridique, les modalités qui lui permettront de satisfaire aux normes et d'atteindre les objectifs fixés par chaque convention. L'Etat est seul juge de la façon dont il sera donné suite à chaque traité dans le droit interne.

La Communauté européenne, selon l'interprétation donnée par la Cour de justice, a son propre système juridique, qui non seulement impose des obligations aux particuliers, mais a pour objet de leur conférer des droits. Les lois dérivées des traités fondateurs sont des sources indépendantes de droit qui ont préséance sur les dispositions de droit interne. L'interprétation des lois nationales ne peut aboutir à contester le droit communautaire. Il s'ensuit que la question de l'obligation d'adopter des mesures positives doit être réglée dans ce cadre.

Aucune disposition communautaire ne comporte une obligation en matière d'actions positives. Mais si l'on considère le fait que la Communauté accorde une très grande importance aux questions soulevées par l'égalité (programmes, politiques, nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam, etc.), on a l'impression que les Etats membres sont encouragés de différentes manières à adopter les mesures les plus efficaces possible pour promouvoir l'égalité des chances, et les actions positives figurent à coup sûr parmi ces mesures.

II. LES ACTIONS POSITIVES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET DANS LES SYSTÈMES DE FORMATION ET D'ÉDUCATION

1. INTRODUCTION

Les actions positives en faveur des femmes ou, dans certains cas, du sexe sous-représenté constituent, comme l'indique l'introduction au chapitre I du présent rapport, un instrument très controversé de promotion de l'égalité entre les sexes. Les adversaires des actions positives pensent qu'elles portent atteinte au principe des droits individuels et sont contraires au concept de l'universalisme. Ils font valoir que le sexe ne doit pas être un critère servant à déterminer la manière de répartir les emplois sur le marché du travail ou les places dans les universités. L'argument qu'ils présentent le plus communément consiste à dire que l'application de quotas d'embauche selon le sexe est contraire à l'objectif consistant à recruter les personnes les plus qualifiées.

De leur côté, les partisans des actions positives y voient un excellent moyen de réaliser une véritable égalité entre les sexes. Pour eux, les actions positives permettent de se débarrasser des stéréotypes et différences de type sexiste ayant un caractère structurel en accordant aux deux sexes un traitement différent. De plus, ils font valoir que les stéréotypes structurels de type sexiste s'opposent à une sélection fondée sur la qualification. En bref, ils entendent démontrer que la différence de traitement ne peut pas toujours être considérée comme de la discrimination: un tel traitement peut en effet se justifier par le fait qu'il remédie à la discrimination larvée, qui dans la plupart des affectent des femmes, considérées comme le sexe «inférieur».

Le Groupe a débattu la question de savoir s'il était possible de suggérer une définition générale des différentes mesures qui constituent les actions positives. Il est arrivé à la conclusion que les actions positives sont étroitement liées à la notion de discrimination et doivent être considérées dans la perspective des secteurs dans lesquels elles doivent être mises en œuvre. C'est dans cette perspective qu'il a abouti à des définitions qui pourraient être énoncées comme suit:

Par **action de lutte contre la discrimination**, il faut entendre une action, normative ou non normative, tendant à affirmer et à faire entrer dans les faits **une égalité de droits et de traitement pour l'accès aux droits** entre membres de différentes catégories de personnes et, singulièrement, en l'espèce, femmes et hommes.

Par **action positive**, il faut en revanche entendre une action tendant à

favoriser l'accès des membres de certaines catégories de personnes, en l'espèce les femmes, aux droits qui leur sont reconnus, à l'égal des membres d'autres catégories, en l'espèce les hommes.

L'expérience prouve qu'ils n'y accèdent pas à proportion de l'importance de leur catégorie, en raison de comportements s'analysant en discriminations de fait (même si les discriminations de droit et les discriminations dans la mise en œuvre du droit sont par ailleurs éliminées) ou, plus généralement, faute d'une réelle égalité des chances (mais l'égalité des chances ne peut sans inconvénient être regardée comme l'objectif ultime ou même comme un objectif suffisant).

Se heurtant à des difficultés pour dégager une définition générale des actions positives sur le marché du travail, le Groupe a entrepris de définir les différents sous-groupes que recouvre cette formule au

sein du marché du travail. On trouvera ci-après les définitions ainsi obtenues. On notera que l'on s'interroge souvent sur la question de savoir si les actions positives devraient être également applicables aux hommes et aux femmes ou ne s'adresser qu'aux femmes: une disposition qui ne ferait aucune distinction entre les sexes a pour objet de faciliter aux hommes l'accès aux catégories d'emplois où les femmes sont majoritaires et aux femmes l'accès aux catégories d'emplois où les hommes sont majoritaires; il s'agit d'une sorte de disposition en faveur d'une égalité automatique. Les dispositions ne faisant pas de distinction entre les sexes se sont révélées très controversables. En effet, elles sont souvent favorables aux hommes, non aux femmes, en raison des stéréotypes sexistes évoqués plus haut.

2. DÉFINITIONS ET EXEMPLES

i. Mesures de protection

Les mesures de protection relèvent d'une tradition très ancienne. La Constitution de l'OIT de 1919 affirmait déjà que la protection des femmes enceintes et des femmes en couches ne constituait pas une discrimination.

Les mesures de protection sont des mesures de caractère particulier en ce qu'elles ne remettent pas véritablement en cause le principe de l'égalité de traitement et de droits. Leur but n'est pas directement l'élimination de l'inégalité. Au sens strict, elles ne contribuent pas à la lutte contre la discrimination et ne constituent pas des actions positives. Les mesures de protection sont destinées à tenir compte de certaines considérations particulières aux femmes.

Traditionnellement, on s'est attaché aux différences biologiques entre les femmes et les hommes. La *grossesse* et la *maternité* sont des aspects qui ont fait l'objet d'une protection spéciale. Les pactes internationaux pertinents en tiennent compte et autorisent les Etats à incorporer dans leur droit interne des mesures visant à protéger la maternité. L'énoncé¹ de ces mesures peut varier, mais le contenu desdites dispositions est pratiquement le même. Toutes ces mesures concernent le domaine des droits en matière de procréation: les dispositions régissant la protection de la maternité et les soins aux enfants figurent parmi les droits proclamés. Elles garantissent aux femmes enceintes un congé de maternité minimal (de 12 ou de 14 semaines) qui, lorsqu'il n'est pas payé, doit donner lieu à des prestations de sécurité sociale suffisantes ou d'indemnités payables par prélèvement sur le budget de l'Etat. La loi doit également garantir qu'il est illégal pour un employeur de donner un préavis de licenciement à une femme en congé de maternité.

Au niveau national, outre un congé de maternité de durée variable (avec versement du salaire ou d'une indemnité), un congé parental est fréquemment accordé dans certains pays. Au plan conceptuel, la transition entre une approche reposant sur la maternité et une réflexion recentrée sur la condition parentale est un phénomène récent, ce qui explique pourquoi le congé parental n'est souvent accordé qu'à la mère. Il y aurait lieu d'adopter un autre type de démarche pour venir à bout des conceptions périmées au sujet des rôles assignés à chaque sexe et promouvoir le partage des responsabilités familiales. Les pères devraient eux aussi bénéficier de cette possibilité. Ainsi, par exemple, l'Union européenne a institué le congé parental par la Directive (96/34/CE)² concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par les partenaires sociaux. En vertu de cet accord, un droit individuel à un congé parental est accordé aux travailleurs, hommes et femmes. Ce droit est accordé de manière non transférable.

On rencontre souvent des dispositions protégeant d'une façon ou d'une autre les *femmes enceintes occupant un emploi*. Elles sont conçues pour écarter les risques qui pourraient être associés à un travail considéré comme dangereux pour la santé et la sécurité de la mère ou du fœtus.

La question des mesures de protection prend un tour encore différent lorsque l'on fait entrer en ligne de compte le contexte social et culturel. Ce type de démarche peut s'avérer bénéfique en ce qui concerne certaines communautés de migrants ou communautés ethniques au sein

¹ Voir par exemple la Convention N° 103 de l'Organisation internationale du Travail concernant la protection de la maternité, la Charte sociale européenne (Article 8), ou la Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

² Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES *Journal officiel* n° L 145, 19/06/1996.

desquelles les femmes courent des risques particuliers, comme le risque d'être reniées par leur communauté si leur comportement n'est pas conforme aux normes culturelles de cette dernière. S'agissant des immigrant(e)s et des réfugié(e)s, le risque de se faire abandonner par le père ou le mari pourrait créer des situations difficiles dans le pays d'accueil si, par exemple, le droit de résidence de la femme est lié à celui du mari, ce qui est toujours le cas dans plusieurs pays européens.¹

En tant que mesure de protection, la question de la limitation du *travail de nuit pour les femmes* est délicate. En général, les restrictions de ce type excluent les femmes de certaines branches bien rémunérées considérées comme trop dangereuses, tout en permettant aux femmes de travailler la nuit dans les secteurs moins bien rémunérés des services de santé et d'aide sociale.² Dans quelle mesure cette exclusion des femmes est-elle nécessaire, si tant est qu'elle le soit?³

Il ressort de l'examen des réponses au questionnaire sur les actions positives retourné par les membres du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) (voir avant-propos) que les mesures de protection peuvent créer des obstacles à la réalisation de l'égalité. D'une façon générale, il semble que dans les nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire les ex-pays socialistes, les dispositions concernant la protection des femmes occupent la place la plus dominante et complexe parmi les actions positives – quand elles ne sont pas les seules applicables. Un excès de protection, qu'il s'agisse de protéger la fonction de procréation de la femme ou de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, a également des répercussions négatives sur le statut des femmes. Il ne faut pas oublier que l'employeur peut se prévaloir de l'existence de solides mesures de protection pour pénaliser les travailleuses en arguant qu'elles constitueraient une main-d'œuvre plus onéreuse ou qu'elles seraient plus souvent absentes que leurs collègues masculins.

Jurisprudence du Comité européen des droits sociaux et les développements concernant la protection des femmes dans la Charte sociale

L'article 8 de la Charte sociale européenne de 1961 consacre le droit des travailleuses à la protection. Il prévoit des dispositions particulières relatives la protection de la maternité (article 8, par. 1-3) et des dispositions de protection générale concernant les femmes au travail en cas de travail de nuit et de travaux dangereux, insalubres ou pénibles (article 8, par. 4 a et b).

Considérées par certaines Parties contractantes comme difficilement conciliables voire contraires à l'égalité des sexes, car limitant les possibilités d'emploi des femmes, les dispositions relatives à la protection spécifique des femmes, à l'exception de la maternité, ont été beaucoup moins acceptées; elles ont même fait l'objet de dénonciations par certaines Parties contractantes.

¹ Voir le rapport du Groupe mixte de spécialistes du Conseil de l'Europe sur les migrations, la diversité culturelle et l'égalité entre les femmes et les hommes (Strasbourg, 1996).

² Voir par exemple la Convention 89 de l'OIT concernant le travail de nuit des femmes occupées dans l'industrie (révisée 1948).

³ Dans son arrêt du 3 février 1994 (affaire C-13/93, Minne), la Cour européenne de justice, «inévitablement», a estimé que l'article 5 de la Directive 76/207 s'oppose à ce qu'une législation nationale (telle que celle de la Belgique) qui interdit le travail de nuit tant pour les hommes que pour les femmes, maintienne des régimes dérogatoires différenciés (beaucoup moins stricts pour les hommes que pour les femmes), dès lors qu'une telle différence n'est pas justifiée par la nécessité d'assurer la protection de la femme, notamment en ce qui concerne la grossesse et la maternité. La CEJ a réitéré le contenu de son jugement du 2 août 1993 (affaire C-158/91, Levy): l'article 5 ne s'applique pas à des dispositions nationales visant à assurer que l'Etat respecte les obligations résultant d'un engagement national, telle la Convention 89 de l'OIT.

L'article 8 par. 4 a été accepté par 11 des 21 Parties contractantes à la Charte à ce jour, l'alinéa b (travaux dangereux, insalubres ou pénibles) de l'article 8 a été dénoncé par l'Espagne le 5 juin 1991 et le Royaume-Uni a dénoncé successivement l'alinéa a (travail de nuit) puis l'alinéa b de l'article 8 à compter du 26 février 1988 et du 26 février 1990 respectivement.

Aussi, le Comité a-t-il tenu à préciser dans l'introduction générale aux Conclusions XII-1, qu'il avait dégagé de ces dispositions une interprétation à la lumière de «*l'évolution sociologique, scientifique et technique*» afin de concilier ces tendances contradictoires (le principe de l'égalité entre les sexes et la protection spécifique de la femme) et qu'en conséquence toute sa jurisprudence témoignait de «*l'attention qu'il a toujours portée à l'égalité effective des femmes et des hommes, sans pour autant négliger les protections spécifiques nécessaires*».¹

Des critiques similaires dans d'autres fora ont eu pour résultat des arrêts de la Cour européenne de justice (par exemple l'affaire Stoeckel, le jugement de laquelle a été rendu contre l'interdiction du travail de nuit des femmes – C-345/89), ainsi que l'adoption, en 1990, du Protocole à la Convention N° 89 de l'OIT qui étend les dérogations à l'interdiction du travail de nuit des femmes et à l'adoption la même année de la Convention N° 171 de l'OIT (qui réglemente le travail de nuit des hommes et des femmes).

A la suite de toutes ces évolutions, et en vue de refléter l'approche actuelle en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, l'article 8 (paragraphe 1, 2 et 4) de la Charte sociale européenne révisée a été modifié afin de n'accorder une protection spécifique aux travailleuses qu'en cas de maternité. Dans les cas autres que la maternité, les travailleuses et les travailleurs doivent bénéficier de la même protection (voir par exemple article 2, par. 7 de la Charte sociale européenne révisée qui prévoit des mesures de protection pour les travailleurs des deux sexes en cas de travail de nuit).

Article 8 - Droit des travailleuses à la protection de la maternité

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleuses à la protection de la maternité, les Parties s'engagent:

1. *à assurer aux travailleuses, avant et après l'accouchement, un repos d'une durée totale de quatorze semaines au minimum, soit par un congé payé, soit par des prestations appropriées de sécurité sociale ou par des fonds publics;*
2. *à considérer comme illégal pour un employeur de signifier son licenciement à une femme pendant la période comprise entre le moment où elle notifie sa grossesse à son employeur et la fin de son congé de maternité, ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant cette période;*
3. *à assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin;*
4. *à réglementer le travail de nuit des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants;*
5. *à interdire l'emploi des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants à des travaux souterrains dans les mines et à tous autres travaux de caractère dangereux, insalubre ou pénible, et à prendre des mesures appropriées pour protéger les droits de ces femmes en matière d'emploi.*

¹ Conclusions XII-1, p. 22 et 23.

Exemples d'arrêts importants de la Cour européenne de justice (CEJ) concernant les mesures de protection

La CEJ a rendu des arrêts sur une exclusion en rapport avec l'article 2, paragraphe 3 de la Directive 76/207/CEE, qui autorise l'octroi d'une protection spéciale aux femmes en ce qui concerne la grossesse et la maternité. Une procédure pour violation de droits a été engagée contre l'Italie pour infraction aux dispositions des articles 5 et 6 de la Directive, au motif qu'un congé parental n'avait pas été accordé à des pères adoptifs comme il l'aurait été dans le cas des mères adoptives. La Cour a accepté l'explication selon laquelle la différence de traitement se justifiait par le souci légitime d'assimiler autant que faire se pouvait les conditions d'entrée dans une famille d'un enfant adopté à celles de l'arrivée d'un nouveau-né au cours de la période initiale, très délicate. La Cour a été encore moins bien disposée envers le congé de paternité dans l'affaire *Hofmann c. Barmer* dans laquelle elle a refusé de faire droit à la demande d'un père qui souhaitait bénéficier du congé de maternité de longue durée accordé aux mères, au motif que la maternité était l'une des circonstances dans lesquelles un congé spécial était accordé aux femmes, pour des raisons physiologiques et biologiques, afin qu'elles puissent se remettre de l'accouchement et que la relation spéciale qui existe entre la femme et son enfant ne soit pas perturbée par la multiplicité des responsabilités de la mère (formation de liens affectifs entre la mère et l'enfant, soins au nouveau-né et exercice simultané d'un emploi). La Cour n'était pas disposée à se prévaloir du droit communautaire pour modifier la division des responsabilités entre les parents. En dépit de ces arrêts, l'Italie et l'Allemagne ont modifié leurs lois internes pour y introduire certains types de congé parental.

L'article 2, paragraphe 1 et l'article 3, paragraphe 1 ont été examinés dans le cadre de plusieurs affaires de discrimination fondée sur la grossesse contre des femmes. Dans l'affaire *Dekker c. Stichting Vormingscentrum voor jong volwasseneen*, un employeur avait refusé d'engager une femme parce qu'elle était enceinte et que l'assureur de l'employeur ne rembourserait pas les prestations de maternité payables pendant son congé de maternité. L'employeur a fait valoir qu'il lui serait impossible de verser le salaire de la personne qui la remplacerait pendant son congé de maternité et que, de ce fait, l'entreprise souffrirait d'une pénurie de personnel. La Cour a décidé que le refus d'engager une femme enceinte au motif qu'elle était enceinte constituait une forme de discrimination *directe* fondée sur le sexe. Cette forme de discrimination peut être prouvée sans avoir à établir une comparaison avec le traitement accordé à un employé de sexe masculin. La Cour a souligné que l'employeur ou l'employeuse était responsable au premier chef de l'infraction à la Directive 76/207/CEE du Conseil et qu'il ou elle ne pouvait pas exciper des dérogations, exclusions ou justifications utilisables en droit interne pour motiver un acte de discrimination contre une employée enceinte.

En revanche, la Cour a décidé que la Directive 76/207/CEE du Conseil ne s'appliquait pas à une maladie contractée pendant la grossesse ou les couches une fois achevée la période fixée par l'Etat membre pour le congé de maternité d'une employée. Dans ce cas, les règles spéciales applicables à la grossesse ne jouaient plus et il y avait lieu de comparer le traitement de la femme à la façon dont un homme serait traité dans des circonstances analogues. L'employée en question avait été licenciée après son congé de maternité et de maladie (ce dernier congé existant pour les employés des deux sexes). La Cour a également décidé que puisque la maladie était intervenue *après* la période de congé de maternité, il était inutile d'établir une distinction entre une maladie contractée pendant la grossesse ou l'accouchement et toute autre maladie. Étant donné que les hommes comme les femmes pouvaient tomber malades, la juridiction nationale devait examiner la question de savoir si la femme avait été licenciée pour cause d'absence imputable à un mauvais état de santé dans les mêmes conditions que pour un homme. Si la réponse était négative, il y avait discrimination directe fondée sur le sexe. La Cour a considéré qu'il était inutile de se demander si l'absentéisme féminin pour cause de maladie était plus fréquent et si, partant, il y avait eu discrimination indirecte.

Ne s'accommodant pas de la décision de la CEJ selon laquelle la Directive 76/207/CEE du Conseil s'applique à la discrimination pour cause de grossesse, la juridiction nationale a continué de se référer à la Cour de justice afin qu'une distinction soit faite avec l'arrêt rendu dans l'affaire *Dekker*. Dans l'affaire *Webb c. EMO Air Cargo (UK) Ltd.*, la Chambre des Lords a demandé à la CEJ de trancher la question de savoir s'il y avait infraction à la Directive relative à l'égalité de traitement dans le cas où un employeur licencierait une femme enceinte qui venait de prendre ses fonctions en remplacement d'une autre employée en congé de maternité dans la perspective de se voir offrir un contrat permanent. L'employeur a fait valoir que l'employée avait été engagée à des fins spéciales (remplacer une employée en congé de maternité) et qu'il aurait licencié un homme engagé à des fins spéciales qui aurait demandé un congé pour raisons de santé ou autres au moment où il avait le plus besoin de lui. L'Avocat général et la Commission ont fait valoir que certaines situations pouvaient justifier une discrimination *directe*, en dépit du fait que dans l'affaire *Dekker*, la Cour avait maintenu catégoriquement que la discrimination directe ne pouvait jamais se justifier.

La Cour semble avoir accordé une importance particulière au fait que Webb avait été engagée à titre *permanent* avec pour tâche immédiate le remplacement d'une autre employée en congé de maternité. Au § 27 la CEJ indique ce qui suit:

«Dans une situation telle que celle de Mme Webb, l'annulation d'un contrat de durée indéterminée pour cause de grossesse ne peut pas être justifiée par le fait qu'une circonstance purement temporaire l'empêche d'accomplir la tâche pour laquelle elle a été engagée».

Dans le cas d'un autre licenciement pour cause de grossesse sur lequel elle a statué peu de temps avant Webb, l'affaire *Habermann-Beltermann c. Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband*, la Cour semble souligner le fait que la discrimination fondée sur le sexe a été constatée au motif que l'employée était titulaire d'un contrat permanent et que les choses pourraient se passer autrement en cas de contrat temporaire. En l'occurrence, la requérante avait été engagée sous contrat pour travailler uniquement la nuit dans une maison de retraite. Peu après avoir pris ses fonctions, l'employée était tombée malade et on avait constaté qu'elle était enceinte, la grossesse s'étant déclarée avant sa prise de fonctions. La loi allemande interdisant le travail de nuit pour les femmes enceintes, le contrat était entaché de nullité (pour infraction à la loi allemande) ou annulable par l'employeur pour cause d'erreur. La Cour a reconnu que s'il était vrai que les Etats membres disposaient d'une large marge d'appréciation pour ce qui est d'adopter des dispositions concernant la *protection* des femmes enceintes au sens de l'article 2, paragraphe 3 de la Directive relative à l'égalité de traitement, l'interdiction du travail de nuit en droit allemand ne s'appliquait en l'espèce qu'à une portion limitée de la durée totale du contrat d'embauche. En conséquence, annuler le contrat ou l'invalider pour cause d'incapacité temporaire à remplir ses fonctions affaiblirait l'efficacité de la Directive susvisée et serait contraire à son objectif consistant à protéger les femmes enceintes.

Dans l'affaire *Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland* relative à la limitation de l'accès des femmes aux emplois militaires de la Bundeswehr, l'arrêt de la CEJ stipule que l'exclusion totale des femmes de tout emploi militaire comportant l'utilisation d'armes ne rentre pas dans le cadre des différences de traitement admises par l'article 2, paragraphe 3, de la Directive 76/207/CEE, dans un souci de protection de la femme. La Cour a relevé que cette disposition, invoqué par le gouvernement allemand, vise à assurer, d'une part, la protection de la condition biologique de la femme et, d'autre part, les rapports particuliers entre la femme et son enfant. Selon la Cour, elle ne permet donc pas d'exclure les femmes d'un emploi au motif qu'elles devraient être davantage protégées que les hommes contre des risques qui sont distincts des besoins de protection spécifiques de la femme tels que les besoins expressément mentionnés.

Exemples de mesures de protection dans les Etats membres

Autriche

Dans les années 70 et 80, la législation visant à protéger les mères salariées, qui avait été adoptée dans les années 50, a vu son champ d'application s'accroître constamment. La Loi relative à la protection des mères au travail (annoncée de nouveau en 1979) limite dans certains cas ou interdit totalement l'emploi des femmes enceintes et allaitantes, dispose que l'employeur doit continuer de leur verser leur salaire et accroît la protection des femmes contre le licenciement au cours de certaines périodes antérieures et postérieures à l'accouchement. En vertu de la Loi générale sur les assurances sociales, les femmes ont droit à des versements hebdomadaires pendant les périodes où elles ne sont pas autorisées à travailler.

Belgique

La législation belge prévoit certaines mesures de protection vis-à-vis de la femme enceinte (interdiction d'effectuer certains travaux dangereux pour la santé de la mère ou de l'enfant, par exemple), protège la travailleuse enceinte contre le licenciement, prévoit un congé de maternité avant et après l'accouchement, etc.

Une des particularités du système belge concerne l'indemnisation du congé de maternité. Le système de l'assurance-maternité est, en effet, financé par tous les employeurs sous la forme d'une augmentation des cotisations patronales versées au secteur de l'assurance-maladie-invalidité. Dès le premier jour de congé de maternité, c'est donc via l'assurance-maladie-invalidité ou les mutuelles que la travailleuse est indemnisée. Elle n'est donc pas indemnisée directement par son employeur. Outre la notion de protection de la maternité, l'intérêt réside dans le fait que l'ensemble des employeurs, qu'ils emploient ou non des femmes contribuent au financement du système. Il contribue ainsi à lever une des barrières à l'embauche qui résidait dans la concentration du coût sur les seuls employeurs qui occupaient des femmes susceptibles d'être enceintes.

Bulgarie

Les articles 306 à 313 du chapitre 15 du Code du travail, intitulé "Protection spéciale des femmes", traitent des différentes questions liées au travail des femmes, telles que l'interdiction de certains types de travaux considérés comme dangereux pour leur santé et leurs fonctions maternelles. S'appuyant sur ce texte, le Ministère du travail et de la politique sociale et le Ministère de la santé ont adopté un règlement spécial (n° 7) précisant les activités relevant de cette catégorie. Par ailleurs, les femmes bénéficient de certaines prestations aux fins de l'application du Code du travail et du Décret sur la promotion des naissances – allocation mensuelle pour enfant à charge, allocation pour garde d'enfant, allocation forfaitaire à la naissance, indemnité pour différence de salaire en cas de transfert d'une femme enceinte vers un autre emploi approprié et prestation de grossesse et d'accouchement.

Finlande

Le sous-alinéa 1 de l'article 9 de la Loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dispose que la protection spéciale accordée aux femmes pour cause de grossesse ou d'accouchement n'est pas réputée discriminatoire. On retrouve des mesures de protection analogues dans la Loi relative aux contrats de travail, par exemple en son article 37, qui interdit les préavis de licenciement pour cause de congé de maternité. En pareil cas, la charge de la preuve incombe à l'employeur. L'article 34h, de son côté, permet aux salarié(e)s de retrouver leur emploi ou d'exercer des fonctions analogues après un congé de maternité, de paternité ou parental.

France

En 1993, le législateur a voulu renforcer la protection de la femme enceinte en inversant la charge de la preuve. La loi permet aussi depuis le 27 janvier 1993 à la salariée en état de grossesse, de s'absenter pour se rendre aux examens médicaux obligatoires. Ces absences n'entraînent aucune diminution de rémunération. La femme enceinte est protégée à l'embauche: en effet, l'employeur ne doit pas prendre en considération l'état de grossesse d'une femme pour refuser de l'embaucher. En cas de litige, c'est à l'employeur de communiquer au juge tous les éléments de nature à justifier sa décision. Outre cette disposition légale, de nombreuses conventions collectives prévoient des aménagements d'horaires et des temps de pause.

Allemagne

La loi relative à la protection de la maternité contient des dispositions spéciales en faveur des femmes enceintes qui occupent un emploi. Ainsi, la femme enceinte peut être dispensée d'exercer un travail qui risque de mettre en danger sa vie ou celle de l'enfant à naître. Il est absolument interdit aux femmes de travailler pendant les huit semaines suivant l'accouchement. En cas de naissances multiples ou prématurées, la durée du congé est portée à 12 semaines. Depuis la loi de 1997 portant modification de la loi sur la protection de la maternité, la partie du congé prénatal qui leur a manqué du fait de la naissance prématurée est également ajoutée. Les mères qui reprennent le travail alors qu'elles allaitent encore leur enfant, doivent pouvoir poursuivre l'allaitement.

Grèce

La loi 1302 de 1983 a ratifié la Convention n° 103 de l'OIT concernant la protection de la maternité. En ce qui concerne le secteur privé, la Convention nationale pour le travail de 1993 prévoit une augmentation du congé parental de 15 à 16 semaines et des réductions du temps de travail pour l'allaitement. En application de la Directive 92/85/EEC, un Décret présidentiel prévoit le transfert des femmes enceintes ou allaitantes et qui travaillent la nuit vers un poste de travail de jour. Il est interdit de renvoyer des femmes enceintes ou allaitantes, et les femmes enceintes doivent bénéficier de congés spéciaux pour des examens médicaux.

Le nouveau Code de l'administration publique, mise en œuvre par la loi 2683/1999, prévoit, entre autres, une diminution dans le temps de travail de 2 heures par jour pour les mères d'enfants âgés entre 2 et 4 ans, une augmentation du congé de maternité de 4 à 5 mois et un congé de 3 mois pour les femmes qui adoptent un enfant.

Irlande

La Loi relative à la protection de la maternité (1994) protège toutes les salariées enceintes, celles qui viennent d'accoucher ou celles qui allaitent. Elle le fait en leur conférant le droit à certaines prestations, parmi lesquelles le droit à un congé de maternité de 14 semaines consécutives, le droit à un congé de maternité complémentaire d'une durée maximale de 4 semaines, le droit de s'absenter de leur travail sans perte de salaire pour se rendre aux examens médicaux prénatals et postnatals, et le droit à un congé spécial dans les situations dangereuses pour leur santé ou leur sécurité.

Dans les cas où le lieu de travail constitue pour les employées enceintes, les employées venant d'accoucher et les employées qui allaitent leur enfant un risque auquel il ne peut être remédié, l'article 18 de la Loi relative à la protection de la maternité (1994) prévoit un congé pour raisons de santé ou de sécurité qui dure aussi longtemps que la situation ayant justifié l'octroi de ce congé.

En outre, cette Loi considère que le licenciement d'une employée pour toute raison tenant uniquement ou essentiellement à l'exercice d'un droit quelconque accordé par ladite Loi ou découlant de toute question en rapport avec la grossesse, l'accouchement ou l'allaitement est un licenciement injustifié aux fins de l'application de la Loi relative aux licenciements injustifiés (1977).

Italie

La loi sur la protection de la mère salariée interdit aux femmes d'effectuer des travaux lourds et insalubres pendant la période de la grossesse et jusqu'à sept mois après l'accouchement, et interdit le licenciement d'une femme pendant la période de la grossesse et jusqu'à l'âge de un an de l'enfant. La loi reconnaît le droit de garder le poste de travail, le droit au congé de maternité, le droit à une réduction du temps de travail de 2 heures par jour dans la première année de vie de l'enfant pour l'allaitement, ainsi que le droit aux absences pour maladie et le droit aux indemnités de maternité.

La loi sur la parité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de travail étend ces avantages aux femmes salariées qui ont adopté un enfant ou qui en ont obtenu la garde pré-adoptive et étend aussi quelques-uns de ces droits aux pères salariés.

L'indemnité de maternité a également été reconnue aux travailleuses autonomes et aux femmes qui exercent une profession libérale.

Portugal

La législation (Loi n° 142/99 relative à la protection de la maternité et de la paternité) prévoit des mesures de protection vis-à-vis de la femme enceinte, protège la travailleuse enceinte contre le licenciement, prévoit un congé de maternité avant et après l'accouchement, un congé de paternité, un congé pour adoption d'enfant, le droit de travailler en horaire réduit ou flexible, le droit aux parents de s'absenter pour cause d'assistance en cas de maladie de leur(s) enfant(s).

Certains de ces droits sont octroyés sur une base individuelle et pas cumulative, en tant que mesures d'incitation à un partage effectif des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes.

Les travailleuses enceintes, ayant récemment accouchées ou allaitantes sont protégées contre les risques pouvant être nuisibles à leur sécurité ou santé. Les femmes sont également dispensées du travail de nuit pendant une période de 122 jours avant et après l'accouchement et pendant la période d'allaitement jusqu'à un an après l'accouchement.

Slovaquie

Aux fins de l'application de l'article 38 de la Constitution, les femmes doivent bénéficier d'une protection accrue en matière de santé et de conditions de travail spéciales et, au titre de l'article 41, les femmes enceintes ont droit à un traitement, des conditions d'emploi et des conditions de travail spéciaux. A la naissance d'un enfant, les femmes ont droit à un congé de maternité payé de 28 semaines (37 semaines en cas de naissance de 2 enfants et plus et pour les mères célibataires), ainsi qu'à un congé parental supplémentaire d'une durée maximale de 3 ans assorti d'un soutien financier. Si l'enfant est handicapé, le congé parental est prolongé jusqu'à l'âge de 7 ans de l'enfant. Pendant la grossesse et la période de garde continue d'un enfant jusqu'à l'âge de 3 ans, les parents (mère ou père) sont protégés contre le licenciement.

Espagne

Certaines mesures existent pour promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière d'accès à l'emploi et pour encourager les entreprises à engager des femmes tout en protégeant la maternité.

Un Décret royal de 1998 reconnaît le droit des employées à temps partiel à des prestations de maternité et une loi de 1998 régleme le versement des cotisations de sécurité sociale dans le cas des contrats de travail temporaire offerts à des chômeuses engagées pour remplacer d'autres employées en congé de maternité, d'adoption ou d'assistance dans un établissement protégé pour enfants.

Toujours pour aider les employeurs à ne pas considérer la maternité comme un handicap pour le rendement de leur entreprise, on a pris des dispositions visant à les encourager à accorder des contrats en remplacement d'employées devant s'absenter pour s'occuper d'enfants. Une mesure appelée «prime zéro» a été adoptée, qui exempte les entreprises qui engagent des personnes en remplacement d'employées en congé de maternité ou d'adoption du paiement de la part de la cotisation de sécurité sociale à la charge de l'employeur.

Suisse

La loi sur le travail prévoit que les accouchées ne peuvent être occupées pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement (art. 35 al. 2 LT). Le corollaire de cette protection serait une assurance maternité couvrant la perte de gain, mais elle n'existe pas encore en Suisse. La création d'une assurance maternité figure depuis 1945 dans la Constitution suisse, comme mandat de la Confédération, mais n'est pas encore devenue réalité malgré plusieurs tentatives. Une nouvelle loi instituant l'assurance maternité, approuvée par le Parlement en 1998, a été soumise au référendum: le corps électoral a refusé cette nouvelle loi (en date du 13 juin 1999). La loi prévoyait un congé payé de 14 semaines et une allocation unique de naissance pour les familles à revenu modeste.

Pendant la grossesse et au cours des seize semaines qui suivent l'accouchement, les femmes sont protégées contre une résiliation des rapports de travail (art. 336c du Droit des obligations).

La loi sur l'égalité dit expressément qu'il est interdit de discriminer les femmes travailleuses à raison de leur grossesse (art. 3 al. 1 LEg).

ii. Facteurs réellement limitatifs pour l'exercice de certaines activités

Bien que les facteurs réellement limitatifs pour l'exercice de certaines activités ne soient pas à proprement parler des actions positives, il est utile d'expliquer en quoi ils consistent.

La Directive relative à l'égalité de traitement 76/207/CEE (1976) du Conseil est la référence la plus connue à un facteur réellement limitatif pour l'exercice de certaines activités professionnelles, mais celui-ci avait déjà été énoncé en des termes analogues à l'article 2 de la Convention 111 de l'OIT. On a toujours considéré que le sexe pouvait donner lieu à l'imposition légitime par un employeur de conditions restrictives d'accès à une activité donnée, même si, à première vue, cette pratique peut sembler discriminatoire.

Aux termes de son article 2, paragraphe 2, la Directive susvisée ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les Etats membres d'exclure de son champ d'application les activités professionnelles et, le cas échéant, les formations y conduisant, pour lesquelles, en raison de leur nature ou des conditions de leur exercice, le sexe constitue une condition déterminante.

Les règles applicables à l'égalité de traitement n'interdisent pas de prendre en considération le sexe dans le cas des activités pour lesquelles le sexe est un facteur réellement limitatif en ce qui concerne les patient(e)s, les client(e)s ou, plus généralement, la nécessité d'assurer la qualité du service fourni.

Le sexe en tant que facteur réellement limitatif peut conduire à passer outre au principe de non-discrimination pour tenir compte des exigences du travail; souvent, en effet, des groupes constitués d'hommes et de femmes sont mieux à même de garantir que les décisions prises ne favorisent pas l'un des sexes par rapport à l'autre. On en a un bon exemple avec les comités ou jurys de sélection et d'évaluation qui doivent avoir une représentation équilibrée de femmes et d'hommes, en particulier ceux qui sont chargés d'évaluer les qualifications.

Les Etats membres de l'Union européenne appliquent différemment l'article 2, paragraphe 2 de la Directive.

Exemples de conditions restrictives d'accès à une profession liées à un facteur réel tirés de textes législatifs nationaux

Belgique

Un emploi ou activité professionnelle ne peut être réservé à l'un ou l'autre sexe en Belgique. Les annonces de recrutement ne peuvent donc pas faire mention de préférence. En cohérence avec la politique générale d'action positive menée en Belgique des actions de sensibilisation et de contrôle sont menées de ce sens. Des exceptions sont prévues et réglées par la législation.

Ainsi, un arrêté royal (8 février 1979) fixe les cas dans lesquels il peut être fait mention du sexe dans les conditions d'accès à un emploi ou à une activité professionnelle. Ces cas sont ceux d'acteur, actrice, chanteur, chanteuse, danseur, danseuse ou artiste appelé à jouer un rôle de personnage masculin ou féminin, de mannequin, de modèle. Les emplois qui s'exercent à l'étranger dans des pays tiers aux pays membres de l'Union européenne et où les lois et coutumes imposent qu'ils soient exercés par des personnes d'un sexe déterminé, sont également des cas dans lesquels il peut être fait mention du sexe de la personne.

De plus sont interdits, notamment aux travailleuses, les travaux souterrains dans les mines (loi du 16 mars 1971, modifiée par la loi du 17 mai 1985) les travaux manuels de terrassement, de fouille et d'excavation du sol et les travaux manuels effectués dans les caissons à air comprimé (arrêté royal du 24 décembre 1968 sur le travail des femmes).

Danemark

L'article 13, paragraphe 1 de la Loi relative à l'égalité de traitement est applicable en l'espèce. Cette forme de dérogation au principe de non-discrimination est autorisée lorsque le sexe est un facteur réellement limitatif de l'activité considérée. On peut citer l'exemple du personnel d'un centre d'assistance psychologique dont les clients peuvent tenir à discuter de leurs problèmes avec un représentant de leur propre sexe.

La législation doit pourvoir à ce qu'un employeur puisse toujours faire exécuter une tâche même si elle ne peut l'être que par un homme ou par une femme. L'employeur ou l'employeuse ne peut pas faire valoir que l'activité en question serait dangereuse pour les employés de l'un des deux sexes.

Italie

La loi n° 125/91 établit que «dans les concours publics et dans toute forme de sélection de personnel ouverte par des entreprises privées et publiques la prestation demandée doit être accompagnée par les mots ‘de l’un ou de l’autre sexe’, hormis les cas où la référence au sexe constitue une condition essentielle à la nature même du travail ou de la prestation».

Norvège

En l’absence de raison manifeste, il est interdit d’annoncer une vacance de poste pour un seul sexe. L’annonce ne devrait pas donner l’impression que l’employeur compte ou préfère que le poste soit pourvu par le/la représentant(e) d’un sexe plutôt que d’un(e) autre.

Certains emplois ne peuvent être exercés que par des hommes ou par des femmes, auquel cas l’annonce doit le préciser. La disposition de la Loi concernant la raison manifeste est interprétée de façon restrictive. Une raison manifeste est, par exemple, un rôle masculin principal dans une pièce de théâtre. Les bonnes mœurs peuvent en être une autre. Dans le cas de certains postes du secteur de la santé, le sexe peut avoir son importance si l’employé(e) doit fournir des soins à un(e) client(e) qui, par exemple, a besoin d’un modèle. En revanche, l’hypothèse selon laquelle les représentant(e)s d’un sexe n’ont pas les aptitudes requises, comme la force physique, n’est pas recevable.

Autre exemple, la Loi relative aux universités norvégiennes (universitetslov) requiert que les comités d’évaluation et de sélection s’occupant des nominations et des thèses universitaires soient composés de représentant(e)s des deux sexes. De la sorte, les normes de qualification n’ont tendance à favoriser ou défavoriser aucun des deux sexes.

Portugal

La Loi sur l’égalité dans le travail et dans l’emploi affirme dans ses articles 3 et 7:

«Le droit au travail implique l’absence de toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe, notamment par rapport à l’état civil ou à la situation familiale.

Les annonces d’offre d’emploi et de publicité attachées à la présélection et au recrutement ne peuvent contenir, directement ou indirectement, quelque restriction, spécification ou préférence basée sur le sexe.»

La seule exception permettant de conditionner le recrutement à un sexe spécifique est celle qui est admise dans les termes de la Loi n° 392/79, déterminant «qu’il ne constitue pas une discrimination le fait de conditionner le recrutement à l’un ou l’autre sexe dans les activités en rapport avec la mode, les arts ou le spectacle, quand ceci est indispensable à la nature de la tâche à accomplir, la rendant qualitativement différente quand elle est accomplie par un homme ou par une femme.»

Espagne

En Espagne, la Cour constitutionnelle a rendu deux décisions particulièrement importantes. La première, la décision 219/1992 du 14 novembre, a trait à la participation des femmes aux forces armées et institue le droit à l’égalité et à la non-discrimination. La seconde, la décision 219/1992 du 14 décembre, stipule qu’en interdisant aux femmes de travailler dans les mines, on enfreint le principe d’égalité et l’on établit une discrimination fondée sur le sexe, ce qui est contraire à la Constitution espagnole.

Suisse

Il est interdit de refuser à quiconque un emploi à raison de son sexe. En revanche, l’embauche liée au sexe n’est pas discriminatoire lorsque le sexe constitue une caractéristique inhérente à l’emploi (par exemple à raison des aptitudes physiques, ou parce que le cadre ou le but du travail l’exigent).

Arrêts de la Cour européenne de justice concernant les conditions restrictives d'accès à une profession liées à un facteur réel

France

L'article 2, paragraphe 2 a été analysé par la CEJ dans l'affaire *Commission c. France*. Il s'agissait d'une procédure pour atteinte à l'exercice de droits suscitée par des pratiques de recrutement de gardiens en chef de petits centres de détention et d'agents de la police nationale appartenant à cinq catégories différentes. On appliquait des modalités de recrutement et des quotas spéciaux pour les hommes et pour les femmes. La Cour a utilisé la notion de transparence pour déterminer la valeur de la dérogation par rapport au principe d'égalité de traitement. Elle a considéré que la Commission devait être en mesure de contrôler l'application de la dérogation et que celle-ci devait en principe être adaptable en fonction de l'évolution de la société. La Cour a estimé que l'article 2, paragraphe 2 s'appliquait aux grades les plus élevés de l'administration pénitentiaire et qu'il était légitime de limiter l'accès aux fonctions considérées aux membres d'un seul sexe. Dans le cas des catégories de fonctionnaires de police, en revanche, la raison pour laquelle le sexe était une condition déterminante pour l'exercice d'activités spécifiques n'apparaissait pas de façon suffisamment claire ou transparente, alors que le gouvernement français pouvait légitimement faire valoir qu'il existait de bonnes raisons de recruter des gardiens en chef parmi les membres expérimentés du personnel pénitentiaire. En effet, il s'agissait de fonctions d'encadrement et le titulaire du poste n'avait pas de contacts avec les détenus, ce qui permettait de penser que lesdites restrictions devaient être imposées dans le cas du recrutement des responsables de l'administration pénitentiaire.

Le gouvernement français aurait pu éviter le problème en ayant recours à des modalités d'organisation de l'administration différentes, c'est-à-dire en créant un corps distinct d'administrateurs pénitentiaires ou en incorporant le poste d'administrateur pénitentiaire dans le cadre des administrateurs.

Allemagne

Dans l'affaire *Commission c. Allemagne*, la Cour a rejeté les allégations selon lesquelles le gouvernement allemand avait manqué à l'obligation d'appliquer à la fonction publique et aux professions indépendantes la Directive 76/207/CEE du Conseil. S'agissant du grief selon lequel l'Allemagne n'avait pas défini la portée des dérogations au principe de l'égalité de traitement visées à l'article 2, paragraphe 2, la Cour a décidé qu'il incombait aux Etats membres d'établir sous une forme quelconque une liste vérifiable et de la communiquer à la Commission. Etant donné que l'Allemagne n'avait pas pris de mesures pour instituer ne fût-ce qu'un minimum de transparence, la Cour a conclu que la Commission avait été mise dans l'impossibilité d'exercer un contrôle effectif et que les particuliers éprouvaient de ce fait des difficultés à défendre leurs droits.

Royaume-Uni

L'article 2, paragraphe 2 autorise des exclusions lorsque le sexe constitue une condition déterminante pour tel ou tel emploi. Dans l'affaire *Commission c. Royaume-Uni*, la Cour a rejeté la plainte de la Commission selon laquelle le refus d'autoriser les hommes à avoir pleinement accès à un programme de formation de sages-femmes ne contrevenait pas à l'article 2 dans la mesure où cette activité professionnelle relevait d'une catégorie «dans laquelle il importe tout particulièrement de tenir compte des cordes sensibles du patient.» Or, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, l'activité en question devait faire l'objet d'un examen périodique. En ce qui concerne l'exclusion en droit britannique, qui place les employeurs ayant moins de 6 employé(e)s hors du champ d'application de la loi nationale sur la discrimination, la Cour a déterminé qu'elle n'était pas conforme avec l'article 2, paragraphe 2. Mais s'agissant de la dérogation accordée aux ménages privés, la Cour a déclaré qu'elle peut être recevable dans les cas où le principe du respect de la vie privée est applicable.

L'article 2, paragraphes 2 et 3 a été examiné dans l'affaire *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*. Une femme membre du corps de réserve à plein temps du Royal Ulster Constabulary avait déposé une plainte dans laquelle elle contestait la pratique consistant à ne pas permettre aux femmes fonctionnaires de police de recevoir une formation au tir ou de porter des armes à feu. Le directeur de la police (Chief Constable) a fait valoir que si les femmes fonctionnaires de police étaient armées, cela augmenterait le risque d'assassinat et serait contraire à l'idéal d'une force de police non armée. En outre, cela ferait obstacle à l'important travail mené par les femmes fonctionnaires de police dans le domaine social.

La première question que la CEJ s'est posée était celle de savoir si le sexe pouvait constituer une condition déterminante pour l'exercice de l'activité au sens de l'article 2, paragraphe 2. La Cour a examiné le contexte spécifique dans lequel un fonctionnaire de police devait exercer ses fonctions en Irlande du Nord, où les assassinats étaient fréquents, et a conclu que pour des raisons de sécurité, on pouvait considérer comme justifié de ne pas permettre aux femmes de porter des armes à feu, mais que toute dérogation au principe de l'égalité de traitement devait être interprétée de façon restrictive et justifiée en accord avec le principe de proportionnalité:

«En vertu de ce principe, les dérogations doivent demeurer dans les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif visé et le principe de l'égalité de traitement doit être concilié dans toute la mesure possible avec les exigences de la sécurité publique, laquelle constitue l'élément déterminant en ce qui concerne le contexte dans lequel est exercée l'activité en question.»

La Cour tenait donc beaucoup à faire valoir que les femmes ne devaient pas se voir interdire l'exercice d'une activité donnée.

Cependant, la Cour a reconnu aux Royal Marines – unités combattantes spéciales qui exercent des activités pour lesquelles le sexe constitue une condition déterminante, le droit d'exclure les femmes de la possibilité d'y accéder (arrêt du 26 octobre 1999 dans l'affaire C-273/97 – *Angela Maria Sirdar c. The Army Board, Secretary of State for Defence*).

L'organisation du corps des Royal Marines est basée sur le principe de l'interopérabilité en vertu duquel chaque individu, indépendamment de sa spécialisation, doit être en mesure de servir, à tout moment, à son grade et niveau de compétence, dans une unité de commando. Par conséquent, l'emploi des femmes ne permet pas, selon les autorités responsables des Royal Marines, d'assurer cette interopérabilité.

La demande de mutation aux Royal Marines de Mme Sirdar, cuisinière dans l'armée britannique, a été rejetée, et elle s'est considérée victime d'une discrimination fondée sur le sexe.

La Cour a rappelé, tout d'abord, que s'il appartient aux Etats membres de prendre les décisions relatives à l'organisation de leurs forces armées, ces décisions n'échappent pas à l'application du droit communautaire (hormis le cas d'hypothèses exceptionnelles bien délimitées). Ainsi, les décisions prises qui concernent notamment l'accès à l'emploi dans les forces armées doivent respecter de manière générale le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

La Cour a constaté, cependant, que l'organisation des Royal Marines diffère fondamentalement de celle des autres unités des forces armées britanniques. Au sein de ce corps, les cuisiniers sont en effet appelés à servir eux aussi en tant que commandos de première ligne, sans exception possible à cette règle. La Cour a rappelé que le droit communautaire prévoit des exceptions strictement limitées (elles doivent être appropriées et nécessaires au but recherché) à l'application du principe de l'égalité de traitement lorsque le sexe est une condition **déterminante** pour l'exercice de l'activité en cause compte tenu de sa nature, étant précisé que les autorités nationales disposent d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'elles adoptent des mesures qu'elles estiment nécessaires pour garantir la sécurité publique.

Dans les circonstances de l'espèce, la Cour a estimé que les autorités nationales pouvaient faire usage de leur marge d'appréciation pour réserver exclusivement aux hommes l'accès aux Royal Marines en raison des conditions spécifiques d'intervention de ces unités commando d'assaut.

iii. Mesures positives visant à promouvoir l'égalité

Les exemples et l'expérience des différents pays montre qu'il est malaisé de dresser une liste exhaustive des mesures qui constituent à proprement parler des mesures positives, notamment parce qu'elles n'envisagent pas toutes de la même façon la question du risque de discrimination à l'égard de l'autre sexe. Dans certains cas, il s'agit bien d'actions positives, tandis que dans d'autres cas, les mesures en question semblent plutôt relever d'autres modalités de promotion de l'égalité, comme l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le fait que

telle mesure soit véritablement une action positive joue un rôle déterminant en ce qui concerne les effets juridiques qu'elle peut avoir.

En règle générale, la législation nationale autorise des mesures positives sans imposer l'obligation d'une approbation *a priori* par une autorité compétente. Cela dit, certains organes de surveillance des conditions d'égalité peuvent fournir des avis et des informations sur les actions positives (sans force obligatoire). Le contrôle éventuellement exercé pour déterminer si les mesures adoptées n'ont pas dépassé le champ d'application de la dérogation licite l'est *a posteriori*. Le Danemark constitue une exception intéressante à la règle: le Conseil de l'égalité des chances doit indiquer préalablement ses vues sur la dérogation du point de vue du principe de l'égalité de traitement dans le cas d'une sous-représentation.

Le cas de l'enseignement est souvent analysé en même temps que celui de la vie professionnelle (la formation professionnelle organisée par l'employeur, par exemple), mais le cas de l'enseignement supérieur peut aussi être examiné séparément. Il s'agit de parvenir à une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes dans certains secteurs de l'enseignement, qui aura à la longue pour effet de décroiser le marché du travail, en dépit de ce qu'elle peut représenter pour l'opinion publique dans l'optique de la répartition traditionnelle des rôles entre les sexes.

Certains pays ont aboli les mesures positives dans l'enseignement, tandis que dans d'autres ce sont les seules mesures positives qui restent appliquées.

Le Groupe a classé les mesures positives en plusieurs catégories: a) mesures assorties d'une obligation de résultats; b) mesures de soutien et incitations visant à promouvoir l'égalité; c) mesures reposant sur des procédures (obligatoires ou facultatives). On donne plus loin des exemples qui expliciteront cette classification.

Les objectifs programmés (*affirmative action* en anglais) constituent une forme particulière de mesures positives. Ils viennent essentiellement des Etats-Unis, où ils désignent les mesures destinées à inventorier et à éliminer les pratiques discriminatoires en matière d'emploi ou à accroître la représentation de certains groupes protégés dans la main-d'œuvre. Abstraction faite de la question des différences de traitement entre les sexes, les objectifs programmés ont été appliqués aux Etats-Unis à différents groupes minoritaires dans certaines catégories d'emploi.¹

a) Mesures assorties d'une obligation de résultats

Ces mesures sont les plus rigoureuses des mesures positives et elles ne sont pas mentionnées explicitement dans des pactes ou traités internationaux. Souvent, elles s'opposent au principe de l'égalité de traitement et pourraient – sans leur objectif légitimant – constituer des pratiques discriminatoires à l'encontre de l'autre sexe. Elles ne sont donc autorisées que dans certaines limites, généralement précisées par la loi. Elles peuvent être appliquées dans la vie professionnelle ainsi que dans l'enseignement. L'obligation de résultats signifie que la **priorité** est donnée au candidat du sexe sous-représenté, mais le caractère automatique/obligatoire/absolu/garanti de cette priorité est très variable. L'accent est parfois mis sur l'aptitude, la compétence et l'expérience professionnelle.

¹ On peut définir comme suit les objectifs programmés tels qu'ils sont utilisés aux Etats Unis: "Les objectifs programmés sont un terme générique qui désigne des programmes consistant, à titre facultatif ou sous la contrainte de la loi, à accroître, maintenir ou réorganiser l'effectif ou le statut de certains membres d'un groupe se distinguant généralement en raison de la race ou du sexe" (Source: Johnson, Roberta Ann (1990): *Affirmative Action Policy in the United States: its impact on women, policy and politics*, 18(2):77-90). Le terme «affirmative action» peut être interprété de différentes manières, mais cette définition est utile puisqu'elle est très large.

L'interprétation de la Directive relative à l'égalité de traitement fait ressortir des limitations en ce qui concerne les mesures assorties d'une obligation de résultats (voir l'affaire Kalanke, page 43. Cependant, ceci ne doit pas obligatoirement concerner la formation et l'éducation (voir l'affaire Badeck, page 44).

Tenant compte de ce qui précède, le Groupe a divisé les mesures assorties d'une obligation de résultats en trois grandes catégories:

- **mesures donnant une priorité absolue/automatique au/à la candidat(e) du sexe sous-représenté qui satisfait aux conditions minimales¹ ou dont les qualifications sont égales;**
- **mesures donnant la priorité, mais pas automatiquement, au/à la candidat(e) du sexe sous-représenté qui satisfait aux conditions minimales;**
- **mesures donnant la priorité, mais pas automatiquement, au/à la candidat(e) du sexe sous-représenté uniquement si les autres qualifications sont égales.**

Dans la vie professionnelle, les mesures assorties d'une obligation de résultats consistent souvent à fixer un objectif en pourcentage pour le sexe sous-représenté en ce qui concerne les postes et les emplois. D'où leur importance pour les nominations ou les promotions. Du point de vue juridique, elles doivent généralement viser à promouvoir une égalité de fait et ne peuvent pas être appliquées de façon non sélective. Ces mesures peuvent être autorisées par une loi, voire, dans le cas d'un employeur du secteur public, être prescrites. Elles soulèvent parfois des problèmes juridiques et des controverses, car leur conformité aux droits constitutionnels nationaux et aux obligations internationales est un problème juridique complexe.

En Allemagne, certains Länder fédéraux ont inséré dans leur législation des dispositions donnant la préférence aux femmes en matière de nomination, d'affectation à des postes officiels ou de promotion dans le secteur public. Le caractère de ces dispositions a varié quant à la marge de manœuvre laissée à l'autorité. La Cour européenne de justice a rendu un certain nombre d'arrêts importants qui abordent les incidences juridiques de ce type de mesures, s'agissant en particulier de la dérogation visée à l'article 2, paragraphe 4 de la Directive 76/207/CEE relative à l'égalité de traitement. Il s'ensuit que les «mesures à priorité absolue» ont été supprimées de la législation allemande.

¹ Le Groupe n'a encore trouvé aucun exemple de mesures donnant la priorité absolue/automatique au candidat du sexe sous-représenté qui ne satisfait que les conditions minimales. Il semblerait que des qualifications égales, ou presque égales, soient toujours demandées (voir exemple de l'affaire Abrahamsson et Anderson c. Fogelvist, page 45).

**Exemples de mesures donnant une priorité absolue/automatique
au/à la candidat(e) du sexe sous-représenté qui satisfait aux conditions minimales
ou dont les qualifications sont égales**

L'affaire Kalanke

L'affaire qui a suscité les plus vives controverses est l'affaire *Kalanke c. freie hansestadt Bremen*. Un homme a contesté une disposition introduite dans le secteur public par le Land de Brême. Lorsque les membres d'un sexe représentaient moins de 50% des employé(e)s appartenant à la catégorie de personnel considérée et qu'un candidat et une candidate étaient également qualifiés pour un poste donné, une **priorité automatique** était donnée au membre du sexe sous-représenté. L'avocat général Tesouro a estimé que la loi du Land de Brême était contraire à l'article 2, paragraphe 4 de la Directive relative à l'égalité de traitement (DET). Son avis a ceci d'inhabituel qu'il s'est référé abondamment à des précédents jurisprudentiels américains pour établir ses conclusions. Il a fait valoir que l'on ne peut s'autoriser des mesures positives prévues par la DET pour garantir des résultats égaux. Ces mesures doivent viser à éliminer les obstacles qui empêchent les femmes de jouir de l'égalité des chances, par exemple en abordant la question de l'orientation pédagogique et de la formation professionnelle. Il considère que l'égalité numérique, c'est-à-dire une égalité purement théorique, est «une violation incontestable d'une valeur fondamentale de chaque société civile: l'égalité de droits et l'égalité de traitement pour tous». La Cour, reprenant les conclusions de l'avocat général, a considéré que la loi du Land de Brême violait la DET. Cet arrêt a aussitôt entraîné des ondes de choc à travers l'Union européenne, d'autant que la Communauté avait tenu à encourager l'adoption de mesures positives. On peut interpréter l'arrêt de la CEJ de deux façons différentes. Selon la première, très restrictive, l'arrêt ne concerne que la teneur de la loi du Land de Brême – la Cour a présumé que la loi du Land de Brême accordait automatiquement un traitement préférentiel aux femmes pour la bonne raison qu'elle ne contenait aucune disposition d'exception qui aurait mis le meilleur candidat de sexe masculin à l'abri des conséquences d'une situation individuelle difficile. Les §16 et 22 de l'arrêt, où la Cour se fonde sur une approche axée sur les résultats, donnent de celui-ci une interprétation plus large. En effet:

§16. Or, une règle nationale qui prévoit que, lors d'une promotion, les femmes ayant une qualification égale à celle de leurs concurrents masculins bénéficient automatiquement de la priorité dans les secteurs dans lesquels elles sont sous-représentées, entraîne une discrimination fondée sur le sexe.

§22. Or, une réglementation nationale qui garantit la priorité absolue et inconditionnelle aux femmes lors d'une nomination ou promotion va au-delà d'une promotion de l'égalité des chances et dépasse les limites de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 4, de la directive.

Pour endiguer la panique et défendre la démarche automatique, la Commission européenne a publié une communication au Conseil européen et au Parlement européen au sujet de l'interprétation de l'arrêt *Kalanke*, dans laquelle elle proposait de modifier comme suit l'article 2, paragraphe 4 de la DET:

§4. La présente directive ne fait pas obstacle aux mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes dans les domaines visés à l'article 1er, paragraphe 1. Les mesures prévues par cette disposition peuvent comprendre des actions en faveur du recrutement ou de la promotion de l'un des deux sexes, lorsque celui-ci est sous-représenté, à condition que l'employeur ait toujours la possibilité de tenir compte des circonstances particulières d'un cas donné.

La Commission est d'avis que les systèmes de quota qui restent en deçà de la rigidité et de l'automatisme doivent être considérés comme légaux. La communication liste également des mesures d'action positive que la Commission considère comme étant légales:

- les quotas liés aux qualifications requises pour un poste, tant qu'ils permettent de tenir compte de circonstances particulières pouvant, dans un cas donné, justifier une exception au principe d'accorder la préférence au sexe sous-représenté;
- les programmes de promotion des femmes, indiquant les proportions et les délais dans lesquels le nombre de femmes pourrait être augmenté, mais sans imposer une règle automatique de préférence lorsque les décisions individuelles sont prises en matière de recrutement et de promotion;

- une obligation *de principe* pour un employeur de recruter ou de promouvoir de préférence une personne appartenant au sexe sous-représenté; dans ce cas, aucun droit individuel de préférence n'est accordée à une personne;
- les réductions de cotisations de sécurité sociale accordées aux entreprises lorsqu'elles recrutent des femmes qui réintègrent le marché de l'emploi pour exercer des activités dans des secteurs où les femmes sont sous-représentées;
- d'autres mesures d'action positive axées sur la formation, l'orientation professionnelle, la réorganisation du temps de travail, la garde des enfants, etc.

Etant donné que le 4e Programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes contient des propositions d'utiliser des mesures d'action positive, la Commission a intérêt à maintenir la viabilité des actions positives.

L'affaire Badeck

L'affaire Badeck (arrêt de la Cour européenne de justice le 28 mars 2000) concerne le contrôle de légalité de la «Loi du Land de Hesse relative à l'égalité entre hommes et femmes et à l'élimination des discriminations à l'encontre des femmes dans la fonction publique», considérée par les demandeurs d'être contraire à la Directive relative à l'égalité de traitement, telle qu'interprétée par la CEJ dans l'affaire C-450/93, *Kalanke v. Bremen* (1995) (voir supra).

Seul l'article 7, paragraphe 1 de la loi en question (attribution des places de formation) fixe d'une façon contraignante un quota prédéterminé en faveur des femmes. Il se lit comme suit:

«Dans les professions qualifiées dans lesquelles les femmes sont sous-représentées, celles-ci doivent être prises en considération pour au moins la moitié des places, lors de l'attribution des places de formation. La première phase ne s'applique pas pour les cycles de formation dans lesquels seul l'Etat assure la formation.»

La Cour a estimé que l'intention du législateur du Land de Hesse, en instaurant un «quota de résultat rigide» dans le domaine de la formation professionnelle, était de faciliter l'accès des femmes aux fonctions qualifiées parce que, malgré une égalité de droit au sens formel, celles-ci n'ont pas un accès égal à ces fonctions, même si leur réussite scolaire est aussi bonne que celle des hommes. La Cour a décidé que la disposition en cause s'inscrivait dans le cadre d'un «concept restreint d'égalité des chances. Ce ne sont pas des postes de travail qui sont réservés aux femmes, mais des places de formation ...». Elle a souligné que, dans une perspective globale de la formation (secteurs public et privé) «la disposition en cause se contente dès lors d'améliorer les chances des candidats féminins dans le secteur public. Ce type d'actions relève dès lors des mesures admises par l'article 2, paragraphe 4, de la directive, qui ont pour but d'améliorer les possibilités des femmes à concourir sur le marché du travail et de poursuivre une carrière sur un pied d'égalité avec les hommes.» Partant, la Cour a conclu que l'article en question n'était pas contraire à la Directive relative à l'égalité de traitement, d'autant plus que l'Etat ne détient pas le monopole de formation.

Exemples de mesures donnant la priorité, mais pas automatiquement, au/à la candidat(e) du sexe sous-représenté qui satisfait aux conditions minimales

La Cour européenne de justice a rendu son jugement dans l'affaire C-407/98, *Katarina Abrahamsson et Leif Anderson c. Elisabeth Fogelkvist*, le 6 juillet 2000. Là encore, il s'agit de l'article 2, paragraphes 1 et 4 de la Directive relative à l'égalité de traitement: que faut-il entendre par la notion de «mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes», et la Directive autorise-t-elle ces mesures dans le cas où les candidat(e)s n'ont pas une qualification égale?

En l'espèce, une candidate s'est vue sélectionner en priorité par rapport à un candidat en application de la législation nationale. La femme retenue possédait bien une qualification suffisante pour occuper le poste public (enseignante), mais était moins qualifiée que le candidat de sexe masculin. Il s'agissait de se demander si la différence de degré de qualification des candidat(e)s était si grande que le traitement de faveur réservé à cette femme ne serait pas contraire à l'exigence d'objectivité dont doit être empreinte la procédure de nomination.

Les dispositions de la législation nationale sur lesquelles s'appuyait le traitement spécial réservé à cette femme avaient été conçues pour remédier à court terme au déséquilibre chronique entre les titulaires de postes universitaires de professeur et d'assistant de recherche de sexe masculin et de sexe féminin. En vertu d'une décision gouvernementale, ces dispositions ne s'appliquaient qu'à la nomination à un nombre limité de postes dont la liste était fixée à l'avance (comme en application du règlement national 1995/936) ou à des postes créés dans le cadre d'un programme spécial adopté par une université donnée et au titre desquels un traitement spécial pouvait être envisagé (comme en application de l'article 15a du titre 4 de la *Högskoleförordningen* (Loi sur les universités)).

En vertu d'un règlement national, un(e) candidat(e) appartenant au sexe sous-représenté **suffisamment qualifié(e)** pour exercer un emploi public devrait être choisi(e) de préférence à un(e) représentant(e) de l'autre sexe qui, dans le cas contraire, aurait été choisi(e). La priorité **peut** être donnée à un(e) candidat(e) du sexe sous-représenté **si l'on considère que les deux candidat(e)s ont une qualification égale ou presque égale**. Avant que ce traitement positif ne puisse intervenir, il faut satisfaire à deux critères pertinents. En premier lieu, il faut qu'existe la nécessité de choisir un(e) candidat(e) du sexe sous-représenté. Ensuite, il ne faut pas que la différence entre les qualifications respectives des candidats soit à ce point importante qu'un tel traitement serait contraire à l'impératif d'objectivité.

La disposition nationale **ne faisait pas automatiquement** obligation à l'université de nommer en priorité des femmes en tant que membres du sexe sous-représenté. Le gouvernement suédois a souligné dans sa proposition qu'il existait une limite en ce qui concerne l'écart légitime entre les qualifications des candidat(e)s. Si cet écart était trop important, l'adoption de mesures positives était interdite.

La Cour a conclu que la méthode de sélection prévue par la réglementation suédoise n'est pas conforme au droit communautaire: la sélection repose en définitive sur la seule appartenance au sexe sous-représenté, les candidatures n'étant pas soumises à une appréciation objective tenant compte des situations d'ordre personnel de tous les candidat(e)s. Par ailleurs, l'on a estimé que la méthode de sélection retenue était disproportionnée au but poursuivi.

**Exemples de mesures donnant la priorité, mais pas automatiquement,
au/à la candidat(e) du sexe sous-représenté uniquement
si les autres qualifications sont égales**

L'affaire Marschall

Une affaire intéressante dans ce domaine devant la Cour européenne de justice est l'affaire C-409/95, *Helmut Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen*. Dans cette affaire, le statut des fonctionnaires du Land (Beamten-gesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) disposait que «si, dans le secteur de l'autorité compétente pour la promotion, les femmes sont en nombre inférieur aux hommes au niveau de poste concerné de la carrière, les femmes sont à promouvoir par priorité, à égalité d'aptitude, de compétence et de prestations professionnelles, à moins que des motifs tenant à la personne d'un candidat ne fassent pencher la balance en sa faveur». La disposition litigieuse était plus imprécise que dans l'affaire Kalanke et introduisait une certaine souplesse qui laissait à l'administration une marge d'appréciation permettant de prendre en considération tous les motifs pouvant tenir à la personne des candidat(e)s (clause d'ouverture). En conséquence, et nonobstant la règle de priorité, la préférence pouvait également être donnée à un candidat masculin pour des motifs individuels. Les femmes ne bénéficiaient donc pas d'une priorité automatique et absolue.

M. Marschall, enseignant, avait présenté sa candidature à un poste de grade supérieur, mais avait été informé qu'une concurrente allait être nommée à ce poste. Les deux candidats étaient également qualifiés pour ce poste, mais comme le nombre de femmes occupant un poste de ce grade était inférieur à celui des hommes, la candidate sélectionnée devait obligatoirement être promue en raison de la loi litigieuse. M. Marschall a introduit un recours devant une juridiction allemande (Verwaltungsgericht Gelsenkirchen), qui a renvoyé l'affaire devant la Cour européenne de justice en lui posant la question de la compatibilité de la loi litigieuse avec l'article 2, paragraphes 1 et 4, de la Directive relative à l'égalité de traitement.

L'existence d'une clause d'ouverture souple renforçait la légitimité d'actions positives discriminatoires selon leurs apparences. La Cour de justice avait pris connaissance des observations de certains Etats membres au sujet des difficultés concrètes auxquelles les femmes se heurtent plus que les hommes en matière d'emploi et de promotion. Et à la différence de l'avis rendu par le magistrat Jacobs, la Cour a conclu qu'une règle nationale comme la disposition litigieuse pouvait entrer dans le champ d'application de l'article 2, paragraphe 1 ou 4, de la directive, à la condition toutefois que cette règle garantisse, dans chaque cas individuel, aux candidats (féminins et masculins) ayant une qualification égale que les candidatures font l'objet d'une appréciation objective. Celle-ci doit tenir compte de tous les critères relatifs à la personne des candidat(e)s et doit écarter la priorité accordée aux candidates féminines lorsqu'un ou plusieurs de ces critères font pencher la balance en faveur du candidat masculin. Les critères retenus ne doivent pas être discriminatoires envers les candidates féminines.

Cet arrêt laisse perplexe. D'un côté, la possibilité qu'il ouvre aux actions positives est très prometteuse. Mais d'un autre côté, la nouvelle condition fixée par la Cour de justice est sujette à controverse. Qui contrôlera l'objectivité et la neutralité des critères retenus pour l'appréciation en question? Et que deviennent dans tout cela les inégalités structurelles existant sur le marché du travail? Les critiques ont pu dire que ce type d'évaluation individuelle des candidat(e)s risque – une fois de plus – de faire oublier la notion de mesures positives appelées à améliorer la situation structurelle des femmes dans les secteurs dans lesquelles elle doit l'être. Il aurait au contraire fallu faire ressortir le fait que les femmes constituent un groupe sous-représenté dans tel ou tel secteur et s'employer à améliorer leur situation à long terme dans ce secteur. Il y a beaucoup de chemin à faire entre l'égalité des chances et l'égalité de résultats.

L'affaire Badeck

L'arrêt dans l'affaire Badeck (C-158/97) ressemble à celui dans l'affaire Marschall (sauf en ce qui concerne l'article 7, paragraphe 1 (voir page 44)).

Cette affaire a été renvoyée devant la Cour européenne de justice par la Cour constitutionnelle du Land de Hesse (Staatsgerichtshof). Monsieur Badeck et 45 autres députés du Landtag de Hesse ont saisi la juridiction de renvoi afin de faire contrôler la légalité de la Loi du Land de Hesse relative à l'égalité entre hommes et femmes et à l'élimination des discriminations à l'encontre des femmes dans la fonction publique (HGIG), adoptée en 1993, qu'ils considéraient incompatible avec la constitution du Land de Hesse et avec l'article 2, paragraphes 1 et 4 de la Directive 76/207 relative à l'égalité de traitement.

La CEJ a estimé que les dispositions de la loi du Land de Hesse n'étaient pas contraires à la Directive relative à l'égalité de traitement, étant donné que la loi a opté pour un «quota de résultat flexible» et qu'elle «ne prévoit pas nécessairement a priori de façon automatique que le résultat de chaque procédure de sélection, dans une situation «d'impasse», du fait de la qualification égale des candidats, doit obligatoirement favoriser le candidat féminin.» D'ailleurs, des motifs juridiquement supérieurs peuvent justifier que la règle de promotion des femmes soit écartée. Partant, la CEJ a estimé que la norme de priorité mise en œuvre par cette loi n'est pas absolue et inconditionnelle au sens du point 16 de l'arrêt *Kalanke*.

La Cour a conclu d'une manière semblable à l'affaire *Marschall*, c'est-à-dire que la Directive ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui accorde, à qualifications égales entre candidats de sexe différent, une priorité aux candidats féminins «... à moins qu'un motif ayant, sur le plan juridique, une importance supérieure s'y oppose, à condition que ladite réglementation garantisse que les candidatures font l'objet d'une appréciation objective qui tient compte des situations particulières d'ordre personnel de tous les candidats. »

L'affaire *Badeck* est également intéressant en ce qui concerne l'équilibre entre les sexes au sein des organismes non élus (voir page 105).

Les exemples du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne

Conseil de l'Europe

L'un des principes de recrutement est qu'il ne doit pas avoir de discrimination entre les agents pour des raisons de race, de croyance, d'état civil, de sexe ou d'opinion.

Le paragraphe suivant figure dans tous les avis de vacance internes ou externes:

«Dans le cadre de sa politique d'égalité des chances, le Conseil de l'Europe tend à assurer une représentation paritaire des femmes et des hommes, par catégorie et par grade. Conformément à cette politique, la préférence, à égalité de mérites, est donnée au (à la) candidat(e) du sexe sous-représenté (sexe [féminin] [masculin] en l'occurrence).»

Commission européenne

En 1998, un nouveau règlement du Conseil est entré en vigueur, introduisant des clauses d'égalité dans les procédures de recrutement et le statut des fonctionnaires.¹ Le statut des fonctionnaires a été modifié comme suit:

- «1. Les fonctionnaires ont droit dans l'application du statut à l'égalité de traitement sans référence, directe ou indirecte, à la race, à la conviction politique, philosophique ou religieuse, au sexe ou à l'orientation sexuelle, sans préjudice des dispositions statutaires pertinentes requérant un état civil déterminé.
2. Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas les institutions des Communautés européennes de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.
3. Les institutions définissent, d'un commun accord, après avis du comité du statut, les mesures et les actions destinées à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les domaines couverts par le présent statut, et prennent les dispositions appropriées, notamment en vue de remédier aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes dans les domaines couverts par le statut.»

¹ Règlement n° 781/98 du Conseil du 7 avril 1998, JO n° L 113 du 15.4.1998, p. 4-5.

Exemples de mesures positives au niveau national dans les domaines du travail, de l'éducation et de la formation¹

Autriche

La loi fédérale sur l'égalité de traitement de 1993 contient non seulement une directive sur l'égalité de traitement, mais aussi une directive sur la promotion de la femme, ce qui veut dire que l'égalité des chances est fortement encouragée, conformément à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, que l'Autriche a ratifiée. A cette fin, la loi stipule ce qui suit:

- les différents ministères doivent établir des plans en vue de la promotion de la femme;
- aux fins de l'application des dispositions de ces plans, on accordera aux femmes un traitement préférentiel en matière d'accès à une formation initiale et complémentaire les préparant à assumer des responsabilités supérieures sur leur lieu de travail;
- dans les secteurs où elles sont sous-représentées, les femmes doivent se voir accorder un traitement préférentiel en matière de recrutement et de promotion, sous réserve qu'elles ne soient "pas moins aptes que le candidat le plus qualifié".

Les femmes doivent être considérées comme sous-représentées si leur part de l'effectif total des employés ayant un contrat permanent dans une catégorie professionnelle donnée ou des postes attribués à ces employés n'atteint pas 40% du secteur dont s'occupe le ministère en question.

Pour faire en sorte que cette réglementation soit appliquée, les personnes concernées (à savoir les candidates ou les personnes nommées à un poste qui sont visées par une infraction aux règles régissant l'égalité de traitement ou la promotion des femmes) peuvent s'adresser à la commission fédérale de l'égalité de traitement pour lui demander d'établir un rapport ou d'examiner la question de savoir s'il n'y a pas discrimination.

La promotion de la femme au sein des entreprises est largement tributaire de l'engagement pris de sa propre initiative par l'entreprise en question. Actuellement, les entreprises autrichiennes ayant élaboré un plan de promotion de la femme sont rares; quelques-unes ont mis en place des structures informelles pour la promotion active de leur personnel féminin. En vertu du nouveau paragraphe 92b de la Loi sur les relations professionnelles adoptée en 1998, les chefs d'entreprise sont tenus au moins de débattre des mesures de promotion de la femme à l'intérieur de leur entreprise (modalités de recrutement, formation initiale et complémentaire, avancement et élimination de toutes sous-représentation des femmes existant dans l'ensemble de la population active ou dans des emplois particuliers) ou de mesures visant à concilier vie professionnelle et vie familiale. Le comité d'entreprise est habilité à faire des propositions sur ces questions et à demander que des mesures soient prises. Toutefois, les accords d'entreprise internes sur ces questions sont adoptés à titre facultatif. De plus, le paragraphe 2b de la loi relative à l'égalité de traitement de 1979 dispose que les subventions fédérales ne peuvent être accordées qu'aux entreprises qui se conforment aux exigences de ladite loi.

Bulgarie

Le principe des quotas, en tant qu'action positive, n'est appliqué qu'à l'enseignement supérieur, pour garantir l'égalité des chances des femmes et des hommes en matière de progrès et de développement. Les universités sont habilitées par décret du Conseil des Ministres à fixer elles-mêmes les quotas pour les deux sexes dans les différentes matières étudiées. L'égalité d'accès des femmes à l'enseignement pré-universitaire et universitaire est une réalité en Bulgarie. Au cours de l'année scolaire 1997/1998, on a dénombré 551.636 filles sur un effectif total de 1.143.405 élèves des établissements d'enseignement secondaire (48%). Sur un effectif total de 249.744 étudiants des universités, il y avait 154.262 femmes (61%). En 1997/1998, 51.606 étudiants au total étaient inscrits dans les universités du pays; 30.961 d'entre eux étaient des femmes (60%).

¹ Le Groupe n'a pas classé ces exemples suivant les catégories utilisées pour expliquer les arrêts de la Cour européenne de justice. Ceci s'est avéré impossible, vu que les exemples ne sont pas aussi catégoriques que les arrêts de la CEJ. Par conséquent, ils ont présentés par ordre alphabétique du pays.

Finlande

Le préambule de la Loi sur l'égalité des chances stipule que la dérogation vise à permettre d'accorder un traitement préférentiel aux personnes se trouvant défavorisées en raison de leur sexe, en particulier dans la vie professionnelle et l'enseignement, sans qu'il s'agisse de discrimination.

Le traitement préférentiel n'est justifiable que s'il vise à mieux garantir la réalisation concrète des buts de la Loi. En quelque sorte, cette disposition complète l'obligation faite aux autorités publiques et aux employeurs dans les articles 4 à 6.

En Finlande, il existe une nette ségrégation selon le sexe en ce qui concerne le choix des matières étudiées. Les femmes représentent le pourcentage le plus élevé dans les sciences de la santé, les études de pharmacie et les sciences vétérinaires ainsi que la formation des enseignant(e)s. Les quotas créés en faveur des hommes dans la formation des enseignant(e)s ont été abolis. Dans les universités, les pourcentages de femmes les moins élevés se rencontrent dans les matières scientifiques et techniques.

Plusieurs projets ont été organisés en Finlande pour remédier au déséquilibre existant entre les femmes et les hommes, dans la formation professionnelle, par exemple. L'administration scolaire a réalisé d'ambitieux projets de développement et de diversification de l'enseignement des mathématiques, des sciences naturelles et des langues dans les écoles primaires et secondaires. C'est ainsi, par exemple, que l'on familiarise les filles avec des matières traditionnellement dominées par les garçons en en modifiant le contenu. Un certain nombre de politiques vont être mises à l'essai.

Le Ministère de l'éducation compte qu'en 2002, il y aura plus de 40% de filles inscrites aux cours prolongés de mathématiques, physique ou chimie dans les écoles secondaires et 30% de filles parmi les nouveaux inscrits dans les matières techniques. D'autres projets ont été lancés pour encourager les femmes à travailler dans certaines branches. Dans certains cas, les universités techniques ont modifié leur politique de recrutement, en particulier en ce qui concerne les femmes, par exemple, en accordant plus d'importance aux aptitudes linguistiques qu'aux sciences naturelles classiques.

Le système des points supplémentaires est un autre exemple de mesures positives prises dans le domaine de la formation professionnelle. En Finlande, un(e) jeune posant sa candidature à une place dans un programme de formation professionnelle débouchant sur la délivrance d'un diplôme (après l'école primaire ou l'école secondaire) se voit attribuer des points supplémentaires, lorsque la proportion de candidat(e)s du même sexe posant leur candidature dans le même domaine de formation et le même établissement est inférieure à 30%. Le système est conçu de manière à faciliter l'accès des jeunes à des emplois non traditionnels, ce qui permet de remédier au cloisonnement du marché du travail et d'en finir avec la répartition traditionnelle des rôles en fonction du sexe.

France

Les contrats pour la mixité des emplois. Cette aide spécifique de l'Etat en faveur des femmes vis à favoriser la diversification des emplois occupés par celles-ci et leur insertion professionnelle dans des qualifications et des métiers où elles sont encore peu représentées. Chaque contrat est individualisé et concerne une femme nommément désignée. Toutefois, plusieurs contrats pour la mixité des emplois peuvent être signés dans une même entreprise. Le développement de la mesure depuis sa création en 1987 montre qu'à ce jour 1.500 contrats ont été réalisés pour l'ensemble des régions. La grande diversité des secteurs d'activité des entreprises signataires demeure une caractéristique de la diffusion de cette mesure. Les femmes ayant fait l'objet de contrat pour la mixité des emplois sont à 90% des ouvrières. La mesure touche plus rarement les employées et les techniciennes et ne concerne quasiment pas les cadres.

Les plans d'égalité professionnelle. Depuis 1983, 33 plans ont été signés. Les plus récents mettent l'accent sur la requalification du personnel féminin. Ainsi, une entreprise de 320 salariés prévoit au titre de la formation:

- la réalisation de formations longues (340 heures) pour les ouvrières (20 femmes au total) leur permettant d'accéder à l'ensemble des fonctions du secteur industriel sur deux ans, avec changement de qualification;

- la réalisation de formations pour 17 femmes du secteur administratif leur permettant d'accéder à la fonction commerciale avec, pour 13 d'entre elles, le passage de la catégorie employée administrative à la catégorie technicien agent de maîtrise en tant que technicienne commerciale;
- des actions d'aménagement techniques sur les lignes de l'atelier de conditionnement permettant aux femmes d'accéder aux fonctions industrielles correspondantes.

Depuis 1991, un *programme de formations ouvertes* intégrant l'utilisation d'outils multimédias en direction des femmes en milieu rural a été mis en place par le Service des Droits des Femmes dans un cadre interministériel.

Les formations ouvertes combinent l'alternance entre des périodes de formation et de suivi à distance et des périodes de regroupement en centre de formation. Ce type de dispositif est adapté aux difficultés d'accès à la formation des femmes du milieu rural qui, du fait du manque de disponibilité ou d'éloignement, ont peu accès aux formations classiques.

Allemagne

En juin 1999, a été lancé le programme «Femmes et travail», qui a les buts suivants:

- améliorer les possibilités de formation pour les jeunes femmes, en particulier dans les postes orientés vers le futur dans le cadre de la société de l'information;
- développer l'emploi et les possibilités d'avancement pour les femmes;
- éliminer la discrimination envers les femmes dans les affaires;
- promouvoir les possibilités de concilier famille et carrière et la participation des hommes aux travaux familiaux;
- lutter contre la discrimination envers les femmes en matière de revenus et de salaires;
- accroître la proportion de femmes dans la recherche et l'enseignement.

Femmes et Travail est un projet à long terme, évolutif. Il ne s'agit donc pas d'un programme statique, provisoire, mais permanent qui sera régulièrement révisé et mis à jour.

Le programme inclut des dispositions législatives concernant l'égalité des droits des femmes et des hommes dans la fonction publique et le secteur privé.

Dans la fonction publique, la **loi sur la promotion des femmes** dans l'Administration fédérale va être modifiée par une **loi sur l'égalité des chances** selon laquelle:

- les plans assortis d'objectifs contraignants visant l'égalité des chances seront établis;
- les femmes auront la préférence en matière de formation, d'emploi et de promotion, à mérite, qualifications et compétences professionnelles égales, dans les secteurs où elles se sont sous-représentées et pour autant qu'un candidat masculin ne fasse pas valoir des facteurs personnels qui emportent la décision en sa faveur (règle des quotas souple);
- les places de formation seront attribuées aux femmes dans l'optique d'une promotion spécifique, surtout dans des emplois modernes et prometteurs;
- les compétences et les droits d'objection des commissaires aux affaires féminines seront renforcés.

Dans le secteur privé, l'objectif est de mettre en place un processus de changement axé sur des objectifs agréés et d'établir le cadre juridique nécessaire à cet effet.

C'est pourquoi le Gouvernement fédéral va s'efforcer d'établir un dialogue avec les milieux économiques et les syndicats, les associations et les entreprises qui, aujourd'hui déjà, tentent avec succès d'assurer des droits égaux aux femmes et de mettre en place une réglementation sur l'égalité des chances permettant d'établir *de facto* des droits égaux et tenant compte aussi de la diversité des entreprises.

Dans toutes ces approches diverses, qu'il s'agisse de conventions collectives ou d'accords sectoriels, le Gouvernement fédéral met l'accent sur les objectifs suivants:

Les acteurs doivent accepter de:

- supprimer la discrimination vis-à-vis des femmes dans l'entreprise,
- promouvoir spécifiquement la formation professionnelle des femmes dans des emplois prometteurs;
- améliorer les conditions de travail discriminatoires affectant les femmes dans l'emploi;
- augmenter le taux d'emploi des femmes dans les secteurs où elles sont sous-représentées;
- appliquer aussi la pratique de l'égalité de rémunération et
- assurer la représentation des intérêts des femmes dans la perspective de l'égalité des chances.

Islande

L'article 1 de la Loi sur l'égalité de statut et de droits entre les femmes et les hommes (1991) stipule que l'objectif de la loi est d'établir l'égalité de droits et de statut entre les femmes et les hommes dans toutes les sphères et que le statut des femmes sera amélioré spécialement à cette fin. L'article 3 de la loi stipule que toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe seront interdites. Cependant, des mesures spécifiques temporaires visant à améliorer la condition de la femme aux fins de promouvoir l'égalité de statut entre les sexes ne sont pas considérées comme contraires à la loi. Enfin, l'article 5 stipule que les employeurs devraient s'efforcer à promouvoir l'égalité de statut entre les sexes au sein de leurs entreprises ou institutions, en faisant le nécessaire pour que les postes ne soient pas classés spécifiquement pour l'un ou l'autre sexe.

Sur la base de ces articles, la Cour suprême d'Islande a arrêté que, lorsque deux candidat(e)s à un emploi sont considéré(e)s comme ayant une qualification égale et ne sont pas du même sexe, l'employeur doit choisir la femme si le nombre des femmes employées au même niveau ou dans une catégorie d'emplois équivalente sur le lieu de travail est inférieur à celui des hommes.

Irlande

Depuis 1990, le FÁS (organisme de formation du gouvernement) gère un Programme d'action en faveur des femmes. Ce Programme prend des mesures dans certains secteurs essentiels pour faire en sorte que les femmes aient toutes les chances d'être présentes sur le marché du travail. Il poursuit les objectifs suivants:

- inciter activement à en finir avec l'inégalité traditionnelle d'accès aux professions en renforçant la présence des femmes dans les secteurs du marché du travail où les hommes sont traditionnellement majoritaires;
- promouvoir activement la participation des femmes à tous les niveaux dans les secteurs du marché du travail dynamiques et axés sur l'avenir, y compris aux emplois de technicien et de cadre, en vue d'utiliser au mieux les ressources humaines;
- promouvoir activement le recyclage des femmes.

Italie

La loi n° 144 du 17.5.1999, appelée «collegato lavoro» - loi de finance pour l'année 1999 - à l'art. 45.d. «réforme des facilitations à l'emploi et des amortisseurs sociaux» prévoit des restrictions spécifiques en fonction du genre. Par exemple, dans la «rationalisation des typologies et des différentes formes d'intervention» on devra tenir compte du «degré des désavantages de l'occupation féminine dans les différentes régions du pays». En outre, on devra simplifier les procédures de reconnaissance et d'attribution des avantages, en tenant compte du taux d'emploi féminin. Finalement on devra prévoir «des mécanismes et des instruments de contrôle et d'évaluation des résultats en tenant compte de l'impact sur les niveaux de l'emploi féminin».

Pays-Bas

Différents projets en faveur des femmes peu instruites et dont certaines vivent d'allocations et ont des enfants à charge ont vu le jour, notamment des projets d'éducation des adultes. L'éducation des adultes («acquisition continue des connaissances») est un important moyen d'aider les adultes à rattraper leur retard sur le plan de l'instruction. Les collègues professionnels qui offrent aux femmes des cours pratiques liés à l'emploi sont un moyen particulièrement efficace d'aider les femmes (en particulier celles appartenant à des ethnies minoritaires) à faire face à leurs besoins spécifiques en matière de formation.

Le 7 mars 1997, la Loi sur la représentation proportionnelle des femmes aux postes de direction dans l'enseignement est entrée en vigueur. Elle vise à remédier au déséquilibre constaté entre les hommes et les femmes au niveau des postes d'encadrement dans les établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur.

Ces mesures visent essentiellement à encourager ces établissements à réexaminer leurs politiques de gestion du personnel et à mettre en œuvre une politique plus structurelle visant à améliorer la condition des femmes. Les établissements où les femmes sont sous-représentées au niveau des postes d'encadrement doivent élaborer un document de stratégie et y indiquer les taux de représentation des femmes pour ces postes qu'ils se proposent d'atteindre ainsi que les mesures spécifiques qu'ils comptent prendre à cette fin.

Norvège

La Loi relative à l'égalité entre les sexes se propose de promouvoir l'égalité entre les sexes. Elle vise en particulier à améliorer la condition de la femme en se fondant sur l'hypothèse que la situation des femmes dans la vie professionnelle et dans la vie en général les place en état d'infériorité par rapport aux hommes.

Toute forme de traitement discriminatoire des hommes et des femmes est interdite, qu'il s'agisse de pratiques manifestement discriminatoires ou de pratiques établissant une discrimination indirecte fondée sur le sexe à l'égard des hommes ou des femmes.

La clause générale donne le cadre juridique des actions positives. Le traitement différentiel des hommes et des femmes peut être conforme à la Loi s'il vise à promouvoir l'égalité entre les sexes en accord avec l'objectif général de la Loi. Les actions positives sont également applicables aux hommes et aux femmes, mais en pratique elle sont largement perçues comme étant destinées à favoriser les femmes.

Dans la pratique actuelle, les actions positives s'appuient essentiellement sur des dispositions des conventions collectives, la Loi constituant la base juridique. Ces dispositions doivent être appliquées par les parties aux conventions collectives. Le médiateur pour l'égalité entre les sexes peut statuer sur la conformité d'une disposition de cette nature à la Loi relative à l'égalité entre les sexes.

Un réexamen de la Loi effectué en 1995 a conduit à en modifier comme suit l'article 3:

«Le Roi peut publier un décret concernant les types de traitement différentiel qui sont acceptables au regard de cette Loi, y compris les dispositions régissant le traitement positif spécial réservé aux hommes en matière de soins aux enfants et d'éducation des enfants.»

La portée de cet amendement a été limitée à certaines professions liées à l'instruction et à la garde des jeunes enfants. L'objectif principal consiste à augmenter le nombre des hommes dans les tâches à vocation sociale, au foyer comme dans la vie professionnelle et, ce faisant, à présenter des modèles de comportement, à décloisonner le marché du travail, etc.

Toute autre action positive en faveur des hommes continue en principe d'être perçue comme contraire aux dispositions de la Loi et à son objectif.

La disposition régissant les actions positives en faveur des hommes doit être mise en œuvre par le médiateur pour l'égalité entre les sexes.

Portugal

La loi n° 392/79, du 20 septembre 1979, «Loi de l'égalité dans le travail et dans l'emploi», affirme dans son article 3:

1. Le droit au travail implique l'absence de toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe, notamment par rapport à l'état civil ou à la situation familiale.
2. Les dispositions à caractère temporaire établissant des préférences en raison du sexe, ne seront pas considérées discriminatoires, quand elles sont imposées par le besoin de corriger une inégalité de fait, ainsi que les mesures qui visent à protéger la maternité en tant que valeur sociale.

et dans son article 5:

- 1 – Il incombe à l'Etat de promouvoir, d'inciter et de coordonner des actions de formation professionnelle destinées aux femmes, en fonction de leurs motivations et des tendances de l'emploi.
- 2 – En vue de rendre ces actions effectives, la préférence sera accordée aux groupes d'âge des 14-19 et des 20-24 ans sans qualification ou ne possédant pas de diplôme de scolarité obligatoire et aux femmes éducatrices seules.

3 – L'accès des femmes aux cours de formation professionnelle est garanti, selon un pourcentage qui sera fixé chaque année par diplôme du ministère du Travail, en fonction des préférences établies dans le numéro antérieur. (Cette disposition spécifique ne fut jamais réglementée.)

4 – La réinsertion professionnelle des femmes ayant interrompu leur activité professionnelle, sera objet de mesures adéquates, qu'il s'agisse d'orientation ou de la mise sur pied de programmes spéciaux de recyclage et de perfectionnement.

L'objectif de l'égalité des chances pour les femmes est présent dans tous les programmes du Cadre communautaire d'appui (1994-1999), et une priorité a été définie pour les actions de formation professionnelle et pour les actions visant l'intégration des femmes dans la vie active, qui poursuivent cet objectif d'une façon claire et explicite.

Cela s'applique aux actions qui s'adressent non seulement aux femmes mais aussi à des publics mixtes ou à celles qui visent à atteindre des personnes dans la prise de décision ou à des groupes jouant un rôle important dans le processus d'intégration des femmes dans la vie active, tels que les formateurs ou les responsables en matière de ressources humaines.

Suède

En Suède, les objectifs programmés (*affirmative action – le terme utilisé en Suède*) sont intégrés depuis un certain temps dans les activités de promotion de l'égalité entre les sexes. Les dispositions régissant ces objectifs programmés sont également applicables aux hommes et aux femmes (sexe sous-représenté), mais elles visent essentiellement à améliorer la situation des femmes dans la vie professionnelle. Les objectifs programmés ont surtout été mis en œuvre pour ce qui concerne l'accès à l'emploi et les conditions de travail, mais ils ont aussi servi à promouvoir la représentation des femmes dans les organes de prise de décision du secteur public. L'accent sera mis ici sur la vie professionnelle.

En vertu de la Loi sur l'égalité des chances, l'employeur, public ou privé, est tenu:

- (a) de mener une action de promotion active de l'égalité des chances orientée vers les objectifs;
- (b) d'élaborer un plan annuel décrivant les activités de l'employeur en matière d'égalité des chances;
- (c) de promouvoir, par la formation, la formation continue et d'autres mesures utiles, une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les différentes branches d'activité et au sein d'une même catégorie d'emplois;
- (d) de n'épargner aucun effort – s'agissant des nouveaux postes – pour recruter des candidat(e)s du sexe sous-représenté de façon à augmenter progressivement sa présence dans les branches considérées.

Les dispositions susmentionnées n'ont d'autre but que de promouvoir l'égalité entre les sexes – elles n'instituent aucune obligation de mettre en place des actions positives. Le médiateur pour l'égalité veille à l'application desdites dispositions. L'adoption d'objectifs programmés est facultative (encore que le médiateur puisse dans certains cas demander qu'une ordonnance soit prise pour contraindre l'employeur à instituer des mesures positives). La licéité des objectifs programmés est fonction de la question de savoir *si la décision constitue un élément parmi les efforts faits pour promouvoir l'égalité des chances dans la vie professionnelle*. Dans le cas contraire, comme en matière de promotion, on considérera qu'il y a discrimination fondée sur le sexe. L'employeur est autorisé à nommer une personne (généralement une femme) même si un autre candidat de l'autre sexe (un homme) a une qualification égale, voire supérieure, si la nomination satisfait aux critères de promotion susvisés. Ces mesures doivent faire avoir été inscrites au préalable dans des plans d'égalité des chances ou dans des documents de politique de gestion du personnel.

S'agissant des *conditions de travail*, l'employeur doit prendre les mesures qui peuvent s'imposer aux fins suivantes:

- (a) faire en sorte que les conditions de travail conviennent aux femmes comme aux hommes;
- (b) aider les employés des deux sexes à concilier activité rémunérée et responsabilités parentales.

Les objectifs programmés peuvent être mises en œuvre pour satisfaire à ces impératifs dès lors que la décision constitue un élément parmi les efforts faits pour promouvoir l'égalité des chances dans la vie professionnelle. Là encore, les mesures applicables doivent faire l'objet d'une planification préalable.

En ce qui concerne les conditions d'emploi, le médiateur est tenu d'encourager la mise en œuvre d'objectifs programmés lorsqu'ils sont nécessaires et autorisés (c'est-à-dire en matière d'accès à l'emploi et de promotion).

Suisse

Au début de l'année 1997, le Parlement a adopté un arrêté sur les places d'apprentissage. Celui-ci prévoit d'assurer, pour les années 1997-1999, le financement de mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage grâce à un crédit de 60 millions de francs. Il s'agit en particulier de prendre en compte l'égalité des chances entre jeunes filles et jeunes gens et d'éliminer les obstacles que rencontrent encore ces dernières dans le choix d'une profession et la formation professionnelle. Le crédit (de 100 millions de francs suisses) a été prolongé pour une période ultérieure.

Dans son plan quadriennal 1996-1999, la Conférence universitaire suisse a mis au rang de ses priorités la promotion et la coordination des études genre et de la recherche sur les rapports de sexe. En comparaison avec d'autres Etats, la Suisse a un gros retard en matière d'études féminines, d'études sur le genre, en particulier dans le domaine de la recherche institutionnelle. Dans son message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003, le Conseil fédéral prévoit l'utilisation d'une partie du crédit de 16 millions de francs pour des mesures visant l'institutionnalisation de la recherche sur les rapports sociaux de sexe.

L'Ordonnance concernant l'encouragement de la relève universitaire dans les hautes écoles cantonales prévoit qu'un tiers au moins des postes financés par ces mesures spéciales doivent être occupés par des femmes.

Turquie

Le Projet pour la promotion de l'emploi des femmes, spécialement conçu pour aborder les problèmes d'emploi des femmes, a récemment été mené à son terme. Il s'agissait de l'une des composantes du projet-cadre «Emploi et formation» de la Banque mondiale. Ce projet visait principalement à promouvoir l'efficacité de l'emploi en diversifiant les services, à créer des possibilités d'emploi pour les femmes sans emploi ni qualification, à établir des données statistiques sur le marché du travail, réparties par sexe, à identifier les obstacles à l'emploi des femmes et à améliorer leurs possibilités d'emploi à des postes productifs. Ce projet a donné des résultats satisfaisants:

- un certain nombre de femmes ont suivi une formation dans différentes catégories d'emplois, notamment ceux majoritairement masculins;
- les avis de vacance indépendants des considérations de sexe sont désormais applicables;
- la discrimination fondée sur le sexe exercée sur le marché du travail est mieux appréhendée;
- de nouvelles orientations sont désormais définies pour lutter contre les préjugés sexistes sur le marché du travail.

Royaume-Uni

Un service spécial pour la science, l'ingénierie et la technologie (SET) a été créé au Ministère du commerce et de l'industrie. Il est notamment chargé de promouvoir l'organisation de la carrière pour les femmes occupant des postes dans l'enseignement supérieur, tous grades confondus. Par ailleurs, le SET encourage, appuie et coordonne les activités que mènent différents organismes s'occupant de défendre les intérêts des femmes exerçant des fonctions dans le milieu de l'enseignement supérieur de son ressort.

b) Mesures de soutien et incitations visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes

Ce groupe comprend la plupart des actions positives effectivement appliquées. Leur adoption répond généralement au souci d'améliorer la situation des femmes, par exemple sur le *marché de l'emploi*, mais elles sont également utilisées dans les systèmes de formation et d'éducation. Leur objectif principal est de donner aux membres du sexe sous-représenté l'occasion et/ou les qualifications pour pouvoir se présenter sur un pied d'égalité avec l'autre sexe.

Encourager les membres du sexe sous-représenté à faire acte de candidature

Ces mesures consistent notamment à recruter des membres du sexe sous-représenté en les encourageant à faire acte de candidature. Cependant, aucun des deux sexes ne doit être favorisé dans le processus effectif de sélection entre les candidat(e)s à un même emploi.

Exemples de mesures nationales

Croatie

Entre autres mesures, le gouvernement fait obligation à tous les services gouvernementaux d'insérer dans toutes les annonces de vacance de poste une phrase qui encourage les femmes à poser leur candidature. Après l'adoption de la politique nationale de la République de Croatie en matière de promotion de l'égalité, on s'est rendu compte que cette mesure ne suffisait pas pour atteindre l'objectif visé. Selon le Ministère de l'administration civile, les femmes occupent 55,47% des postes de l'administration civile, mais seulement 6,91% des postes du Ministère de la défense et 7,05% de ceux du quartier général de commandement de l'armée croate.

Danemark

L'article 6 de la Loi relative à l'égalité de traitement interdit toute discrimination fondée sur le sexe dans les annonces. Toutefois, il est possible d'encourager les femmes à poser leur candidature, à condition que les femmes et les hommes soient traités d'une manière égale lors de la nomination. C'est l'un des rares exemples de dérogation à l'interdiction de la discrimination sans autorisation explicite. Les recrutements actifs sont très populaires au sein des entreprises privées et publiques en vue d'annoncer qu'une composition équilibrée entre les membres féminins et masculins du personnel est souhaitée.

Finlande

Un projet lancé en 1997 a pour objectif d'offrir aux femmes la même possibilité qu'aux hommes de faire acte de candidature pour suivre une formation de pilote dans l'armée de l'air. Depuis l'été 1997, les deux premières femmes accomplissant leur service militaire volontaire ont suivi avec succès le cours de formation des officiers de réserve de l'armée de l'air. L'une des autres a été sélectionnée pour suivre le cours de formation des cadets dans la section guerre aérienne, dans le cadre duquel elle suivra une formation de pilote de chasse, ce qui lui permettra de postuler un poste de pilote de l'armée de l'air en 2002. Depuis 1998, des femmes peuvent faire acte de candidature pour suivre le cours de formation des officiers de réserve de l'armée de l'air. En 1998, l'une d'entre elles a été acceptée. Le Ministère de la défense suit et évalue la situation des femmes pilotes stagiaires dans le cadre de la formation donnée par l'armée de l'air.

Appliquer des critères adaptés respectivement aux femmes et aux hommes

D'autres mesures consistent à appliquer des *critères différents selon le sexe* fondés sur les différences moyennes entre les sexes. Ainsi, par exemple, la police peut recruter en modifiant le critère de la taille pour tenir compte de l'écart moyen du point de vue de la taille entre les femmes et les hommes.

Exemples de mesures nationales

Danemark

Il a été souhaitable de recruter des femmes au sein des forces de police. Par conséquent, les critères liés à la taille et aux aptitudes sportives ont été adaptés afin de tenir compte de la constitution physique moyenne des femmes et des hommes.

Réserver la formation professionnelle aux membres d'un seul sexe

Il existe des exemples dans lesquels un certain nombre de places de *formation professionnelle* ont été réservées aux membres d'un seul sexe pour leur permettre d'acquérir des techniques de base. Les femmes sont généralement les bénéficiaires des actions positives de ce type. Celles-ci peuvent prendre la forme de cours d'introduction, de cours dans des universités de jour et de cours s'adressant aux chômeurs/euses. On peut aussi utiliser les bourses de doctorat pour donner une qualification à des personnes pour lesquelles l'égalité des chances n'a pas joué au départ. Il s'agit alors de préparer de jeunes chercheurs/euses à une future carrière de chercheur/euse dans l'enseignement supérieur.

Exemples de mesures nationales

Belgique

Des projets de formation professionnelle réservés aux femmes sont accessibles depuis de nombreuses années en Belgique dans le cadre des dispositions ad hoc de la programmation, cofinancées au niveau de l'Union européenne par le fonds social européen. De même deux programmes spécifiques NOW et EMPLOI - NOW ont été mis en œuvre permettant de financer de nombreuses actions réservées aux femmes visant leur intégration sur le marché du travail en prenant en compte toutes les facettes qui les entravent (orientation et formation professionnelle, conciliation de la vie familiale et professionnelle, organisation du temps de travail, changement de mentalité etc.)

Danemark

Une dérogation à la Loi relative à l'égalité de traitement a été accordée au Ministère de l'éducation pour pouvoir organiser des cours dans les écoles de formation professionnelle, à l'attention des filles souhaitant suivre une éducation technique en tant que métallurgiste ou constructeur qualifié.

Des dérogations à la Loi relative à l'égalité de traitement ont également été accordées à l'Université de Copenhague et à l'Université d'enseignement technique pour qu'un nombre plus élevé de bourses de doctorat soient allouées aux femmes. Ces dérogations sont accordées dans le but de décroiser le marché du travail en fonction du sexe et de compenser en accentuant la formation des femmes dans les domaines où il ressort, empiriquement, qu'elles ont davantage besoin de formation du fait de la discrimination dont elles sont souvent victimes.

Incitations financières

Primes versées aux femmes

Malgré tous les efforts, le marché du travail reste très cloisonné en fonction du sexe, tant au niveau horizontal que vertical. La main-d'œuvre féminine restant concentrée aux échelons inférieurs de la hiérarchie professionnelle. Selon des études et des statistiques récentes, le cloisonnement professionnel reste très répandu. Le cloisonnement concerne les professions et les tâches spécifiques. C'est particulièrement le cas dans les pays nordiques, où entre 50 et 60% de la main-d'œuvre féminine travaillent dans des secteurs où le ratio hommes-femmes est de 1:1,8. Le cloisonnement professionnel s'accompagne d'un cloisonnement salarial, et la situation qui en résulte pose un difficile problème structurel. Le pouvoir de négociation des branches dominées par les femmes est limité, car le secteur social, pour ne citer que lui, n'est jamais dans une position aussi favorable que les branches dominées par les hommes pour négocier.

Les efforts faits pour réduire ce cloisonnement – en modifiant les attitudes traditionnelles et en encourageant les femmes et les hommes à suivre une formation professionnelle et à prendre des emplois dans des secteurs non traditionnels pour eux – n'ont pas donné les résultats escomptés. Le cloisonnement professionnel et les écarts structurels de rémunération restent largement la règle. Par conséquent, dans un nombre limité de cas, des primes versées aux femmes ont été introduites afin de contribuer à la réduction des écarts de rémunération.

Exemples de primes versées aux femmes au niveau national

Finlande

Les conventions collectives de travail conclues en Finlande visent à sortir de ce cercle vicieux en accordant des primes spéciales aux femmes. Celles-ci ont été reconduites trois fois, notamment dans la plus récente de ces conventions collectives, conclue à la fin de 1997. Les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur un ensemble de mesures pour l'égalité entre les sexes, qui comprenait notamment une prime spéciale pour les femmes. Il s'agissait d'améliorer le taux de rémunération des femmes dont la rémunération ne correspondait pas aux exigences de l'emploi occupé ni à leur formation professionnelle.¹ Les primes visaient à améliorer la situation des femmes dans la vie professionnelle en remédiant à des écarts structurels de rémunération par rapport aux hommes employés au même échelon de la hiérarchie professionnelle que rien ne justifie.

Le versement de la prime est un élément essentiel d'un processus de négociation collective, où il incombe – en fin de parcours – à l'employeur d'appliquer les dispositions de la convention collective conclue. Le rôle de l'employeur est de la plus haute importance car il doit garantir que le ciblage de la prime n'introduit pas une discrimination contre les hommes. Le versement de la prime doit faire l'objet d'un examen au cas par cas car chaque entreprise et sa main-d'œuvre sont différentes des autres. En d'autres termes, le système des primes versées aux femmes est conditionnel: il requiert un examen au cas par cas. On peut même dire que si les primes ne sont pas considérées comme discriminatoires à l'égard des hommes, c'est en raison de la façon dont elles sont versées au niveau de l'entreprise elle-même. Chaque employeur doit veiller scrupuleusement à ce que le processus aboutissant au versement de ces primes tienne compte des dispositions concernant la non-discrimination. C'est lui qui a le rôle principal à jouer dans ce domaine.

Ces primes ont eu le plus d'impact au niveau municipal, où les écarts structurels de salaire ont diminué dans les proportions les plus importantes. L'expérience montre qu'il est possible, en ciblant correctement les primes, d'éliminer des écarts de rémunération que rien ne justifie.

¹ L'accord comprenait également une prime versée aux personnes touchant un salaire peu élevé dans certains secteurs, cette prime étant destinée à réduire l'écart de rémunération avec les autres secteurs. En principe, la prime de bas salaire était versée aux membres des deux sexes, mais dans la pratique, les secteurs où les emplois sont faiblement rémunérés sont presque tous dominés par les femmes.

En *Norvège*, des primes salariales à verser aux femmes sont incluses depuis quelques années dans les négociations salariales aux niveaux tant central que local, mais pas dans le secteur privé. Dans les années 90, les salaires féminins ont augmenté davantage (de 4%) que les salaires masculins.

Depuis 1991, les parties engagées dans les négociations au niveau central ont décidé de faire participer davantage les femmes aux négociations locales, ce que viennent confirmer les statistiques. En 1996, dans le cadre des négociations centrales concernant le secteur public, une répartition proportionnelle aurait accordé aux femmes 42% des primes salariales; elles ont obtenu 47.

Dans le secteur municipal, en 1995 et 1996, des crédits spéciaux ont été réservés aux femmes. En 1995, toutes les titulaires de postes dans les secteurs où les femmes sont représentées à plus de 75% ont touché une prime de 2200 couronnes norvégiennes. En 1996, les crédits ont été répartis entre les secteurs dominés par les femmes aux échelons inférieurs et intermédiaires.

Prêts ou autres aides consentis aux entrepreneuses et autres incitations financières pour les femmes

Les femmes hésitent souvent à créer leurs propres entreprises. Ce pourrait pourtant, dans bien des cas, faciliter le règlement du problème du chômage féminin. Différents types de projets et de réformes pour développer l'entrepreneuriat féminin ont été lancés.

Exemples de projets nationaux visant à développer l'entrepreneuriat féminin et d'autres incitations financières pour les femmes

Autriche

Afin d'encourager et d'appuyer les femmes envisageant de se mettre à leur compte, un «Centre féminin des affaires» a été créé à Vienne à l'initiative et avec l'appui financier du Ministre fédéral des questions féminines et de la protection des consommateurs. Ce Centre fournit aux jeunes femmes qui désirent créer leur propre entreprise des conseils pertinents, un savoir-faire en matière de gestion commerciale et des informations sur les possibilités de financement de leur entreprise avant, pendant et après le stade de sa création.

Croatie

Le Bureau croate de l'emploi informe toutes les femmes ayant le niveau d'instruction et les aptitudes requises et qui souhaitent se mettre à leur compte sur un projet d'octroi de prêts assortis de conditions de remboursement favorables aux chefs de petites entreprises. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, on veille tout particulièrement à réunir des fonds pour consentir des prêts aux entrepreneuses dans les secteurs d'activité déficitaires. Les entrepreneuses qui se mettent en rapport avec le Bureau de l'emploi peuvent bénéficier de services d'orientation.

Estonie

Le «Plan d'action estonien de création d'emplois intéressants pour les femmes» a été élaboré en collaboration avec le Bureau international du Travail. Une partie du plan est axé sur le développement de l'entrepreneuriat féminin dans les régions le plus gravement touchées par la transition économique. En 1999, des cours de formation intensive ont été organisés à l'intention de plusieurs centaines de femmes sur le développement de l'entrepreneuriat. Cette formation a abouti à la création de nouvelles entreprises et à l'établissement d'une base de données régionale des entreprises dirigées par les femmes en Estonie du sud-est.

Finlande

La Loi relative au Fonds de développement régional a ainsi été modifiée de façon qu'à compter du début de 1997, le Fonds puisse commencer à accorder des petits prêts spéciaux à des petites entreprises et à des activités commerciales réalisées par des femmes dans le secteur des services.

Un certain type de prêts s'adresse aux femmes entrepreneurs et leur est accordé pour leur permettre de créer ou de développer leur entreprise. Le prêt spécial porte sur une période d'essai de cinq ans et il fait l'objet d'un contrôle rigoureux.

Entre le 1er janvier et le 28 septembre 1997, 84 millions de markkaa ont été versés à titre de prêts spéciaux aux femmes entrepreneurs. Lorsqu'il a examiné le budget supplémentaire de l'État pour 1997, le Parlement a décidé d'autoriser l'allocation d'une rallonge de 20 millions de markkaa au titre de prêts destinés aux femmes entrepreneurs, portant le montant total à 110 millions de markkaa en 1997. On a estimé que les prêts octroyés en 1997 avaient contribué à la création de 1.530 emplois.

Quelque 50 millions de markkaa ont été inscrits au budget de l'Etat pour 1998 au titre de ce type de prêts.

France

Pour faciliter une meilleure intégration des femmes dans la vie active, le Fonds d'Incitation à la Formation des Femmes (FIFF) permet d'accorder une aide financière individuelle pour les femmes en difficulté qui souhaitent suivre une action de formation ou avoir accès à un contrat aidé. Ce fonds, intégré aux mesures pour l'emploi, permet de prendre en charge les frais liés à la garde des enfants et l'aide à domicile des personnes dépendantes. Il fera l'objet d'un suivi et d'une évaluation spécifique. Ses moyens seront abondés par le Fonds Social Européen dans le cadre des actions spécifiques pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail.

Allemagne

Le Gouvernement fédéral entend encourager les femmes qui souhaitent créer leurs propres entreprises et il participe donc aux programmes suivants:

«*Crédit à la création d'entreprise*», nouveau programme de prêt pour le démarrage de petites entreprises.

En tant que banque de financement du gouvernement fédéral, la Deutsche Ausgleichsbank a institué un nouveau programme de prêt en mai 1999, qui s'adresse particulièrement aux femmes.

Grâce à ce programme, le capital initial d'investissement peut être financé à 100% à hauteur de 50 000 Euros (environ 98 000 DM). Le prêt peut être échelonné sur dix ans et le remboursement suspendu pendant les deux premières années. Le programme prévoit une option d'allègement de 80% du risque supporté par la banque principale, offerte conjointement par le Fonds européen d'investissement et la Deutsche Ausgleichsbank. Ce programme de prêt est donc essentiellement destiné à répondre aux besoins des petites entreprises au moment de leur création. Il est accessible pour le lancement d'entreprises dans le secteur de l'industrie et des services, et pour la réalisation de projets individuels. La Deutsche Ausgleichsbank consacre DM 400 millions par an pour ce programme.

Financement conjoint d'initiatives

Dans ce programme, des services de conseil et d'information sont proposés aux femmes pour les encourager à reprendre la gestion d'une entreprise en qualité de successeur.

La Deutsche Ausgleichsbank, la Deutscher Industrie- und Handelstag et la Zentralverband des Deutschen Handwerks organisent et financent conjointement des réunions et des projets centrés sur l'accession à la gestion d'entreprises.

Le ministère fédéral des Affaires familiales, des Personnes âgées, des Femmes et des Jeunes consacre également DM 1,4 million au financement de projets de conseils et de programmes d'aide en faveur des femmes.

Grèce

Un projet a été réalisé par le Ministère de l'Industrie afin de soutenir les jeunes entrepreneuses pour la création de petites et moyennes entreprises. L'action concerne, entre autres, l'assistance pour la création de l'entreprises (conseils juridiques, économiques, techniques); enquête sur le marché du travail; renforcement des initiatives d'entreprises locales pour la création d'une nouvelle entreprise employant au moins 3 personnes; financement de 50% du budget global des projets acceptés (limité à 50 millions de drachmes).

En 1998, le Ministère du Développement a proposé un projet concernant le soutien aux entreprises de femmes, pour une durée de 2 ans avec un budget d'un million de drachmes. L'objectif du projet est le renforcement des nouvelles entreprises et des entreprises existantes, dont 51% du capital social appartient aux femmes et qui sont administrées par des femmes. L'aide représente 50% du budget déposé (dans la limite de 50 millions de drachmes par projet) et est destiné à des actions telles que les services consultatifs et la promotion de produits.

En février 1998, le Ministère du Travail et des Assurances Sociales a publié un projet visant les jeunes professionnel(le)s libéraux/ales, selon lequel des mesures positives en faveur des femmes sont effectuées. Le projet prévoit des subventions pour 10.000 chômeurs/euses afin de créer des petites entreprises et d'exercer une profession libérale (dépense totale de 10 millions de drachmes) et pour 2.000 jeunes chômeurs/euses de longue durée (dépense totale de 2.7 millions de drachmes).

Italie

La Loi 215/1992 met des crédits à la disposition des femmes désireuses de monter ou de développer leur entreprise et permet d'allouer des crédits au titre de la formation, de l'information et de l'assistance technique et gestionnaire aux entrepreneuses. Le financement de cette loi a été bloqué pendant des années. L'une des premières initiatives prises par le Ministre de l'égalité des chances en 1996 a été de faire débloquer, à la suite de quoi on a affecté aux fins susvisées 43 milliards de liras en 1997, 80 milliards de liras en 1998 et 105 milliards de liras en 1999. Avec environ 288 milliards de liras délivrées avec les trois premiers financements, la loi 215/92 a aidé 2.746 entreprises à naître; 16.513 postes de travail ont été créés. Pour le quatrième financement, le Gouvernement prévoit d'affecter 300 milliards de liras.

L'article 13 de la loi n° 140/99 - normes en matière d'activités productives - prévoit des facilitations pour les entreprises dont la participation est principalement féminine et introduit «ope legis» l'obligation à l'égard de toutes les administrations centrales et locales de définir des mécanismes pour favoriser l'accès des entreprises féminines aux facilitations financières et publiques.

L'*Observatoire de la création d'entreprises par les femmes* a été créé en 1997 pour suivre l'application de la législation et des programmes gouvernementaux, locaux et européens pour l'égalité des chances afin de favoriser la création d'entreprises par des femmes. Par ailleurs, il fournit des informations sur les lois concernant les mesures d'incitation à la création de nouvelles entreprises.

La loi n° 125/91 a financé en huit ans, pour un montant d'environ 78 milliards de liras, des entreprises, mais également les entreprises sous forme de coopérative, d'associations, etc.

Slovaquie

Le travail de l'Agence nationale pour le développement des petites et moyennes entreprises est très utile pour les femmes qui créent leurs propres entreprises. Au sein de cette agence, un réseau de centres d'information et de consultation a été créé. L'un de ces centres fournit aux femmes des services d'information et de consultation sur comment créer un projet d'entreprise, comment faire des recherches du marché, comment obtenir un crédit et sous quelles conditions, etc.

Espagne

Le programme intitulé «De l'esprit d'entreprise à la possession d'une entreprise» offre une assistance technique et un diagnostic gratuit aux femmes qui souhaitent créer une entreprise ou fusionner des entreprises existantes. En 1998-1999, plus de 400 sociétés ont été créées par des femmes dans toute l'Espagne. Le programme est financé par l'Institut des femmes et s'inscrit dans le cadre de l'action préconisée dans le troisième Plan sur l'égalité des chances.

Suède

Un projet consiste à offrir aux autorités municipales des consultant(e)s en management pour les femmes en vue d'accroître le nombre d'entrepreneuses. Ces consultant(e)s fournissent un soutien et des informations aux femmes qui souhaitent monter leur propre entreprise, ou aux entrepreneuses déjà installées. Le projet a commencé en 1993.

Les 62 autorités municipales sélectionnées ont accueilli favorablement le projet et, avec le soutien financier du Conseil national suédois du développement industriel et technique (NUTEK), les commissions administratives départementales et les commissions départementales du travail ont investi de l'argent et commencé à embaucher des consultant(e)s. Par la suite, le projet a été étendu à d'autres municipalités. En 1999, il y avait environ 100 consultant(e)s en management pour les femmes qui assistaient les femmes souhaitant monter ou diriger leur propre entreprise. Au sein de quelques autorités municipales, les consultant(e)s ont été doté(e)s d'un statut permanent et font partie de l'activité d'entreprise traditionnelle.

Un projet visant à promouvoir les innovations des femmes a été lancé en février 2000. Son objectif est de créer les conditions nécessaires afin de fournir à davantage de femmes le soutien dont elles ont besoin pour réaliser leurs inventions et innovations.

NUTEK a initié un programme de recherche sur les entrepreneuses, qui consiste à acquérir des connaissances sur les domaines couverts par les entreprises de femmes, décrivant la situation des femmes et évaluant leur importance.

Suisse

La loi sur l'égalité prévoit en outre que la Confédération peut donner des aides financières pour des programmes de promotion de l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle, ainsi que pour des services de consultation. Ces aides sont destinées à des projets si possible novateurs, concrets et avec un effet à long terme, ainsi qu'à des services de consultation sur les questions d'égalité dans la vie professionnelle. Quelques-uns de ces projets s'adressent explicitement aux femmes les plus menacées par la pauvreté (sans formation professionnelle, marginalisées, migrantes). Les organismes responsables sont non seulement des organisations féminines, des syndicats et des associations professionnelles, mais aussi des organismes de formation et des associations d'employeurs. Au cours de l'année 1999, la somme allouée aux aides financières se monte à 3,2 millions de francs suisses.

Turquie

Le tout premier programme encourageant l'entrepreneuriat féminin en Turquie a été lancé en 1993 par le Cabinet du Premier Ministre. A l'heure actuelle, trois banques publiques et semi-publiques proposent aux femmes chefs d'entreprise différents crédits à des taux très faibles.

Primes et/ou incitations aux sociétés

Des primes spéciales ou des incitations financières sont accordées aux employeurs ou aux entreprises qui peuvent prouver qu'ils ont mené une politique active de promotion de l'égalité des chances, ou qu'ils ont l'intention de le faire.

Exemples fournis par les Etats membres

Autriche

On considère qu'il est possible d'inciter les sociétés à adopter et à mettre en œuvre des politiques spéciales de promotion des femmes en leur sein en subordonnant **l'adjudication des marchés publics** à la réalisation de l'objectif de la **promotion de l'emploi des femmes**, ce en appliquant des critères d'allocation ou prévoyant des conditions préalables à l'adjudication des marchés publics. En conséquence, à l'initiative du Ministre fédéral des questions féminines et de la protection des consommateurs, un colloque s'est tenu le 24 octobre 1997 à Vienne sur le thème «L'adjudication des marchés publics en tant que moyen de promotion des femmes». Il s'agissait de préciser les dispositions fondamentales de l'UE et de la législation fédérale et des Etats qui permettraient d'adjuger les marchés publics de préférence aux entreprises mettant en œuvre une politique active de promotion des femmes en leur sein.

A l'initiative du Ministre fédéral des questions féminines et de la protection des consommateurs, les ministères fédéraux dirigés par des membres sociaux-démocrates du gouvernement donneront donc à l'avenir la préférence aux sociétés qui mènent une politique active de promotion des femmes. Les directives devant garantir que les mécanismes de promotion tiennent mieux compte des règles du droit communautaire et du droit interne au moment de l'adjudication des marchés publics ont été élaborées pour la Chancellerie fédérale. On compte à présent que tous les ministères dirigés par des sociaux-démocrates vont établir des directives analogues qui seront ultérieurement promulguées par voie de décret dans les ministères concernés.

Au moment de l'adjudication des marchés publics, la promotion des femmes se voit attribuer un coefficient de pondération de 2% dans l'évaluation des offres; 2% sont également attribués à la promotion de la formation et 96% vont à la compétitivité de l'offre. La promotion de la femme n'entre en ligne de compte que pour les marchés inférieurs à la valeur-seuil fixée par la loi fédérale relative à l'adjudication des marchés et par les directives de l'UE, ce qui permet d'assurer la compatibilité avec le droit constitutionnel autrichien et le droit communautaire.

Allemagne

La loi sur l'égalité de droits de deux Länder (Berlin et Brandenburg) comporte des dispositions selon lesquelles les commandes publiques d'une valeur supérieure à 10.000 DM sont passées auprès de fournisseurs qui peuvent apporter la preuve qu'ils mettent en œuvre une politique efficace d'égalité des chances.

Au niveau fédéral, le droit des contrats va être révisé pour déterminer si des critères sociaux (par exemple la promotion des femmes) peuvent aussi être pris en considération dans le cadre de contrats publics.

Grèce

Les entreprises peuvent bénéficier d'une prime de 1.800.000 à 2.200.000 drachmes pendant 18 à 22 mois pour l'embauche d'une femme au chômage. Il existe également des primes pour embaucher des jeunes femmes au chômage ayant des diplômes universitaires, afin qu'elles puissent acquérir les expériences professionnelles nécessaires, ainsi que des femmes seules élevant des enfants. Ces primes sont versées par l'OAED (l'organisation pour l'emploi des travailleurs).

Portugal

Le prix «Egalité est qualité», créé en 1999 par la Commission pour l'Egalité dans le travail et dans l'emploi, vise à distinguer les entreprises qui poursuivent des politiques exemplaires de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Le prix a été octroyé aux entités présentant des bonnes pratiques, notamment au niveau de l'intégration de l'égalité dans la gestion et dans la culture de l'organisation.

c) Mesures reposant sur des procédures (obligatoires ou facultatives)

Les plans d'action comportent très souvent des mesures impliquant des procédures obligatoires et des objectifs chiffrés. La fixation d'objectifs est nécessaire s'il l'on veut suivre l'évolution des plans d'action et évaluer les progrès réalisés grâce à eux. Les objectifs chiffrés sont également un bon outil pour identifier les pays ayant un modèle à suivre.

Des plans d'action, ou des «plans d'égalité des chances», ont été utilisés par certains pays depuis quelques années. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des plans d'action pour la promotion de l'égalité suite à la Conférence mondiale sur les femmes de Pékin (septembre 1995), quelque fois en puisant directement dans le Programme d'action de Pékin.

Des plans d'action au niveau national constituent des engagements pris par les gouvernements pour promouvoir l'égalité. Leur mise en œuvre est confié à plusieurs acteurs, principalement le mécanisme national pour la promotion de l'égalité et ses agences aux niveaux national, régional et local. Dans quelques pays, il existe des plans d'action spécifiques au niveau régional. Souvent, des associations non gouvernementales travaillant pour la promotion de l'égalité et/ou les partenaires sociaux apportent leur aide pour la mise en œuvre de ces plans. Une pratique de plus en plus courante, encouragée par beaucoup de gouvernements par le biais de plans d'action nationaux, est celle de l'adoption de plans d'égalité des chances au sein des entreprises privées.

Les exemples suivants donnent une idée des plans d'action existant dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe.

Exemples de plans d'action

Autriche

En Autriche, le Plan national d'action pour l'emploi comporte un certain nombre de mesures destinées à garantir et à promouvoir l'emploi des femmes, comme par exemple les mesures suivantes: formation des chômeuses à la recherche d'un emploi, développement des instituts féminins régionaux, création d'instituts régionaux de formation novateurs, en particulier pour les femmes, participation renforcée à la création de programmes de promotion de la femme dans l'optique de la modification de la Loi relative aux relations professionnelles et de la Loi sur l'égalité; promotion de la formation complémentaire pendant la période d'attente; fourniture de directives en matière d'organisation et de planification en personnel aux sociétés reprenant des employés ou embauchant ou reprenant des personnes que des responsabilités familiales ont rendues moins disponibles pour le travail; amélioration de l'information données aux sociétés au sujet des subventions de réintégration; et organisation de séances d'information pour les personnes reprenant leur travail, de cours destinés à des catégories spécifiques de personnes reprenant leur travail, de centres de formation pour les personnes reprenant leur travail, etc.

Le plan national d'action pour l'emploi comporte également des mesures ci-après visant à améliorer la condition des femmes et des jeunes filles: formation professionnelle, initiale et de recyclage, par le biais d'une publicité sélective invitant les femmes et les jeunes filles à participer aux programmes de formation de l'Union européenne; accroissement de la proportion des femmes âgées de moins de 25 ans bénéficiant d'un enseignement postsecondaire, pour la faire passer à au moins 85%; prise en compte du principe de l'égalité des chances au niveau des matières enseignées et de la formation initiale et complémentaire des enseignant(e)s; cours spéciaux de perfectionnement destinés à préparer les femmes candidates à un poste d'apprentissage; augmentation du nombre des postes d'apprentissage offerts aux jeunes filles dans les secteurs de pointe non traditionnels; renforcement de la publicité concernant les visites dans les collèges et universités techniques où les jeunes filles puissent recevoir un enseignement en sciences appliquées à orientation technique; amélioration générale de l'orientation professionnelle des jeunes filles et des femmes; adoption de mesures spéciales dans les collèges, les écoles supérieures et les universités visant à promouvoir les professions non traditionnelles; création et expansion de centres de services consultatifs spéciaux pour les entrepreneuses; réaménagement des centres de services consultatifs existants de façon à donner davantage aux femmes l'envie de s'y rendre; facilitation de l'accès à l'information; assistance accordée aux femmes pour leur permettre de comprendre les possibilités de services consultatifs et de perfectionnement; et explicitation de l'impact potentiel des initiatives commerciales proposées.

Belgique

En Belgique, deux législations spécifiques prévoient la mise en œuvre de plans d'actions positives. L'une concerne le secteur privé, l'autre le secteur public. Les actions positives sont dans les deux cas définies comme des actions qui ont pour but de remédier aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes et qui comportent soit des mesures de correction des effets préjudiciables à l'égard des femmes et découlant de situations et comportements sociaux traditionnels, soit des mesures de promotion de leur présence et de leur participation à la vie professionnelle dans tous les secteurs et professions et à tous les niveaux hiérarchiques.

Il en découle que les services public sont obligés d'instaurer des plans d'actions positives contrairement au secteur privé où la mesure peut être prise sur base volontaire.

La législation concernant le secteur privé (arrêté royal du 14 juillet 1987) prévoit que des plans peuvent être établis soit au sein de l'entreprise, soit au sein d'une branche d'activité. Seules les entreprises en difficulté qui souhaitent obtenir le statut d'entreprise en restructuration sont tenues d'établir un plan d'actions positives en faveur des femmes.

La procédure prévoit la concertation tout au long des cinq étapes de la mise en œuvre du plan (engagement, analyse, élaboration du plan, mise en œuvre du plan, suivi et évaluation). Tout plan d'actions positives tient compte des spécificités du secteur ou de l'entreprise et est donc élaboré sur mesure.

Le dispositif législatif est complété par d'autres outils comme la mise à disposition d'expertise et le soutien aux entreprises et secteurs qui recourent au consulting, instaurent des formations spécifiques ou décident de mener des audits relatifs à l'égalité.

La législation du secteur public (arrêté royal du 27 février 1990) prévoit l'obligation de mettre en œuvre un plan d'égalité des chances. Il est applicable tant au niveau fédéral, que régional et local (ministères et autres services de l'Etat; ministères et autres services des exécutifs communautaires et régionaux; organismes d'intérêt public qui relèvent de l'Etat et provinces, communes, intercommunales et CPAS).

L'élaboration de ce plan comprend deux phases: l'établissement d'un rapport analytique et l'établissement du plan en tant que tel. Le rapport analytique décrit, en ventilant par sexe, la situation du personnel en fonction d'un certain nombre de critères.

Le plan contient au moins une description des objectifs à atteindre, une description des actions positives envisagées, la date d'entrée en vigueur du plan, les délais fixés pour la réalisation des étapes intermédiaires menant aux objectifs, l'indication du ou des responsables de l'exécution des actions positives et les modalités relatives à l'évaluation de ces actions, ainsi qu'au contrôle de leur mise en œuvre.

L'exécution des actions positives est donc placée sous la responsabilité d'un fonctionnaire actions positives. A cet égard, une législation prévoit explicitement (arrêté royal du 24 août 1994) que le fonctionnaire responsable des actions positives soit déchargé d'une partie de ces tâches proportionnellement à l'effectif de l'institution.

En outre, il est également prévu qu'une Commission interne d'accompagnement soit créée au sein de chaque service public (au sein du comité de concertation compétent le plus élevé). Elle est chargée d'émettre un avis sur le projet de plan d'égalité des chances, d'évaluer les actions positives, d'exercer un contrôle sur la mise en œuvre des actions positives.

Tant dans le secteur privé que dans le secteur public, les actions concrètes menées ont concerné la carrière (recrutement, déroulement – la formation, par exemple – et sortie), les conditions de travail (dont la conciliation des vies privée et professionnelle), la sensibilisation de l'institution à l'égalité entre hommes et femmes.

Bulgarie

Un plan d'action national a été élaboré pour remplir l'un des engagements pris par la République de Bulgarie lors de la quatrième Conférence des Nations Unies sur les femmes (Beijing, 1995). Il précisait les objectifs à long terme et à moyen terme, tels que la réalisation initiale du seuil de 30% de représentation des femmes aux postes de direction, ce qui leur permettrait de participer à la prise des décisions économiques et politiques.

Finlande

Tout traitement préférentiel accordé à un membre du sexe sous-représenté doit s'appuyer sur un plan, ce afin de rendre impossible toute décision arbitraire. En vertu du préambule de la Loi relative à l'égalité des chances, les mesures justifiables sont celles de nature à promouvoir le statut des femmes dans la vie professionnelle car a) tel est le but de la Loi et b) le statut des femmes dans la vie professionnelle est souvent inférieur à celui des hommes.

Les plans ne s'appliquent qu'à des lieux de travail déterminés. Les plans sont toujours temporaires et ne sont applicables que tant que l'égalité de fait n'a pas été réalisée. La Loi n'exige pas qu'un plan soit structuré d'une certaine façon ni qu'il doive être approuvé par les autorités. Le préambule stipule que le médiateur pour l'égalité peut offrir son concours en cas de besoin.

Toutefois, la question de savoir si une ou des mesures spécifiques peuvent être considérées comme discriminatoires doit être abordée dans le cadre des présentes dispositions. Un plan donné n'affecte pas les modalités d'appréciation découlant d'autres dispositions ni les incidences qu'elles peuvent avoir.

Un plan d'action peut toucher plusieurs domaines, comme les suivants:

- Si deux personnes également qualifiées présentent leur candidature à un poste, l'employeur peut préférer, lorsqu'il s'agit d'offrir une formation théorique ou pratique à la personne qu'il recrute, préférer celle qui appartient au sexe sous-représenté dans une branche d'activité donnée;
- Confirmer d'autres mesures positives en faveur des candidates;
- Encourager les employés à prendre un congé de paternité ou parental.

Les plans peuvent viser les orientations de gestion du personnel qui concernent les obligations des employeurs. Cet objectif donne un contenu plus spécifique à un plan d'action. Les plans peuvent également comporter une approche plus fonctionnelle de l'égalité en mettant l'accent sur les activités de l'organisation concernée. Les plans fonctionnels sont pour la plupart lancés dans le secteur public par les ministères, les institutions, les universités, etc.

Des mesures spéciales peuvent devoir être prises pour réaliser l'égalité de fait. Il s'agit de rendre possible une représentation plus équilibrée, en particulier dans l'enseignement, sur le lieu de travail et dans certaines branches spécifiques. Un plan important permet de favoriser les membres du sexe sous-représenté ou les personnes défavorisées, justifiant par là même des méthodes qui, dans le cas contraire, constitueraient une discrimination. Les mesures spéciales ne peuvent être appliquées qu'aussi longtemps que l'inégalité règne.

L'existence du plan permet aux employeurs de donner à leurs initiatives en matière d'égalité une assise plus concrète que par le passé. En d'autres termes, ils doivent procéder à une évaluation des conditions de travail des membres des deux sexes et de l'application des mesures spéciales, et mettre en œuvre les techniques de suivi appropriées. Le plan peut être élaboré en coopération avec les organisations d'employé(e)s. L'employeur exécute le plan définitif.

Un plan pour l'égalité distinct n'est pas obligatoire: il peut être annexé à un plan annuel d'organisation des ressources humaines, par exemple. Un plan est un instrument souple qui permet de combiner, par exemple, la protection de l'emploi, les nouvelles techniques de gestion et les programmes en faveur de l'égalité. Il permet de fixer des objectifs chiffrés pour l'avenir, qui peuvent être atteints progressivement grâce à un contrôle annuel de leur degré de réalisation.

Il faut commencer par établir un plan de promotion de l'égalité entre les sexes. Un tel plan peut ensuite permettre de prendre d'autres mesures en faveur du sexe sous-représenté ou de groupes défavorisés, par exemple dans certains secteurs d'activité ou dans l'enseignement.

Un plan peut même être obligatoire. Ainsi, par exemple, les entreprises employant un nombre de personnes déterminé sont obligées d'incorporer un plan pour l'égalité dans leur plan de formation annuel ou dans leur programme d'action en faveur de la protection des travailleurs/euses. Il convient de noter que les plans d'action ne sont que l'un des éléments du processus, car les employeurs sont naturellement habilités à prendre en considération les aptitudes et caractéristiques personnelles des candidat(e)s, par exemple. Ils ne sont pas tenus de recruter des personnes qui ne remplissent manifestement pas les conditions fixées par eux.

Le médiateur pour l'égalité n'est pas habilité à prendre des sanctions juridiques lorsqu'il supervise l'application du plan pour l'égalité. Aux termes de l'article 19 de la Loi sur l'égalité, le médiateur peut se prévaloir de mesures telles que la **fourniture de conseils** et les **services consultatifs** en cas d'observation ou de violation des dispositions. L'article 17 l'autorise à **recevoir les informations** nécessaires au contrôle de l'application de la présente Loi par l'employeur. L'article 18 donne le droit au médiateur de procéder à une **inspection** sur le lieu de travail s'il existe des raisons de penser que l'employeur a agi de façon contraire à la présente Loi.

Une autre façon de promouvoir l'élaboration de plans pour l'égalité en Finlande consiste à décerner tous les ans un prix récompensant le meilleur d'entre eux. Le/la ministre chargé des questions touchant l'égalité et le médiateur pour l'égalité attribuent le prix du meilleur plan pour l'égalité. Un bon plan pour l'égalité doit au moins avoir procédé à une analyse approfondie, à l'occasion de laquelle les informations concernant la main-d'œuvre et les pratiques de l'entreprise en matière d'emploi sont rassemblées et analysées en vue d'assigner des objectifs chiffrés aux mesures de promotion de l'égalité.

Récemment, ce prix a été décerné aux Forces de police finlandaises. Leur plan pour l'égalité vise à accroître de 1% par an la proportion des femmes recrutées dans la police. L'objectif concernant les postes de direction est fixé à 0,5% par an.

Les objectifs sont atteints en développant le processus de recrutement dans l'optique de la formation professionnelle et en incitant les femmes à avancer dans la profession. Le problème du cloisonnement des emplois est abordé en évaluant les emplois administratifs dominés par les femmes. Le contenu du travail est en voie d'élargissement afin d'inciter les hommes à accepter eux aussi des emplois administratifs. Les mesures utilisées peuvent comprendre l'organisation de la carrière des membres du personnel de bureau et de cours de perfectionnement et de spécialisation, ainsi que d'autres formations professionnelles.

Le plan pour l'égalité primé faisait également une place à la politique de l'employeur en matière de harcèlement sexuel.

France

Un plan d'action sous la forme d'une plate-forme gouvernementale sur l'égalité a été présentée au Conseil des ministres le 23 juin 1999. Cette plate-forme, déclinée en 25 actions, comprend l'ensemble des volets de l'action gouvernementale avec trois axes prioritaires, dont l'efficacité de la mise en œuvre est assurée grâce à un partenariat continu entre le secteur associatif, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

Le premier axe concerne l'égalité professionnelle. Le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) en est le cadre de coordination. L'élargissement des choix professionnels des femmes, l'amélioration de l'accès à l'emploi contenu dans la loi de lutte contre les exclusions, de même que l'articulation des temps professionnels et familiaux, en sont les lignes directrices.

Le deuxième axe concerne l'accès équilibré aux postes de décision politiques, économiques et sociaux. Le plan d'action européen présenté à la conférence ministérielle européenne en avril 1999 doit servir de base pour les initiatives en direction de la vie politique, de la fonction publique mais également des secteurs économiques et sociaux.

Enfin, les droits spécifiques des femmes par la consolidation des acquis sont le fondement du troisième champ prioritaire. Au delà de l'égalité de statut, il s'agit de renforcer l'autonomie et la liberté des femmes dans la société en luttant contre les violences sexistes et en consolidant le droit des femmes de décider, de façon responsable, de leur sexualité et de leur procréation.

Allemagne

La Loi sur la promotion de la femme fait obligation à toutes les instances de l'administration fédérale d'appliquer un plan trisannuel de promotion de la femme comportant des objectifs obligatoires pour en finir avec la sous-représentation des femmes, y compris aux postes d'encadrement. Le plan de promotion de la femme doit être actualisé chaque année et publié. Si ces objectifs ne sont pas atteints, les raisons doivent en être signalées à l'échelon hiérarchique supérieur de l'organisme concerné.

Le succès de la promotion de la femme dépend largement de l'élaboration ce type de plan. Cette condition préalable est déjà remplie dans toutes les grandes instances fédérales. Néanmoins, les femmes sont encore sous-représentées surtout aux postes d'encadrement supérieur - chefs de direction, de département et de services - bien que leur proportion ait légèrement augmenté dans ce secteur. Grâce à l'amendement projeté de la **loi sur la promotion des femmes** par la **loi sur l'égalité des chances**, le Gouvernement fédéral entend accroître l'efficacité de ces plans dont les objectifs seront plus contraignants.

Grèce

Le plan d'action du Gouvernement grec contient les priorités politiques suivantes pour la période 1999-2000:

- l'intégration des questions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques;
- renforcement des mécanismes pour promouvoir l'égalité;
- travail – emploi;
- la participation équilibrée dans la prise de décision;
- combattre la violence à l'égard des femmes;
- les médias – la publicité.

Italie

Le Gouvernement est en train de mettre en œuvre des politiques afin d'assurer l'égalité des chances entre hommes et femmes. Le plan d'action national pour l'emploi 1999 a placé au centre de l'attention le renforcement des politiques de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes par l'introduction, en concertation, du principe de l'analyse du genre. Plus précisément, en privilégiant l'intervention des politiques favorables à la vie familiale afin de favoriser la redistribution des responsabilités familiales et professionnelles des deux parents dans un cadre de politiques de temps et de service.

Les mesures spécifiques:

- a) Loi n° 53 du 8.3.2000 sur le congé parental - dispositions pour le soutien en faveur de la maternité et de la paternité, pour le droit aux soins et à la formation et pour l'harmonisation des horaires de travail - prévoit des aides économiques aux entreprises pour favoriser l'application de contrats favorables aux salariées et favorables à la prise de responsabilités familiales (temps partiel réversible, télé-travail, horaires flexibles en début et à la fin de la journée de travail, banque d'heures de prestations, etc.) La loi prévoit l'introduction du congé des parents, droit subjectif non transférable, reconnaissant au père et à la mère les mêmes responsabilités à l'égard des enfants. Les parents peuvent s'absenter pour une période globale de 10 mois et individuellement de 6 mois chacun. Pour favoriser la paternité responsable, il est prévu d'accorder une prime d'un mois supplémentaire de congé au père qui s'est absenté au moins 3 mois. La loi prévoit des mesures pour la réorganisation des horaires de travail et sollicite l'expérimentation de formes d'échange et de réciprocité comme la banque du temps dans un cadre de politiques unitaires visant à atteindre les objectifs d'harmonisation entre les temps, les horaires, les responsabilités et les différents intérêts de vie.
- b) Projet de loi gouvernemental pour la réalisation d'un système de service pour les mineurs âgés de moins de trois ans «Normes pour le développement et la qualification d'un système de service pour les enfants âgés de moins de trois ans et pour leur famille», présenté à la Chambre des Députés le 23.9.1999. Une politique pour les enfants en bas âge est fonctionnelle au plan d'action pour la promotion des droits et des chances pour l'enfance et l'adolescence.
- c) Loi-cadre pour la réforme de l'assistance et pour les politiques sociales. C'est une loi favorable aux familles qui prévoit l'attribution de mille milliards de liras par an pour aider les familles à élever et éduquer leurs enfants et pour construire un réseau intégré de services pour les personnes: centre d'accueil, assistance à domicile, services d'aide.
- d) Mesures en faveur du temps partiel et de la réorganisation de la réduction des horaires de travail. Le décret législatif approuvé par le Conseil des Ministres le 28 janvier 2000 selon la directive 97/81Ce du Conseil du 15 décembre 1997, concernant l'accord cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES prévoit des aides aux entreprises qui embauchent à temps partiel.
- e) Réglementation du télé-travail dans l'administration publique. La loi n° 191, art. 4, du 10.6.1998, Règlement D P R n. 70 du 8.3.1999, accord cadre national du 21.7.1999.

Des mesures ont été prises pour renforcer les organismes d'égalité des chances par le biais du renforcement du réseau des "Consigliere di parità" au niveau national, régional et départemental. L'art. 47 de la loi n° 144 du 17.5.1999 délègue au Gouvernement le pouvoir de qualifier le rôle et les fonctions des "Consigliere di parità" et de créer un fonds de 20 milliards de liras par an pour leurs activités.

Conformément à la loi n° 125/91, le Juge peut «ordonner à l'employeur de définir (...) un plan en vue d'éliminer les discriminations vérifiées». Les dispositions ont un rôle important qui relève des cas de discrimination indirecte collective face à la demande de conditions apparemment neutres requises pour l'embauche, qui produit toutefois un impact défavorable en mesure proportionnellement plus importante pour les femmes par rapport aux hommes. Par exemple la condition de la possession du permis de conduire professionnel lors de la présentation de la demande de participation à une sélection qui ne prévoyait que des épreuves d'aptitudes; la condition de la taille par rapport à des activités de travail pour lesquelles la condition demandée n'est pas essentielle.

Luxembourg

La Loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 comporte un article sur les actions positives dans le secteur privé. Au sens de cette loi, les actions positives sont des mesures concrètes prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle. Les actions positives doivent s'inscrire dans le cadre d'un projet d'entreprise et concernent les mesures suivantes:

- la mise en œuvre d'une nouvelle organisation du travail;
- les mesures concrètes en matière de recrutement se situant avant ou/et après l'embauche;
- les actions de formation spéciales;

- les mesures relatives à des changements de métiers;
- les actions de promotion;
- les actions favorisant l'accès du sexe sous-représenté aux postes de responsabilité et de décision;
- les mesures tendant à une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle.

Les projets d'actions positives doivent préalablement à leur mise en œuvre, obtenir l'approbation du/de la ministre ayant dans ses attributions les actions positives. La contribution de l'Etat se fait sous forme de subvention, qui varie en fonction du coût total des actions positives de l'entreprise.

En 1998, le Ministère de la Promotion féminine a soutenu 4 entreprises dans la réalisation d'actions positives.

Pays-Bas

Le Plan d'action pour les femmes et la technologie 1995-1998 a été conçu pour encourager un plus grand nombre de jeunes filles et de femmes à choisir des professions d'ingénieur et de technicien. Axis, consortium d'employeurs, de représentants du secteur public et de fournisseurs de formation, a été créé en 1998 en tant que programme national pour la science et la technologie dans l'enseignement et dans l'entreprise. Il accorde une attention explicite à la question des femmes et de la technologie.

Portugal

Le Conseil des ministres adopta le 6 mars 1997 une résolution contenant un plan d'action global sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Ce plan comprend neuf mesures ayant un caractère global et des mesures sectorielles dont le but est d'intégrer le principe de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans toutes les politiques économique, sociale et culturelle. Parmi les mesures sectorielles, figurent celles qui visent la promotion de l'égalité des chances dans l'emploi et dans les relations de travail. Nous en référons quelques-unes des plus importantes:

«Les entreprises seront incitées à adopter des mesures d'action positive, telles que le recrutement de chômeuses de longue durée âgées de plus de 40 ans, l'intégration de femmes dans de nouveaux domaines professionnels, où elles se trouvent sous-représentées, ou l'accès des femmes jeunes à une formation pratique, par la voie de stages qui puissent faciliter leur insertion professionnelle.»

«Création, dans le cadre de la Commission pour l'égalité dans le travail et dans l'emploi, d'un Observatoire pour le suivi de l'égalité dans les instruments de réglementation collective du travail, notamment en vue de l'identification et de la prévention de discriminations directes et indirectes, et d'inciter l'introduction d'actions positives et d'une nouvelle culture d'entreprise et de l'égalité, la sensibilisation des négociateurs syndicaux et patronaux devant être promue à cet effet.»

Ce plan prévoit aussi que «des mesures d'action positive soient consacrées, en siège de concertation sociale, lors de la négociation des instruments de réglementation collective du travail».

«Inciter la participation des femmes à la formation professionnelle et augmenter leurs possibilités de qualification et d'accès à de nouveaux domaines professionnels dans lesquels elles se trouvent sous-représentées, ainsi qu'aux postes de direction.»

«Promouvoir le développement de leur carrière professionnelle, notamment à travers l'introduction, dans les règlements des programmes financés par le Fonds social européen, de priorités ou de majorations financières attribuées aux actions qui poursuivent ces objectifs.»

Le Plan global pour l'égalité prévoit l'inclusion de thèmes en rapport avec le genre et l'égalité des chances dans les curriculum scolaires ainsi que dans les cours de formation initiale des personnes engagées dans le processus éducatif et des formateurs du système de formation dans le marché du travail.

La Commission pour l'égalité et les droits des femmes mène depuis la fin des années 70 des actions positives en cette matière. Au cours des dernières années, elle collabore avec des écoles supérieures d'éducation, des universités et des centres de formation d'enseignant(e)s à l'inclusion de ces matières dans la formation initiale et continue des enseignant(e)s.

Slovaquie

En 1997, le gouvernement a approuvé un plan d'action national qui consiste en une analyse approfondie de la situation des femmes dans divers domaines de la vie et des solutions présentées aux problèmes découverts. Ce plan est évalué annuellement par le gouvernement.

Parmi les priorités du plan d'action national :

- Créer des chances égales pour les femmes en ce qui concerne la famille, le travail et la société;
- Travailler à abolir les handicaps économiques responsables de la pauvreté chez les femmes;
- Favoriser le développement des possibilités d'emploi pour les femmes qui ont des possibilités professionnelles limitées.

Espagne

Le troisième Plan pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (1997-2000) comporte 10 secteurs d'intervention et près de 200 mesures. Les secteurs sont les suivants: enseignement, santé, économie et emploi, pouvoir et prise de décision, image et médias, environnement, violence, exclusion sociale, femmes rurales, coopération.

Le Plan prévoit notamment des actions positives sous la forme d'octroi de subventions en vue de l'exécution d'activités concernant la promotion et le développement d'actions positive en milieu universitaire qui fassent prévaloir le principe de l'égalité des chances pour les femmes, ou du Programme optimal qui, dans le secteur des entreprises, encourage la mise en place au sein de celles-ci de différents types d'actions positives.

Suisse

Pour favoriser la promotion des femmes dans l'administration générale de la Confédération, le Conseil fédéral a édicté des Instructions concernant l'amélioration de la représentation et de la situation professionnelle du personnel féminin, entrées en vigueur le 1er janvier 1992. Les différentes unités de l'administration sont ainsi invitées à élaborer leur propre plan détaillé de promotion des femmes, chaque fois sur une période de quatre ans. D'autres priorités apparaissent encore dans la mise en œuvre des Instructions du Conseil fédéral: la promotion du travail à temps partiel et du partage du travail, la formation de base et la formation continue, enfin, la prise en charge des enfants par des structures extérieures à la famille.

3. QUELS SONT LES PROTAGONISTES ET DE QUELS INSTRUMENTS DISPOSENT-ILS?¹

i. Les organisations internationales

L'Organisation des Nations Unies

L'Organisation des Nations Unies joue un rôle essentiel de garante des *droits de l'Homme* au niveau international. Les instruments conventionnels les plus importants concernant les femmes et les actions positives sont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Leur lien avec les actions positives a déjà été traité en détail dans le présent rapport.

Outre ces instruments relatifs aux droits de l'Homme, il existe à l'ONU des programmes et des organismes qui s'occupent de l'égalité entre les sexes. C'est ainsi que l'ONU organise des *conférences mondiales sur les femmes*, qui adoptent des textes tels que des programmes d'action². Le Programme d'action de Pékin a été adopté à l'issue de la quatrième Conférence sur les femmes à Pékin en 1995. Il a prévu un ensemble d'actions dont on attendait qu'elles débouchent sur des changements fondamentaux avant l'an 2000. Son application incombe au premier chef aux gouvernements, mais est également l'affaire d'autres institutions des secteurs public, privé et non gouvernemental aux niveaux régional, national et international. L'application des programmes d'action est suivie de près par différents organismes des Nations Unies. La Commission de la condition de la femme de l'ONU formule des recommandations et présente des rapports au Conseil économique et social sur la promotion des droits de la femme et suit, au sein du système des Nations Unies, l'application du Programme d'action de Pékin. Le Conseil économique et social, de son côté, supervise la coordination à l'échelle du système de l'application du Programme d'action et fait des recommandations à ce sujet.

Le *Sommet mondial pour le développement social* (tenu à Copenhague en 1995) a engagé les gouvernements et les protagonistes de la société civile à éliminer toutes les formes de discrimination, à faire en sorte que les femmes participent pleinement à toutes les activités politiques, économiques et sociales, et à protéger et promouvoir la participation des groupes vulnérables et défavorisés à la vie économique et sociale. Au nombre des recommandations adoptées par le Sommet, on trouve des mesures destinées à renforcer et à élargir les services d'éducation et de santé, à mettre à la portée de tous l'intégralité des biens productifs et des services sociaux, et à fournir un appui aux personnes ne pouvant subvenir à leurs besoins. Le Sommet a souligné qu'il n'était pas possible de traiter ces questions en lançant une action purement sectorielle: il importait d'intégrer les objectifs sociaux au processus d'élaboration des politiques à tous les niveaux. Le *Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement*, tenue au Caire en 1994, avait, entre autres objectifs, ceux de l'égalité entre les sexes et du renforcement des moyens d'action des femmes.

Dans le domaine de l'égalité entre les sexes en général, on peut mentionner les autres *organismes des Nations Unies* ci-après: l'Organisation internationale du Travail (OIT), la Division de la promotion de la femme du Secrétariat de l'ONU, qui est l'organe chargé de coordonner les questions liées aux différences entre les sexes au sein du système des Nations Unies, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), qui s'emploie,

¹ Bien qu'il fasse davantage référence au marché du travail, ce chapitre est également valable pour la Partie III de ce rapport, relative à la prise de décision.

² Mexico (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) et Beijing (1995).

essentiellement au niveau des pays, à susciter un appui au renforcement des moyens d'action des femmes et à l'égalité entre les sexes, l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), etc.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

L'OSCE a mis l'accent sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes depuis peu de temps. En 1998, un *Gender Focal Point* a été créé au sein du Secrétariat de l'OSCE, ayant pour mission l'intégration des questions concernant l'égalité dans les travaux du Secrétariat, y compris dans les politiques internes de l'OSCE, ainsi que la formation en matière d'égalité. Au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, l'institution principale de l'OSCE pour la mise en œuvre des projets sur le terrain, le travail dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes a mis l'accent non seulement sur l'approche intégrée de l'égalité, mais également sur les droits des femmes. L'objectif est de travailler avec les femmes dans des domaines clés, afin de les aider à acquérir des compétences spécifiques ou des connaissances, ou à aborder les sujets qui touchent uniquement ou de manière prédominante les femmes. Dans le cadre des réunions de l'OSCE sur les questions concernant la dimension humaine, une réunion supplémentaire spécialement consacrée aux questions concernant l'égalité entre les sexes a été organisée en juin 1999.

Suite à l'adoption du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en juin 1999, et en vue d'intégrer les questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans le plan de travail du Pacte, un Groupe d'intervention pour l'égalité des sexes (*Gender Task Force*) a été créé. Les objectifs principaux de son premier plan d'action sont de promouvoir la participation des femmes à la vie politique par l'élaboration de plans nationaux et régionaux de montée en puissance des femmes, de promouvoir les actions positives dans la législation électorale nationale afin d'accroître les chances qu'ont les femmes de se porter candidates et d'être élues, et de renforcer les mécanismes nationaux concernant la promotion de l'égalité des sexes dans tous les pays d'Europe du Sud-Est.

L'OSCE a beaucoup d'expérience en ce qui concerne la prévention et la résolution des conflits, notamment par le biais de ses missions sur le terrain. Il serait très utile d'évaluer les politiques et les projets sensibles aux questions d'égalité entre les sexes dans ce domaine spécifique.

Le Conseil de l'Europe

Comme on l'a déjà indiqué dans le présent rapport, les instruments juridiques du Conseil de l'Europe (la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et la Charte sociale européenne) présentent une très longue liste de droits civils et politiques ainsi que de droits économiques, sociaux et culturels. La possibilité d'adopter des actions positives est expressément mentionnée dans le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, qui a été incorporé dans la Charte sociale européenne révisée, entrée en vigueur le 1er juillet 1999.

Au-delà de l'impulsion donnée par ces instruments et du suivi organisé par leurs organes, les activités menées par le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) en vue de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes infléchissent les politiques pour l'égalité des 41 Etats membres. Composé d'un(e) représentant(e) de chaque Etat membre, le Comité s'occupe essentiellement de promouvoir les droits fondamentaux des femmes et une démocratie véritable. A titre d'exemple, il s'emploie actuellement à favoriser la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la vie politique et publique et à combattre la violence à l'égard des femmes, y compris l'exploitation sexuelle. Un travail de grande ampleur a été mené dans nombre d'Etats membres, avec le concours d'expert(e)s du Conseil de l'Europe, pour aider ces pays à mettre en place des mécanismes nationaux de promotion de l'égalité et pour fournir des avis en matière d'égalité des chances et de législation

antidiscrimination. L'un des principaux aspects de la mission du CDEG consiste à préparer les projets de recommandations – à savoir des instruments non contraignants – que le Comité des Ministres adresse aux Etats membres sur des questions liées à l'égalité. Le Comité prépare actuellement des recommandations sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et sur la protection des femmes et des jeunes filles contre la violence.

Par intervalles réguliers, le CDEG fait fonction d'organe préparatoire des conférences ministérielles européennes sur l'égalité entre les femmes et les hommes. La dernière Conférence ministérielle s'est tenue à Istanbul en novembre 1997. Les Ministres y ont adopté une Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme critère fondamental de la démocratie, à laquelle étaient annexées des stratégies visant à renforcer la participation des femmes à la vie politique et publique. Ces textes servent d'outils de référence pour appliquer des mesures positives.

Par l'intermédiaire de groupes de spécialistes placés sous ses auspices, le CDEG prépare en outre des rapports sur les stratégies et les instruments de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'un des plus récents est un rapport sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui explique tant le cadre conceptuel que la méthodologie à utiliser pour appliquer la stratégie. Le présent rapport sur les actions positives est un autre exemple de cette activité.

L'Union européenne

La législation de l'Union européenne a contribué de façon très appréciable à l'égalité entre les sexes dans les Etats membres – même si son champ d'application est plus ou moins limité à la vie professionnelle. Comme on l'a vu plus haut, la portée des actions positives légitimes adoptées dans les Etats membres doit beaucoup à la *réglementation* communautaire.

Le *quatrième Programme d'action communautaire pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000)* a été adopté pour promouvoir l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes au processus d'élaboration, d'application et de suivi de toutes les politiques, mesures et activités des instances communautaires, nationales et locales. Le programme s'articule autour de six objectifs, dont la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et la promotion d'une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision. Le programme offre un appui méthodologique, technique et financier; des moyens d'observation et de suivi des politiques pertinentes et de réalisation d'études dans ce domaine, ainsi que la possibilité d'une diffusion rapide des résultats des initiatives prises. Un rapport d'étape est élaboré. La valeur ajoutée du programme tient au recensement et à la centralisation d'informations concernant les bonnes pratiques en matière d'égalité des chances et leurs résultats.

La Commission propose un nouveau Programme communautaire d'égalité entre les hommes et les femmes pour la période 2001-2005 afin de poursuivre et de consolider la politique d'égalité entre les sexes au niveau communautaire. L'intégration de l'égalité des sexes à toutes les politiques et activités communautaires et la définition d'actions appropriées sont les deux principaux axes du nouveau programme, qui devrait s'articuler autour de critères d'évaluation clairs et d'un processus de suivi, d'étalonnage des performances et d'évaluation. Tous les services de la Commission seront invités à préciser leurs activités de promotion de l'égalité des sexes, y compris les politiques d'intégration de l'égalité et/ou les actions concrètes à l'intention des femmes (actions spécifiques).

Suite à l'adoption du Traité d'Amsterdam, il a été décidé dans le cadre du Sommet pour l'Emploi de Luxembourg en 1997 que la Stratégie européenne pour l'Emploi serait conçue de manière à reposer sur quatre piliers principaux: l'employabilité, l'entrepreneuriat, l'adaptabilité

et l'égalité des chances. Chaque année, une série de lignes directrices sont adoptées, portant sur chacun des quatre piliers, qui identifie un certain nombre de cibles spécifiques que les Etats membres doivent atteindre dans le cadre de leur politique pour l'emploi.

L'adoption des *Lignes directrices pour l'emploi 1999* a renforcé la perspective de l'égalité des chances fondée sur l'établissement de données repères et l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Les Etats membres doivent tenir compte de l'approche intégrée de l'égalité dans toutes les politiques et mesures proposées au regard de la structure des quatre piliers pour améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise et promouvoir l'adaptabilité des entreprises et de leurs employé(e)s. Ils sont également invités à mettre sur pied des systèmes et procédures de collecte de données permettant d'élaborer des statistiques et indicateurs comparables entre les pays.

Les *Lignes directrices pour l'emploi 2000* contiennent une série d'adaptations aux lignes directrices de 1999, au regard des plans d'action nationaux et du rapport conjoint sur l'emploi 1999. Etant donné que l'égalité des chances a fait l'objet d'un renforcement important en 1999, une simple clarification est prévue pour 2000, c'est-à-dire la recommandation de faciliter la réintégration dans le marché du travail après une absence.

ii. L'Etat

L'Etat en qualité de promoteur des politiques d'égalité

L'Etat a évidemment un rôle de tout premier plan (qu'il est même, dans la plupart des démocraties le seul à pouvoir jouer) en matière de reconnaissance de la légitimité, de légitimation, d'organisation et de mise en œuvre des actions positives.

C'est tout d'abord à l'Etat législateur, autrement dit au pouvoir législatif, de sa propre initiative, ou, plus vraisemblablement, dans la plupart des pays, compte tenu des données constitutionnelles et socio-politiques, sur initiative de l'exécutif (du gouvernement) qu'il revient de voter, dans les limites qu'imposent et/ou autorisent les dispositions constitutionnelles et les engagements internationaux de chacun des pays considérés, les textes législatifs prescrivant/autorisant les actions positives. Les textes en question peuvent soit fixer des obligations de procédure, soit fixer des obligations de résultat, soit, dans le cadre des lois de finances, prévoir des crédits en vue d'interventions financières.

Les instruments d'intervention sont nombreux en ce qui concerne le marché du travail.

Il convient de mentionner les exemples suivants:

- L'Etat peut affecter des crédits spéciaux à des projets qui, par exemple, améliorent la situation des femmes sur le marché du travail.
- Il peut subventionner l'application de mesures positives concernant des catégories d'emplois dans des secteurs traditionnellement cloisonnés.
- Il peut adopter des mesures s'adressant spécifiquement aux femmes entrepreneurs.
- Il peut récompenser les employeurs qui ont beaucoup fait pour la cause de l'égalité.

Dans un certain nombre de pays, et dans un certain nombre de domaines (responsabilités électives, fonction publique) on verra que des dispositions normatives, même de rang législatif, prescrivant certaines formes d'actions positives en forme d'obligations de résultats – quotas, priorités d'embauche ou de désignation – ne pouvant vraisemblablement être votées qu'après modification des dispositions constitutionnelles (spontanée ou en vue de faire place à une exigence accrue des instruments internationaux).

A l'exécutif, en dehors de l'initiative des projets de textes législatifs et de leur promulgation, revient la mise en œuvre des mesures qu'il édicte. Sans doute un certain nombre d'interventions financières sélectives mesurées peuvent elles aussi être conduites dans le cadre de crédits ordinaires ouverts par les lois de finances, même si aucune précision n'a, lors de leur vote, été donnée sur les conditions de leur maniement ou de leur affectation aux groupes de sexe.

La tâche des juridictions est de faire appliquer les lois. Elles peuvent apporter, si leur accès est raisonnablement aisé, et si elles sont attentives à cet enjeu, un concours décisif aux progrès de l'égalité des droits et de l'égalité de traitement pour l'accès aux droits. Elles risquent, de façon à la fois légitime et assurément préoccupante, de constituer un obstacle à toute tentative d'action positive dont la portée ne serait pas précisément prévue par la loi, et par une loi ayant des assises constitutionnellement sûres. Il est des domaines où les constructions prétoriennes contribuent au renouvellement du droit. Cela a peu de chances d'être le cas dans un domaine comme celui de l'égalité femmes/hommes, où les initiatives originales qu'appelle l'enjeu ont toutes les chances d'être à contrecourant des formes de raisonnement juridictionnel classique, si les voies de l'infléchissement de celui-ci ne sont pas clairement indiquées par le législateur.

L'Etat peut œuvrer en faveur de l'emploi en mettant à la disposition des demandeurs d'emplois des informations détaillées sur les emplois et la formation disponibles et en aidant les personnes qui cherchent un emploi en dehors des secteurs marqués par le cloisonnement traditionnel selon le sexe ou veulent se mettre à leur compte. L'Etat peut tenter d'éliminer les inconvénients associés aux emplois atypiques (temps partiel, durée déterminée), qui sont le plus souvent occupés par des femmes. Il conviendrait d'harmoniser le statut des personnes occupant un emploi atypique avec celui des autres.

Les statistiques officielles devraient être présentées de façon à rendre compte de la situation des représentants des deux sexes. Les différences entre les femmes et les hommes dans différents secteurs deviendraient visibles et plus concrètes. Ainsi tout le monde, et non plus seulement les spécialistes et les fonctionnaires, pourrait facilement suivre le développement du cloisonnement dans certains secteurs de l'enseignement et de la vie professionnelle.

L'Etat en qualité d'employeur

Les ministères, administrations, services publics et entreprises d'Etat devraient donner l'exemple dans le domaine de la promotion de l'égalité et des actions positives. Ils devraient notamment établir des plans annuels et appliquer les politiques relatives au personnel arrêtées par eux et d'autres mesures qui concernent les employeurs.

Les mesures que prend l'Etat en qualité d'employeur peuvent servir à sensibiliser à la question les employeurs du secteur privé. Les exemples et les résultats positifs obtenus dans d'autres secteurs jouent un rôle essentiel et il faudrait mettre les pleins feux sur la fonction de sensibilisation du secteur public.

Dans cette optique, il y a lieu de contraindre – ou tout au moins d'encourager – le secteur public à mettre en chantier des actions positives.

iii. Les collectivités locales

Les collectivités locales, même dans les pays les plus décentralisés, ne paraissent pas avoir vocation à édicter des normes dans des matières aussi sensibles. Elles peuvent en revanche jouer un rôle utile dans la mise en œuvre d'incitations financières, et de plans ou projets de type conventionnel ou contractuel.

iv. Les partenaires sociaux

Organisation internationale du Travail

Le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail repose pour l'essentiel sur une structure tripartite au sein de laquelle les partenaires sociaux sont associés de près aux procédures décisionnelles de l'OIT. Ils y sont aussi inamovibles que les autres protagonistes. Le principe du tripartisme infléchit les caractéristiques et la thématique des instruments adoptés par l'Organisation.

Conseil de l'Europe (la Charte sociale européenne)

La Charte sociale européenne invite un(e) représentant(e) de l'OIT à participer en tant qu'observateur/trice aux réunions plénières du Comité européen des droits sociaux, ainsi qu'aux réunions des groupes de travail. Elle invite également des représentant(e)s de syndicats européens et d'organisations d'employeurs à participer en tant qu'observateurs/trices aux réunions du Comité gouvernemental de la Charte européenne sociale.

Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives reconnaît aux organisations suivantes le droit de faire des réclamations alléguant une application non satisfaisante de la Charte:

- a. les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte;¹*
- b. les autres organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cet effet par le Comité gouvernemental;*
- c. les organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation.*

Le système de réclamations collectives a déjà été utilisé par un certain nombre d'ONG et de syndicats. Le Comité européen des droits sociaux a adopté sa première décision sur le bien-fondé dans l'affaire n° 1/1998 (Commission internationale de juristes c. Portugal, concernant l'interdiction du travail des enfants âgés de moins de quinze ans). Il a transmis son rapport contenant sa décision au Comité des Ministres le 10 septembre 1999. Le Comité des Ministres a adopté sa Résolution ChS (99) 4 mettant fin à la procédure le 15 décembre 1999. Les réclamations 2, 4, 5 et 6 ont été déclarées recevables. Ce système, mis en pratique par les partenaires sociaux et les ONG, devrait améliorer considérablement la protection des droits des femmes dans l'emploi.

Union européenne

A mesure que se développe la dimension sociale de l'Union européenne, l'importance des partenaires sociaux grandit au niveau européen. La Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et le Centre européen des entreprises publiques (CEEP) jouent un rôle de consultation avec la Communauté – y compris en matière de législation communautaire –, d'application des

¹ «Ce sous-comité [du Comité gouvernemental] sera composé d'un représentant de chacune des Parties contractantes. Il invitera deux organisations internationales d'employeurs et deux organisations internationales de travailleurs, au plus, à envoyer des observateurs, à titre consultatif, à ses réunions.» A l'heure actuelle, deux représentant(e)s de la Confédération européenne des syndicats (CES) sont invité(e)s, ainsi qu'un(e) représentant(e) de l'Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et de l'Organisation internationale des employeurs (IOE).

Directives du Conseil et de négociation de conventions collectives à l'échelle européenne. L'autonomie des partenaires sociaux a été considérablement renforcée depuis qu'un rôle plus actif et efficace leur a été également assigné en matière d'égalité entre les sexes. Ils ont d'ores et déjà conclu des accords-cadres sur les congés parentaux et le travail à temps partiel. Lors de la dernière réunion de la CES tenue en juin 1999 à Helsinki, les représentants ont abouti à la conclusion que les communautés adoptant une politique d'égalité dans la vie professionnelle deviendront un élément compétitif important en matière de recrutement. Il a été proposé d'adopter un nouvel accord-cadre sur l'égalité, qui viserait, par exemple, à favoriser l'élaboration de plans pour l'égalité dans les entreprises.

Dans le cadre des Lignes directrices pour l'emploi, les partenaires sociaux, comme les Etats membres de l'Union européenne, sont invités instamment à donner une suite concrète à leur volonté de promouvoir l'égalité des chances en augmentant les taux d'emploi des femmes. Ils devraient veiller à remédier au déséquilibre au niveau de la représentation des femmes ou des hommes dans certains secteurs économiques ou certaines professions, et à améliorer les perspectives d'avancement des femmes.

Ainsi, par exemple, la négociation des conventions collectives devrait être accélérée et suivie de façon à concilier la vie professionnelle et la vie familiale. Il importe en particulier d'adopter des politiques sur les interruptions de carrière, le congé parental et le travail à temps partiel, ainsi que sur des formules de travail souples. Aux fins de renforcer l'égalité des chances, les partenaires sociaux concevront, appliqueront et promouvoir des politiques permettant de concilier travail et famille. Il s'agira notamment d'offrir des services de garde des enfants et d'autres personnes à charge abordables, accessibles et d'excellente qualité, ainsi que des possibilités de congé parental et autre.

Le Conseil européen, réuni à Lisbonne en mars 2000, a convenu de l'introduction d'une nouvelle méthode ouverte de coordination à tous les niveaux, le Conseil jouant un rôle renforcé d'orientation et de coordination de manière que cette stratégie soit dirigée de façon plus cohérente et que les résultats obtenus fassent l'objet d'un suivi effectif. Lors d'une réunion qui aura lieu chaque année au printemps, le Conseil européen définira les mandats pertinents et veillera à leur suivi.

Niveau national

Au niveau national, l'intérêt que portent les partenaires sociaux aux actions positives varie d'un pays à l'autre. Cette diversité s'explique par le rôle et l'influence que les partenaires sociaux y exercent, quand ils sont associés ou pas à la gestion des affaires sociales. De nombreux syndicats semblent s'intéresser beaucoup plus que par le passé aux actions positives, par exemple en les incorporant dans les conventions collectives.

Au niveau national, les partenaires sociaux peuvent exercer une influence de bien des façons, par exemple en adoptant des déclarations publiques ou en signant des conventions collectives.

L'exemple de la Finlande

L'influence des partenaires sociaux s'est progressivement affirmée et a permis de mettre en place un système de négociation collective à trois niveaux (fédération, syndicat et entreprise). Les dispositions des conventions collectives sont devenues de plus en plus détaillées. En 1997, les partenaires sociaux se sont entendus sur un **programme de mesures pour l'égalité entre les sexes**, qui comportait notamment une *prime spéciale pour les femmes*. Ce programme est d'ores et déjà appliqué. Les autres mesures élaborées pour promouvoir l'égalité comportaient des dispositions sur les thèmes suivants:

- *Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.* Les pères sont encouragés à prendre des congés parentaux et des congés de paternité. Les prestations versées aux femmes en congé de maternité constituent une charge pour les employeurs dans les branches dominées par les femmes, en particulier, ce qui diminue d'autant leurs capacités de recrutement et, partant, affaiblit la position des femmes sur le marché du travail.
- *Système de contrôle d'égalité.* Ce projet spécial vise à appuyer les mesures prises dans le domaine de l'égalité par les collectifs de travail dans le cadre plus général de leur action de développement – en fonction des besoins particuliers de chaque collectif. L'application des mesures qu'ils auront adoptées sera contrôlée pour en vérifier l'impact sur le fonctionnement de la collectivité de travail et sur le personnel.
- *Coopération en matière d'information.* Les partenaires sociaux coopèrent pour informer et sensibiliser au sujet des questions liées à l'égalité entre les sexes (promotion de l'égalité, maîtrise des problèmes soulevés par l'égalité entre les sexes, dispositions du droit communautaire relatives à l'égalité, etc.).
- *Table ronde permanente.* La 'Table ronde' servira à suivre en permanence les écarts de rémunération entre les sexes et à prendre les mesures nécessaires pour y remédier.

Les partenaires sociaux se sont préoccupés très activement d'établir une échelle de salaire fondée sur la qualification du travail. Le groupe de travail chargé, entre autres tâches, d'évaluer les écarts de salaires entre les sexes est à présent habilité à publier des déclarations concernant les échelles de salaire sectorielles.

v. L'employeur

En dernière analyse, c'est à l'employeur qu'il incombe de donner suite aux nombreuses dispositions applicables à l'égalité et aux actions positives. Les lois et les conventions collectives lient l'employeur, mais ne l'obligent que rarement à organiser des actions positives. Celles-ci restent la plupart du temps volontaires. Toutefois, il n'en va pas toujours ainsi: il arrive, par exemple, que l'employeur soit tenu d'élaborer des plans pour l'égalité (comme en Suède et en Finlande).

L'arsenal et le champ d'application des actions positives dépend plus ou moins de la situation propre à chaque pays et à chaque lieu de travail. Certaines mesures représentent d'authentiques actions positives, dans la mesure où elles ne s'adressent qu'à un seul sexe, auquel elles accordent un traitement préférentiel afin de promouvoir et de réaliser une égalité de fait. Dans d'autres cas, on a affaire à des modalités moins rigides: mesures d'encouragement, information et formation professionnelle, qui sont peut-être les formes les plus répandues d'actions positives.

Chaque organisation a besoin d'un programme sur mesure tenant compte de ses dimensions, de ses exigences et de ses possibilités. Les méthodes et mesures qu'elle met en œuvre doivent également refléter la situation propre à ladite organisation.

4. MESURE DE L'IMPACT DES ACTIONS POSITIVES

L'impact réel des actions positives quelle qu'en soit la cible ne peut être correctement mesuré qu'en retenant un champ d'observation suffisamment large et en faisant appel à un jeu d'indicateurs suffisamment diversifiés pour autoriser la saisie d'éventuels déplacements des discriminations dont on poursuit l'élimination.

Mais cela signifie aussi qu'une véritable stratégie d'action positive doit elle-même embrasser un champ suffisamment large pour prévenir ces déplacements, et assurer une certaine homogénéité entre champ de l'intervention et champ devant être, pour apprécier l'efficacité de celle-ci, soumis à l'observation.

Les **indicateurs** à prendre en compte sont à tout les moins les suivants:

Pour l'emploi:

- proportion des ressortissants de chaque sexe dans chaque secteur d'activité, catégorie socio-professionnelle, niveau de qualification et de responsabilité;
- proportion des ressortissants de chaque sexe travaillant à temps plein et à temps partiel (le temps travaillé plus faible des femmes, qui explique une large part des différences de rémunération entre hommes et femmes, n'est que rarement un temps «choisi» et ne permet pas nécessairement une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle – horaires décalés¹);
- proportion des ressortissants de chaque sexe occupant des formes précaires d'emploi (titulaires de contrats à durée déterminée, de contrats d'intérim, de contrats dits «aidés»);
- taux de chômage pour chaque sexe par tranche d'âge;
- niveaux comparés de rémunération à qualification et responsabilité égale, et écarts;
- participation de chaque sexe aux flux de créations ou de réductions d'emploi au cours d'une période et/ou dans une région/un secteur déterminés;
- échelle comparée d'une profession à une autre des développements de carrière et des rémunérations, rapportée à la proportion des ressortissants de chaque sexe dans les professions considérées (on sait que les échelles sont plus favorables dans les professions masculines que dans les professions féminines, et que, dans les professions mixtes, les écarts de développement de carrière et de rémunération entre hommes et femmes sont d'autant moins importants que la présence féminine est importante; il s'agit d'identifier «filières» masculines valorisées et «filières» féminines dévalorisées et l'évolution rendue possible par les actions conduites).

Pour l'éducation et la formation:

- participation de chaque sexe à chaque filière éducative, ou cycle de formation;
- participation de chaque sexe à chaque filière éducative, ou cycle de formation, rapportée à la demande de formation;
- taux de réussite comparés aux diplômes ou attestations sanctionnant les cycles d'éducation ou de formation;
- taux de placement des titulaires de diplômes ou attestations de qualification.

Ceci sans préjudice d'**analyses qualitatives** portant sur les présupposés explicites ou implicites des stratégies mises en œuvre et sur leur impact tant au niveau des faits sociaux qu'au niveau des représentations.

Il est clair en particulier que la courbe d'arbitrage entre travail et loisirs ne se présente pas dans les mêmes termes pour un homme et pour une femme, dès lors que c'est sur les femmes que persistent à

¹ Voir Conseil Supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, groupe de travail n° 1 – situation comparée des hommes et des femmes en matière de rémunération. Rapport final janvier 1996 (France).

reposer, dans une proportion prédominante, les tâches ménagères et les soins prodigués aux enfants. A telle enseigne que l'égal accès aux emplois, en tous cas modestes, doit être apprécié en tenant compte non seulement des salaires versés, mais des facilités disponibles en matière de modes et capacités d'accueil des enfants de 0 à 6 ans. De telles analyses dites «systématiques» ont été développées au Canada.

Aussi bien la question des modes de garde disponibles pour les travailleuses les plus modestes devrait-elle, même si ces modes de garde, dans leur ensemble, ne sont qu'un élément de politique sociale générale, sans rapport direct avec l'action positive, faire l'objet d'investigations en relation avec celles tendant à l'évaluation des actions positives.

De même conviendrait-il que fassent l'objet d'investigations appropriées, également qualitatives:

- les conséquences des choix normatifs intervenant dans le domaine des mesures de protection, qui peuvent être protectrices, puis devenir discriminatoires, mais dont la suppression, à contexte économique et social constant, peut redoubler une oppression;
- les conséquences de mesures apparemment «neutres», mais ayant en fait les femmes pour principales cibles, dans des conditions qui peuvent être plus ou moins favorables à l'égalité femmes/hommes, au partage équitable du chômage ou du sous-emploi, au renouvellement ou à la reconduction du modèle de répartition des rôles parentaux (congé «parental»);
- les conséquences de certaines stratégies telles:
 - la stratégie du «sexe sous représenté», qui est nécessaire pour éviter la féminisation, donc la dévalorisation, en termes d'images et de représentations, de certaines professions, mais qui devient contre productive si elle légitime, à contretemps, l'évacuation des femmes des emplois qu'elles occupaient, ou l'ostracisme à l'embauche en période de dépression du marché de l'emploi;
 - la stratégie des primes salariales, dont il faut explorer plus précisément le statut, pour savoir s'il s'agit d'un système de «forçage» de l'égalité des rémunérations, qui y conduit pour de bon, ou d'un système d'encouragement au rééquilibrage de certaines professions à sous-représentation féminine, ou encore d'un «lot de consolation», en longue période, d'une inégalité de rémunération maintenue.

On peut aussi éclairer ces analyses par une analyse des taux différentiels de **syndicalisation**.

Les **cadres** appropriés pour procéder aux mesures précédemment caractérisées et à l'interprétation de leur signification sont à l'évidence de deux sortes:

- celui de la négociation collective, dans l'entreprise, la branche professionnelle et au niveau interprofessionnel, qui doit être à la fois un cadre de programmation tant de l'élimination des discriminations que des actions positives, et un cadre d'analyse des résultats de ces stratégies (c'est notamment dans ce cadre que peuvent être développés, sous ce nom ou sous d'autres, comme en France en vertu de la loi du 13 juillet 1981, des «plans pour l'égalité professionnelle» et être établis des bilans périodiques annuels – ou plus ou moins fréquents – et que peut aussi être poursuivi un effort de **révision des classifications professionnelles** dans une perspective de plus grande égalité entre les femmes et les hommes et de levée des obstacles résultant d'une définition «protectionniste» en faveur des hommes de certains emplois ou groupes d'emploi, dont aucune caractéristique ne devrait en réalité conduire à faire le domaine réservé des hommes;
- de façon plus distante, un système d'observation rattaché à l'appareil public et faisant une place aux partenaires sociaux, mais indépendant tant des administrations que des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, et faisant appel, au niveau de l'instance d'évaluation, à des personnalités qualifiées, au niveau des équipes ou chargés d'évaluation, à des expert(e)s recruté(e)s sous le signe de l'interdisciplinarité (statisticien(ne)s, sociologues, anthropologues) et du pluralisme.

III. LA PRISE DE DECISION

1. INTRODUCTION

Les démocraties européennes ont mis du temps à intégrer l'idée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le fonctionnement de la démocratie. Dès le début de la tradition démocratique, le droit de vote et le droit de se présenter aux élections a été l'apanage des hommes. Même la contradiction manifeste entre le principe universel de l'égalité des droits et l'exclusion des femmes de la vie politique n'a pas facilité le long combat de ces dernières pour l'obtention des droits civils. Après avoir, finalement, obtenu le droit de vote, les femmes ont continué d'être marginalisées dans la vie politique et dans la vie publique. Cette marginalisation se fonde notamment sur une inégalité structurelle séculaire entre les femmes et les hommes, sur la subordination des femmes et la volonté de les confiner dans le domaine privé.¹

Mais depuis une vingtaine d'années, la question d'une représentation équilibrée des deux sexes dans la vie politique et dans la vie publique figure en bonne place sur l'agenda de celles et ceux qui œuvrent pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le débat sur la représentation égale des femmes et des hommes a soulevé des questions touchant à la justice, à la légitimité du pouvoir, à la représentation par la participation, à l'état de droit, au respect de tous les êtres humains; bref, c'est un débat qui intéresse le fonctionnement de la démocratie et le respect des droits de l'Homme. Le résultat des discussions qui ont eu lieu dans divers fora nationaux et internationaux tient dans le constat suivant: depuis 1980, on accepte plus facilement l'idée que les femmes participent à la vie politique et à la vie publique à égalité avec les hommes.

La représentation équilibrée des deux sexes, bien qu'elle soit encore loin de correspondre à la réalité dans certains pays, est considérée de plus en plus comme étant cruciale «pour parvenir à la démocratie, à l'égalité sociale et à une gestion transparente et multiforme».² Il est largement reconnu qu'une telle représentation équilibrée dans toutes les branches d'activité est une condition préalable indispensable pour le développement de l'égalité entre les hommes et les femmes. C'est à la fois un instrument et un objectif en soi. Dans tous les processus décisionnels il est nécessaire de voir les choses dans des optiques aussi diverses que possible; or, précisément, les expériences des hommes et des femmes dans la vie sont différentes; car les femmes et les hommes n'ont pas toujours les mêmes conditions de vie. Par ailleurs, il y a des divergences de conditions de vie entre différents groupes de femmes. De surcroît, il est largement admis, aujourd'hui, que les femmes, pour exercer une influence sur la prise des décisions, doivent atteindre la «masse critique» d'au moins 30 %.³

Cette évolution a été favorisée, entre autres, par le travail des organisations intergouvernementales. Les articles 7 et 8 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979, concernent des mesures visant à faire disparaître la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique. Si l'on combine ces articles avec l'article 4.1 sur les actions positives, on constate que la Convention rend possible, pour les Etats qui l'ont ratifiée, l'adoption de mesures positives tendant à encourager l'accès des femmes à la vie politique et publique.

¹ Cette introduction se fonde essentiellement sur le rapport final d'activités du Groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe sur l'égalité et la démocratie (Conseil de l'Europe, 1996).

² The Netherlands. Five Years after Beijing (Les Pays-Bas. Cinq ans après Pékin). Rapport national sur la mise en œuvre, juin 1999.

³ Ce terme est souvent interprété pour signifier une participation d'au moins 30% de femmes dans un organe décisionnel donné; un «seuil de parité» signifie souvent une participation de 40% ou plus.

Le Programme d'action adopté à Pékin en 1995 contient un chapitre sur les femmes aux postes de responsabilité et dans la prise des décisions; en signant le programme de Pékin, les 181 Etats membres des Nations Unies se sont engagés à prendre un certain nombre de mesures pour garantir l'égalité d'accès et la participation complète des femmes aux structures de pouvoir et à la prise des décisions. La fixation d'objectifs et les actions positives font partie des mesures possibles qui ont été évoquées.

La question de la représentation égale des femmes et des hommes constitue depuis longtemps un aspect important du travail du Conseil de l'Europe. C'est au Conseil de l'Europe qu'a pris naissance, dans les années 80, le concept de démocratie paritaire, qui allait se développer au début des années 90. Plus récemment, les organes de l'Union européenne ont mené à bien d'importants travaux sur les femmes et la prise des décisions (voir *infra*).

Qu'une représentation équilibrée des hommes et des femmes soit une bonne chose pour l'égalité et la démocratie: voilà qui est facile à accepter intellectuellement; mais quand il s'agit de mettre en œuvre cette idée, c'est une autre affaire! Les actions positives en matière de prise de décision soulèvent davantage de questions, semble-t-il, que les actions positives sur le marché du travail. Les questions soulevées peuvent d'ailleurs sembler bien différentes. Toujours est-il que, dans certains pays, les actions positives ont été mises en œuvre avec un succès considérable.

Dans ce chapitre consacré aux actions positives en matière de prise de décision nous examinerons tout d'abord les principaux facteurs qui, sur le plan constitutionnel, font obstacle aux actions positives. Puis, nous verrons de quelle manière les institutions politiques (aux niveaux national, régional et local) traitent ces questions dans les divers pays, et de quelle manière les différentes procédures peuvent susciter des changements. Enfin, nous nous intéresserons à des exemples d'équilibre réussi dans un certain nombre de corps constitués.

Activités du Conseil de l'Europe

Depuis plusieurs années, le Conseil de l'Europe a mené une réflexion approfondie sur la question de l'égalité et de la démocratie. Le concept de la démocratie paritaire a été abordé pour la première fois lors du séminaire «La démocratie paritaire – 40 années d'activité du Conseil de l'Europe» (Strasbourg, 6-7 novembre 1989). Pour faire suite à ce séminaire, un groupe de spécialistes a entamé la préparation d'un rapport sur la démocratie paritaire, qui a été publié en 1995.¹ Le rapport explique ce concept et propose des lignes stratégiques visant à aider les femmes à devenir des membres à part entière de la société, partenaires actives et bénéficiaires, à égalité de droits et de responsabilités avec les hommes. Ces lignes stratégiques comprennent la fixation de seuils et de chiffres cibles à respecter dans les différents organes de l'Etat et les partis politiques.

La Conférence «Egalité et démocratie: utopie ou défi?» (Strasbourg, février 1995) a constitué la contribution spécifique du Conseil de l'Europe à la préparation de la 4e Conférence mondiale sur les femmes. Les actes, publiés avant la Conférence de Pékin, ont été traduits dans plusieurs langues des nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale de manière à assurer une large diffusion.²

La participation des femmes à la prise de décision politique a souvent fait l'objet des discussions des ministres européens responsables de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le thème de la première conférence ministérielle (Strasbourg, 4 mars 1986) était: «La participation des femmes à la vie politique – Politique et stratégies pour réaliser l'égalité dans le processus de la prise de décision». L'un des textes adoptés par la deuxième conférence (Vienne, 4-5 juillet 1989) traitait des «stratégies politiques pour la réalisation de l'égalité effective des femmes et des hommes». Lors de la quatrième conférence (Istanbul, 13-14 novembre 1997), les ministres ont adopté une Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes en tant que critère fondamental de la démocratie, ainsi que des stratégies multidisciplinaires visant à atteindre une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans tous les domaines de la vie, y compris la vie politique.

¹ Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie, Editions du Conseil de l'Europe, ISBN 92-871-2976-2.

² Actes de la Conférence «Egalité et démocratie: utopie ou défi?» (Strasbourg, 9-11 février 1995), Editions du Conseil de l'Europe, ISBN 92-871-2918-5.

En préparant la quatrième conférence ministérielle, le Conseil de l'Europe a publié un document présentant des statistiques sur le nombre de femmes occupant des postes au gouvernement, le pourcentage des femmes élues aux niveaux national, régional et local et les mesures visant à faciliter la participation des femmes à la vie politique. Ce document est mis à jour régulièrement. De même, un recueil de textes adoptés au niveau international concernant la démocratie et l'égalité entre les femmes et les hommes a été préparé.

Les événements suivants ont également été organisés:

- Conférence «Les femmes dans la vie local et régionale; participation égalitaire des femmes à la détermination des politiques au niveau des collectivités territoriales» (Athènes, 10-12 septembre 1986);
- Séminaire «La participation des femmes aux décisions en matière d'aménagement du territoire et du cadre de vie» (Athènes, 25-27 octobre 1990);
- Séminaire multilatéral pour les ONG de femmes (Strasbourg, juin 1996). L'action des ONG est extrêmement importante car elle vise à encourager les femmes à s'engager dans la vie politique et associative, à développer leurs aptitudes à diriger et à exercer pleinement leurs droits;
- Séminaire «L'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus de prise de décision politique», organisé sur l'initiative de la Ministre des affaires étrangères de la Finlande en sa qualité de Présidente du Comité des Ministres (Helsinki, mars 1997);
- plusieurs séminaires nationaux, financés par le Conseil de l'Europe, ont été organisés dans les nouveaux Etats membres, où le thème concernant la participation des femmes à la vie politique et publique est très populaire.

L'**Assemblée parlementaire** et le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)** ont abordé cette question d'une manière active et ont récemment adopté des textes relatifs à la participation des femmes à la vie politique.¹ Le CPLRE a également mené une enquête sur la proportion de femmes ayant des charges politiques au niveau régional et les mesures adoptées pour favoriser cette participation (pour plus de détails, voir chapitre ii. «Les différents niveaux».

Activités de l'Union européenne

Les dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'égalité, ainsi que l'article 6 du traité instituant l'Union européenne, font de l'égalité une mission fondamentale de la Communauté européenne. La notion d'égalité doit être considérée comme incluant la démarche qui consiste à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes au pouvoir et dans la prise des décisions. Dès avant le Traité d'Amsterdam, la participation des femmes aux responsabilités et à la prise des décisions était un thème qui suscitait un intérêt et un engagement politiques considérables et qui donnait lieu à un travail de recherche et de collecte de données, ainsi qu'à des échanges d'expériences et de bonnes pratiques dans les Etats membres et les organisations non gouvernementales.

Le troisième programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (1991-1995) a abouti, entre autres, à la création du réseau européen d'expertes «Les femmes dans la prise de décision». Ce réseau (1992-1996) a contribué au processus européen de collecte de données et d'informations sur les femmes dans la prise des décisions, et il a organisé des activités qui ont été une source d'inspiration pour un grand nombre de décideuses, de chercheuses et d'ONG.

Athènes a accueilli, en novembre 1992, une conférence sur «Les femmes au pouvoir», ainsi que le 1^{er} Sommet européen des femmes en politique. A cette occasion, les femmes ministres des Etats membres de l'UE, ainsi que d'autres femmes occupant des postes de haute responsabilité dans les pays d'Europe orientale et dans les institutions européennes ont adopté la «Déclaration d'Athènes».

La présidence italienne a invité les ministres de l'UE chargés des affaires féminines à participer, à Rome, en mai 1996, à la Conférence sur les femmes pour la rénovation de la politique et de la société, conférence qui a abouti à la signature de la Charte de Rome. La charte stipule l'obligation, pour le Traité sur l'UE, de garantir l'égalité de statut fondamentale entre les hommes et les femmes, notamment dans la prise de décision.

¹ Recommandation 1413 (1999) de l'Assemblée parlementaire sur la représentation paritaire dans la vie politique. Recommandation 68 (1999) et Résolution 85 (1999) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes.

Le Conseil de l'Union a adopté, le 27 mars 1995, une résolution sur la participation équilibrée des hommes et des femmes à la prise de décision. En décembre 1996, il a adopté une recommandation sur le même thème (96/694/CE). Dans cette recommandation, l'UE invite les organes et institutions de l'Etat à prendre des mesures et élaborer des stratégies pour corriger la sous-représentation des femmes aux postes de commande. Une «étude d'impact» de la recommandation est en préparation au sein de la Commission européenne.

Une conférence organisée par le Gouvernement français sur le thème «Les femmes et les hommes au pouvoir» s'est tenue à Paris du 15 au 19 avril 1999. Les ministres ont adopté et signé la «Déclaration de Paris», qui mentionne la persistance des inégalités entre les femmes et les hommes en matière de prise de décision et invite l'Union européenne et ses Etats membres à agir pour parvenir à une représentation équilibrée des femmes et les hommes.¹

Suite à une proposition de la Présidence autrichienne et dans le le cadre de l'examen de la mise en œuvre, par les Etats membres et les institutions européennes, du Programme d'action de Pékin, le Conseil de l'Union européenne s'est félicité du rapport préparé par la Présidence finlandaise sur les indicateurs et les indices de référence en matière de participation des femmes au processus de prise de décision. Le rapport propose neuf indicateurs de mesure à utiliser par les Etats membres pour que des statistiques régulières puissent être fournies sur les femmes au pouvoir et dans la prise de décision.

Les indicateurs sont les suivants:

1. Le pourcentage de femmes dans les assemblées monocamérales ou les chambres basses des parlements nationaux ou fédéraux des Etats membres de l'UE ainsi qu'au Parlement européen.
2. Le pourcentage de femmes dans les parlements régionaux des Etats membres, le cas échéant.
3. Le pourcentage de femmes dans les assemblées locales des Etats membres.
4. Les politiques visant à promouvoir la participation équilibrée aux élections politiques.
5. Le pourcentage de femmes parmi les membres des gouvernements nationaux ou fédéraux et le pourcentage de femmes parmi les membres de la Commission européenne.
6. Le nombre de femmes et d'hommes ministres ou secrétaires d'Etat dans les différents secteurs (portefeuilles/ministères) des gouvernements nationaux ou fédéraux des Etats membres de l'UE.
7. Le pourcentage de femmes hauts fonctionnaires (après les ministres) dans les ministères (désignées, élues ou nommées) (gouvernemental central) et dans les grades correspondants dans les institutions européennes (A1 et A2).
8. La répartition des femmes hauts fonctionnaires entre les différents secteurs d'action.
9. Le pourcentage de femmes parmi les membres des Cours suprêmes des Etats membres et le pourcentage de femmes parmi les membres de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance.

¹ Information reprise d'un rapport établi par la présidence finlandaise de l'Union européenne en octobre 1999.

2. LE DOMAINE POLITIQUE

i. Compatibilité entre action positive et règles constitutionnelles relatives aux élections libres et à la Fonction Publique – voies d’actions possibles

En matière d’exercice des responsabilités électives, la plupart des pays ont, au vu des dispositions constitutionnelles applicables, et sous l’influence des autorités ou instances, juridictionnelles ou non juridictionnelles, chargées du contrôle de constitutionnalité, durablement estimé que les actions positives en faveur des femmes, si elles pouvaient revêtir des formes diversifiées (encouragement, information, sensibilisation) ne pouvaient revêtir la forme d’une obligation d’atteindre à l’égalité de fait au sein des différentes catégories de représentations, nationales ou locales, désignées par la voie de l’élection, quels que soient les procédés utilisés pour atteindre à ce résultat. Et ceci pour différentes catégories de motifs :

- unité du corps électoral, et des différentes représentations qui sont issues des opérations électorales conduites à différents niveaux, singulièrement au niveau national, ni le corps électoral ni la représentation ne pouvant être fractionnés;¹
- liberté du suffrage et liberté de la candidature.

On observe depuis vingt ans, dans la plupart des pays, une réticence à l’égard de toute tentative visant à instituer des quotas par voie législative. En France, l’existence d’un quota pour la composition des listes de candidats aux élections municipales de 1982 a été jugée inconstitutionnelle. En Italie, les quotas qui avaient été institués pour la composition des listes de candidats aux élections municipales de 1993 à 1995 ont été, par la suite, déclarés inconstitutionnels. Au Portugal, une proposition prévoyant un minimum de 25 % d’hommes et de femmes pour les élections de 1999 n’a pas été approuvée. Les listes de présélection introduites en 1993 au Royaume-Uni par le parti travailliste, et qui étaient composées exclusivement de femmes, ont été déclarées discriminatoires. Dans les pays nordiques, on observe une nette résistance à tout changement constitutionnel en matière de participation égale.

Les détours concevables ne manquent pas. Le principal consiste à s’en remettre aux décisions des formations politiques responsables de la constitution des listes, lorsqu’il en existe, ou de l’investiture des candidats, sans laquelle il est très difficile de se présenter au suffrage avec des chances raisonnables, en attendant de celles-ci qu’elles présentent des listes ou arrêtent leurs investitures dans le respect d’un principe de représentation équilibrée, stricte ou approximative, entre ressortissants des deux sexes.

Il ne paraît pas qu’on puisse aller beaucoup plus loin à moins d’obtenir un basculement de raisonnement, et, plus précisément, une novation constitutionnelle, ou une conversion de la compréhension qu’ont traditionnellement des différentes catégories de juges de la notion «d’égalité». On ne saurait à cet égard, quelque spécificité que l’on veuille reconnaître au problème de la réduction des inégalités entre sexes, ignorer les rebondissements que l’évolution de la compréhension, sur ce terrain, du principe d’égalité risque d’entraîner sur d’autres terrains; entre discrimination à raison du sexe et discrimination à raison de l’origine ethnique ou nationale, on peut et doit sans doute établir de fermes distinctions, d’autant plus que les femmes représentent 50% de la population dans la plupart des pays. La contagion des formes de raisonnement développées sur l’un et l’autre terrain n’est pas pour autant facile à éviter. Elle a d’ailleurs déjà cours, et ceci non sans raison sur un terrain assurément différent de celui de la

¹ La France est compte tenu de la tradition républicaine et laïque exprimée par l’article 1 de sa Constitution spécialement sensible à cette considération.

désignation à des responsabilités électives, mais seulement jusqu'à un certain point: celui de l'accès à l'emploi.

La question fondamentale à laquelle il faut répondre est peut-être celle de savoir si le rôle d'un(e) élu(e) devrait être assimilé à celui de tout autre travail, auquel cas des critères se rapprochant de ceux utilisés sur le marché du travail devraient prévaloir, ou si ce rôle devrait être considéré en tant qu'occupation spécifique d'une nature différente, ce qui impliquerait des raisonnements juridiques et des stratégies politiques d'un autre type.

Exemples de réformes juridiques pour promouvoir la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique

Belgique

En vertu de la loi du 24 mai 1994, la proportion de personnes du même sexe sur les listes de candidats aux élections en Belgique ne peut être supérieure aux deux tiers.

La présence minimum sur la liste des candidats s'applique donc de manière identique aux hommes et aux femmes. Cette disposition est applicable tant à la Chambre des Représentants et au Sénat qu'aux Conseils régionaux, communautaires, provinciaux et communaux et aux élections du Parlement européen. Si la disposition légale n'est pas respectée, la liste est écartée. Il faut toutefois noter qu'une liste peut ne comporter que des candidats masculins ou féminins, mais dans ce cas elle pourra présenter que 2/3 du nombre de candidats à fournir pour obtenir une liste complète.

La première application à part entière de la loi a eu lieu lors des élections du 13 juin 1999. De manière globale (toutes assemblées confondues: au niveau du Parlement européen, des assemblées fédérales et régionales), la représentation féminine s'est accrue de 4,8% entre les élections de 1995 et 1999, passant 18,5% à 23,3%. En réalité le nombre d'élues a augmenté de près de 25%, passant de 95 à 120 (sur 514). Cet accroissement du nombre de femmes entre deux élections est non négligeable en comparaison de la progression de la représentation féminine en Belgique sur une longue période (depuis 1946).

France

La révision constitutionnelle votée par le parlement réuni en congrès le 28 juin 1999 (loi constitutionnelle 99-569 du 8 juillet 1999) a consacré le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. L'article 3 de la Constitution confère à la loi le soin de favoriser cet égal accès, tandis que l'article 4 dispose que les partis «contribuent à la mise en œuvre de ce principe». Le gouvernement a souhaité une application rapide, dès les élections municipales prévues en 2001, de la révision constitutionnelle.

En conséquence, dès décembre 1999, le gouvernement déposait à l'Assemblée nationale un projet de loi «tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives» ainsi qu'un projet de loi organique pour les territoires d'outre-mer (Nouvelle Calédonie, Polynésie et Wallis et Futuna). L'ensemble de ces textes a été adopté le 3 mai dernier.

Le gouvernement a fait, d'une part le choix de la parité (50% de candidats de chaque sexe) et d'autre part celui de ne pas modifier les modes de scrutin, conformément à l'engagement du Premier ministre. C'est ainsi que, dès mars 2001, la loi s'appliquera dans les communes de plus de 2.500 habitants, dès septembre 2001 pour les élections sénatoriales à la proportionnelle et dès 2004 pour les élections régionales et européennes.

Dans tous ces scrutins, la loi prévoit que sur chacune des listes, «l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un» et qu'«au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe».

En outre, plaçant les partis et groupements politiques au cœur du dispositif de renouveau de la vie politique française, la loi prévoit que «lorsque pour un parti ou groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou ce groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale,... dépasse 2% du nombre total des candidats, le montant de la première fraction ... qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats». Ainsi, la loi permet à un parti politique de ne pas être sanctionné s'il présente 49% de femmes et 51% d'hommes. En revanche, la diminution de la première fraction des aides publiques sera de 5% pour un écart de 10%, de 30% pour un écart de 60% et au maximum de 50% pour un écart de 100%. Ce mécanisme de pénalisation financière permet d'éviter les effets de seuil. Il garantit en outre la perception d'un minimum de 50% d'aide financière.

Cette loi présente des mécanismes simples, articulés autour d'un équilibre entre mesures obligatoires et dispositions financières tout en ne remettant pas en cause l'architecture électorale actuelle. Elle contribuera à la modernisation de la vie politique française par une arrivée significative de femmes dans l'ensemble des prochains scrutins de liste.

ii. Les différents niveaux

Il existe un éventail très large d'institutions de consultation à tous les niveaux – international, national, régional et local.

Ce rapport se concentrera plus particulièrement sur les assemblées de la région géographique du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

a) **Au niveau international**

L'Union interparlementaire est l'organisation internationale réunissant les représentant(e)s des Parlements des Etats souverains. Chaque groupe national désigne des membres pour participer à la conférence bisannuelle et, selon les statuts, chaque groupe est invité à désigner au moins une femme, si le groupe en comprend.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est une organisation régionale de sécurité avec la participation de 55 Etats. Ses décisions sont contraignantes politiquement mais pas juridiquement. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE regroupe plus de 300 parlementaires des Etats participants dans une session annuelle.

b) **Au niveau européen**

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, une assemblée consultative qui se réunit quatre fois par an pendant une semaine, est composée de 291 membres et leurs 291 suppléant(e)s élu(e)s ou désigné(e)s par les 41 parlements nationaux des Etats membres.¹ Le nombre de représentant(e)s des pays membres dépend de l'importance de leur population. Compris entre 2 et 18, il doit être représentatif des grands courants politiques du parlement national. A l'heure actuelle, l'Assemblée compte 103 femmes et 479 hommes (21,5% de femmes). Aucun texte statutaire existe concernant la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein de l'Assemblée.

¹ Etats membres du Conseil de l'Europe (mars 2000): Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, San Marino, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

Consciente de la sous-représentation féminine au sein des institutions politiques, l'Assemblée parlementaire a adopté la recommandation suivante sur la représentation paritaire dans la vie politique, invitant notamment ses délégations nationales à agir au sein des parlements en vue de prendre des mesures concrètes pour corriger la sous-représentation des femmes.

Recommandation 1413 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la représentation paritaire dans la vie politique

[...]

En conséquence, l'Assemblée invite ses délégations nationales à agir au sein des parlements en vue de prendre des mesures concrètes pour corriger la sous-représentation des femmes dans la vie politique, et notamment

- i. de créer des commissions ou délégations parlementaires pour les droits des femmes et pour l'égalité des chances;
- ii. d'instaurer la parité au niveau des partis politiques et de conditionner leur financement à la mise en œuvre de cet objectif;
- iii. d'adopter des dispositions permettant de concilier vie familiale et vie publique;
- iv. de légiférer afin de mettre en place un système d'éducation paritaire, à partir de la scolarité de base, de façon à assurer les mêmes chances d'accès à tous les niveaux de formation.

[...]

Le Parlement européen

Le Parlement européen se réunit chaque mois pendant une semaine. Les 626 membres du Parlement sont élus tous les cinq ans par suffrage universel direct dans les 15 Etats membres de l'Union européenne.¹ La représentation des femmes au Parlement européen a augmenté constamment à chaque élection depuis 1984. La tendance s'est poursuivie avec les élections de 1999, cependant, avec 30,2%, les femmes continuent à être sous-représentées.

En 1999, une femme a été élue à la Présidence du Parlement pour la deuxième fois de son histoire.

c) Au niveau national

Parlements

En juin 2000, les femmes occupaient moins de 1.700 sièges, sur un total de 10.000 sièges répartis dans les quarante et un Etats membres du Conseil de l'Europe (16%). Le pourcentage est très variable d'un pays à l'autre; il va de 4% au Liechtenstein et en Turquie jusqu'à près de 43% en Suède. Il est clair qu'une représentation équilibrée des deux sexes est encore loin d'être la réalité dans la plupart des Etats membres.

En l'état actuel des choses, la principale question concernant les actions positives en matière d'égalité au sein des parlements s'énonce comme suit: veille-t-on à ce que la composition des commissions parlementaires, d'une part, reflète la composition politique du parlement en question, et d'autre part, respecte autant que possible le principe d'une représentation équilibrée

¹ Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni.

des deux sexes? Le Groupe n'a trouvé aucun élément qui permettrait de conclure à l'existence d'une réglementation parlementaire sur cette question dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

On ne sait pas bien comment les parlements constituent leurs commissions du point de vue de la représentation des deux sexes. La composition de ces commissions parlementaires fait apparaître un degré de ségrégation selon le sexe assez comparable à celle que l'on observe dans d'autres domaines: les femmes sont représentées dans les commissions chargées des questions sociales, culturelles et éducatives, tandis que les hommes siègent dans les commissions financières, techniques et de recherche. Selon un rapport de l'Union interparlementaire de 1999¹, plusieurs pays signalent une plus grande diversification de la nature des commissions présidées par des femmes, et de plus en plus de présidentes à la tête de commissions s'occupant des affaires étrangères, de la défense, de la justice. Il serait utile de mener des recherches à ce sujet.

Un exemple intéressant de ce que peuvent faire les parlements dans ce domaine sans adopter de textes législatifs sur les quotas est celui du Parlement islandais, qui a pris une initiative impliquant tous les partis politiques en vue d'augmenter le nombre des femmes en politique (voir chapitre sur la sensibilisation).

Gouvernements (nationaux ou fédéraux)

Si l'on considère les gouvernements et l'équilibre entre les hommes et les femmes en matière de prise de décision, on est amené à tenir compte principalement de deux aspects en ce qui concerne la promotion des actions positives ou les résultats de ces dernières.

1. La proportion de femmes au sein du gouvernement et le portefeuille ministériel qui leur a été attribué.
2. L'attitude du gouvernement en ce qui concerne l'instauration d'un équilibre femmes/hommes dans la composition des équipes de conseil et de décision entourant ses membres (cabinets, expert(e)s, etc.).

Au début de l'année 2000, les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe comptaient en moyenne 15% de femmes. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé dans les Etats membres de l'Union européenne: de l'ordre de 25%. Il n'y a pas de femme Premier ministre – mais dans trois pays (Finlande, Irlande et Lettonie) le chef de l'Etat est une femme. Dans sept pays, on ne compte aucune femme ministre, et dans quatre pays le gouvernement ne compte qu'une seule femme. La grande majorité des femmes ministres s'occupe de dossiers socioculturels.

Donc, en dépit des progrès constants enregistrés dans de nombreux pays, la représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des gouvernements ne peut en aucune manière être qualifiée de tendance incontestable dans tous les Etats membres. Dans huit Etats membres seulement la proportion de femmes parmi les ministres est supérieure à 30% (la masse critique); et dans un seul pays – la Suède – on a depuis 1994 autant de femmes que d'hommes dans le gouvernement.

On ne peut guère parler d'«action positive», s'agissant de la formation de gouvernements équilibrés, étant donné qu'il n'existe dans ce domaine ni législation, ni réglementation, ni procédure.

¹ Participation des femmes à la vie politique, Série «Rapports et documents» N° 35.

Il est même difficile de déterminer si, dans le cas des gouvernements où les femmes sont les mieux représentées, ceux à qui il appartient de former le gouvernement ont délibérément agi pour parvenir à un équilibre entre les sexes. On peut toutefois penser que dans le cas du Danemark, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni, pays dans lesquels la participation féminine est beaucoup plus forte au gouvernement qu'au parlement, la situation résulte clairement d'une volonté politique; et l'on peut y voir le signe d'une action délibérée, de la part des Premiers ministres concernés, en vue d'augmenter le nombre de femmes au sein de l'instance suprême en matière de prise de décision politique. De même, la nomination en Suède, à la fin de 1994, du premier gouvernement à composition équilibrée procédait manifestement d'une démarche volontariste. Il arrive souvent aussi, dans le cadre d'une telle démarche, que des femmes soient nommées à des fonctions ministérielles qui étaient traditionnellement confiées à des hommes: affaires étrangères, intérieur, défense, finances, commerce et justice. L'attribution de tels portefeuilles à des femmes peut être considérée comme un geste fort en faveur de l'égalité.

Dans les pays nordiques, notamment en Finlande, en Norvège et en Suède, le climat et l'environnement politiques, ainsi que les mentalités, ont connu une évolution qui fait qu'aujourd'hui la société, avec ses valeurs et ses attitudes, considère comme normal que l'équilibre entre les sexes soit respecté au parlement et au gouvernement – même si, dans ces pays, la ségrégation sexuelle qu'on observe sur le marché du travail se reproduit fréquemment lorsqu'il s'agit de répartir les portefeuilles ministériels. En Suède, le fait que chaque gouvernement comprenne 50% d'hommes et 50% de femmes est désormais bien établi dans le milieu politique. En Norvège et en Finlande, on a, ou on aurait, du mal à accepter que le pourcentage de femmes au gouvernement soit inférieur à 40%. Le fait que l'égalité entre les femmes et les hommes soit acceptée en tant que principe d'organisation important dans la vie politique et au sein de la société a, d'une certaine façon, institutionnalisé la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision dans ces pays.

Une fois qu'un gouvernement équilibré a été formé, il importe qu'il manifeste pleinement sa volonté de promouvoir l'égalité et une représentation équilibrée des femmes et des hommes à tous les niveaux de la prise des décisions; à cet effet, il peut, par exemple, faire une déclaration publique et/ou adopter un plan d'action (voir le chapitre sur les plans d'action), dont une partie spécifique sera consacrée à la représentation équilibrée au niveau de la prise des décisions. Il appartient au gouvernement de veiller à ce que les personnes, qui ont la charge de mettre en œuvre un plan, aient à leur disposition des informations pertinentes sur la condition féminine et masculine dans tous les secteurs d'activité – informations qui sont fournies par des statistiques et études sexospécifiques, des analyses d'impact sur le genre, ainsi que par la recherche scientifique.

Le fait d'accorder un financement public aux seuls partis pouvant présenter un certain équilibre entre les femmes et les hommes sur leurs listes serait un autre moyen important vers la promotion d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes. Cette question fait l'objet de beaucoup de discussions dans certains Etats membres.

d) Au niveau local

Les pouvoirs locaux sont organisés d'une façon très différente selon les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais l'on peut les classer suivant trois niveaux principaux. Le niveau le plus élevé – celui de la région – existe dans la plupart des grands pays européens. Le niveau provincial existe pratiquement dans tous les pays européens – par exemple les cantons suisses, les provinces italiennes et les comtés anglais – mais il est doté de pouvoirs et de rangs institutionnels très différents. Le niveau de base – ou le niveau communal – assure le contact le plus direct entre le citoyen et le pouvoir public.

Les organes les plus importants au niveau européen qui regroupent des représentant(e)s des collectivités locales et régionales sont les suivants: le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) du Conseil de l'Europe, le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et le Comité des régions (COR) de l'Union européenne.

Sur le modèle de l'Assemblée parlementaire (voir *supra*), le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)**, se compose de représentant(e)s élu(e)s des pouvoirs locaux ou régionaux, ou fonctionnaires directement responsables devant eux. Les délégations nationales doivent être représentatives des différents types de collectivités locales et régionales de chacun des 41 Etats membres et de leurs différents courants politiques.

La Charte du CPLRE stipule que:

«*La composition de la délégation de chaque Etat membre du CPLRE devrait assurer:*

[...]

d. une représentation équitable des femmes et des hommes présents dans les organes des collectivités locales et régionales de l'Etat membre.»

A l'heure actuelle, le CPLRE est composé de 91 femmes et de 467 hommes, soit 19% de femmes.

En 1998, le CPLRE a procédé à une enquête sur la participation des femmes aux institutions locales et régionales des pays membres.¹ Même si la situation varie sensiblement d'un pays à l'autre en ce qui concerne les taux de participation des femmes à la vie politique, les résultats de l'enquête permettent de constater qu'aux niveaux local et régional les taux de participation des femmes demeurent dans l'ensemble trop faibles et que très peu de mesures sont prises en faveur de leur intégration politique. Dans le cadre des réponses reçues, il apparaît avec une certaine régularité que:

- l'absence de lois sur les quotas est palliée par des initiatives propres à chaque parti;
- l'instrument d'intervention le plus fréquemment utilisé est la diffusion de l'information et de la formation professionnelle;
- les initiatives visant à favoriser l'accès des femmes au travail sont peu fréquentes, bien que l'on admette aujourd'hui l'importance que de telles initiatives peuvent avoir au niveau de la participation des femmes à la vie politique.

Les résultats de cette enquête démontrent que le niveau de participation des femmes à la vie politique a tendance à s'accroître lorsque l'on passe du gouvernement national aux pouvoirs locaux, des charges individuelles et des organes exécutifs aux organes législatifs/parlementaires (le nombre de sièges étant généralement plus limité au sein des organes exécutifs) et, enfin, lorsque l'on passe des niveaux de pouvoir inférieurs aux niveaux supérieurs et de ceux qui bénéficient d'un développement économique plus faible à ceux qui ont un développement économique plus important.

Suite à cette enquête, le CPLRE a adopté la recommandation et la résolution suivantes sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes.

¹ La participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes, CPR (6) 4, Partie II.

Textes adoptés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)

Recommandation 68 (1999) sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions d'Europe

Le Congrès [...] demande aux gouvernements des Etats membres:

- a. de modifier les législations étatiques afin d'éliminer les obstacles à la mise en œuvre d'une véritable égalité des chances entre hommes et femmes dans la vie politique et de reconnaître juridiquement la légitimité des actions antidiscriminatoires;
- b. d'introduire des mesures positives facilitant l'accès des femmes aux fonctions publiques et politiques, et ce en liaison avec les collectivités locales et régionales, conformément au principe de subsidiarité;
- c. de faciliter, en collaboration avec les collectivités régionales, l'introduction de mesures susceptibles d'augmenter la présence des femmes dans les institutions régionales, telles que:
 - la sensibilisation des partis politiques à la présentation de candidatures féminines à l'occasion des élections administratives;
 - les lancements de cours de formation spécifiques pour les candidates visant à les familiariser aux techniques politiques et de campagnes de sensibilisation visant à surmonter leurs craintes de posséder des compétences insuffisantes et à motiver les femmes pour un engagement actif dans la vie politique;
 - la mise en place de mesures concrètes permettant aux candidates de concilier la vie familiale et l'exercice d'une profession et de fonctions politiques;
 - le soutien des activités communes entre partis politiques visant à l'accroissement du nombre de femmes engagées dans la vie politique active;
- d. de prévoir l'examen des documents du Congrès et des organisations interrégionales qui collaborent étroitement avec lui dans ce domaine et une évaluation des questions soulevées de la part des institutions gouvernementales compétentes ainsi que des Assemblées d'élus pour faire connaître au Congrès leurs commentaires, leurs conclusions et, le cas échéant, les actions entreprises pour améliorer la situation.

Résolution 85 (1999) sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions d'Europe

Le Congrès [...] demande aux autorités régionales:

- a. d'entreprendre des mesures appropriées pour faciliter l'accès des femmes aux institutions politiques des collectivités régionales;
 - b. de lancer des programmes pour promouvoir et encourager les femmes à s'engager davantage dans la vie politique des régions et à prendre des responsabilités auprès de leurs institutions politiques, parlementaires et administratives;
 - c. d'encourager les organisations de la société civile à lancer des programmes d'information et de formation visant à faciliter aux femmes l'accès aux institutions politiques des régions;
 - d. de mettre en place un programme d'action fondé sur le principe de la discrimination positive pour assurer une présence équitable des femmes auprès des institutions politiques des régions;
 - e. d'examiner, dans la mesure de leurs possibilités, le rapport présenté à la session et les documents l'accompagnant dans le cadre des Assemblées régionales, dans les commissions spécifiques ainsi que par les organes exécutifs;
 - f. de faire connaître au Congrès les résultats de ces délibérations et, le cas échéant, des actions envisagées ou entreprises, suite aux recommandations avancées;
6. Demande au Bureau de charger son groupe de travail compétent de lancer au plan européen une grande campagne pour promouvoir la participation des femmes aux fonctions politiques dans les régions européennes et de faire participer à cette campagne des organisations de collectivités locales et régionales particulièrement actives, telles que l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE).

Le **Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)**, une association internationale sans but lucratif, rassemble plus de 100.000 collectivités territoriales de 29 pays. Il a créé une Commission des élus locaux et régionales afin de promouvoir le rôle des élus locaux et régionales dans la construction européenne et de renforcer leur présence politique dans la Communauté. La commission s'est ouverte depuis maintenant plusieurs années aux élus locaux et régionales de l'Europe centrale et orientale.

Le CCRE a développé des outils d'information et organisé des séminaires sur la présence des femmes dans la vie politique locale, et a conduit des recherches sur la présence des femmes dans la vie politique, notamment au niveau local, dans les différents pays de l'Union européenne.¹ Lors de sa réunion en mars 2000, le Bureau exécutif du CCRE a adopté une résolution qui, entre autres, encourage les Etats membres de l'Union européenne à appliquer les mesures législatives appropriées en faveur de l'équilibre hommes/femmes dans la prise de décision, notamment au niveau local et régional, et invite les associations nationales membres à assurer une présence équilibrée des hommes et des femmes au sein de leurs organes dirigeants. Dans le cadre de cette réunion, les élus membres du CCRE ont organisé un séminaire sur «les femmes et l'emploi», à l'issue duquel a été adoptée une déclaration qui a été intégrée à la prise de position du CCRE sur l'emploi.

iii. Les différentes procédures

a) **Juridiques et réglementaires**

Systèmes électoraux

Même si les méthodes d'élection diffèrent grandement selon le pays, l'on peut parler de trois grandes catégories de systèmes électoraux en Europe: 1) les systèmes fondés sur la majorité relative ou absolue; 2) les systèmes semi-proportionnels et 3) les systèmes fondés sur la représentation proportionnelle.

Le système majoritaire est utilisé au Royaume-Uni et en France, par exemple. Dans le «scrutin anglais» ou scrutin majoritaire uninominal à un tour, les élections sont organisées dans des circonscriptions uninominales dans lesquelles est déclaré élu le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix, sans qu'il ait nécessairement obtenu la majorité absolue des voix exprimées. Dans le «scrutin à deux tours» français, deux tours d'élections sont organisés à deux semaines d'intervalle. Le premier tour se déroule de la même manière qu'une élection de type anglais. Mais si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour, un second tour est organisé pour départager les candidats les mieux placés au premier tour, et le candidat qui remporte ce second tour est déclaré élu.

Les systèmes semi-proportionnels utilisés en Europe (en Allemagne et en Autriche, par exemple) sont des «systèmes mixtes» combinant des listes du mode de scrutin à la représentation proportionnelle et les circonscriptions du scrutin majoritaire. Il arrive souvent qu'une partie des députés soient élus à la représentation proportionnelle et l'autre à l'un ou l'autre des scrutins majoritaires.

Les systèmes à la représentation proportionnelle sont largement utilisés en Europe. Ils visent pour l'essentiel à réduire l'écart entre le nombre de voix obtenues par un parti au niveau national et celui des sièges dont il dispose au Parlement. Les partis politiques présentent des listes de candidats aux électeurs au niveau national ou régional quand plusieurs sièges sont offerts par circonscription. Dans certains cas, les électeurs peuvent préciser les candidats qu'ils

¹ Voir rapport sur «Les femmes et les hommes dans les communes d'Europe» (CCRE), Paris, 1999.

préfèrent parmi les noms inscrits sur la liste de tel ou tel parti (listes «non bloquées»), mais le plus souvent, ils ne peuvent que voter pour un parti sans pouvoir modifier la liste que ce parti leur présente (listes «bloquées»).

La recherche et les statistiques montrent que là où existent des systèmes de représentation proportionnelle, en pratique il est plus facile pour les femmes d'améliorer leur représentation dans les organes politiques. D'après les données comparatives, les femmes ont toujours eu un léger avantage dans les pays où la représentation proportionnelle est en vigueur.¹ La qualité de l'organisation des forces en faveur du renforcement de la représentation des femmes dans la vie politique a permis, au cours des trois dernières décennies, de faire sensiblement progresser cette représentation dans les systèmes appliquant le mode de scrutin à la représentation proportionnelle, tandis que les progrès étaient nettement moins importants dans les systèmes à scrutin majoritaire. Les systèmes à scrutin majoritaire uninominal sont toujours apparus comme les systèmes les moins favorables aux femmes. Lorsqu'il est possible de choisir entre deux personnes, bien des gens ont peur de perdre l'homme. On pourrait donc considérer le passage d'un système de scrutin majoritaire à un système de représentation proportionnelle comme une «action positive» en faveur des femmes, d'autant plus qu'il semble très peu probable qu'une politique stable et efficace visant une représentation équilibrée des femmes et des hommes puisse être menée au sein d'un système électoral utilisant des circonscriptions uninominales.

Toutefois, comme il ressort du chapitre suivant sur les partis politiques, les systèmes de représentation proportionnelle ne peuvent être utiles que si les forces œuvrant en faveur d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes sont organisées à l'intérieur des partis eux-mêmes et sont **actives**.

Pourquoi les systèmes de représentation proportionnelle peuvent-ils aboutir à une meilleure représentation des femmes?

En premier lieu, le nombre de sièges par circonscription étant supérieur, les listes présentées par les partis offrent davantage de possibilités pour ce qui est de proposer la candidature d'une femme. Un parti peut compter remporter plusieurs sièges dans chaque circonscription.

En deuxième lieu, une liste où un parti qui ne présenterait que des hommes ou que des hommes pour les premiers sièges risquerait d'apparaître comme surannée, ce qui pourrait entraîner une désaffection des électeurs. Qui plus est, au sein d'un parti donné, l'équité commande de maintenir un juste équilibre entre les femmes et les hommes, surtout dans le cas des partis où des femmes conduisent une action fractionnelle.

En troisième lieu, lorsqu'un parti décide de présenter des listes équilibrées, on peut s'attendre à ce que les autres partis lui emboîtent le pas, en particulier s'ils veulent contester à d'autres titres la politique du parti qui applique un quota en faveur des femmes sur ses listes de candidats. Cela semble plus facile dans les pays à scrutin à la représentation proportionnelle que dans ceux à scrutin majoritaire. En fait, lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat en lice, il est souvent beaucoup plus difficile d'écarter le titulaire ou le type de candidat traditionnellement proposé pour donner le siège à une femme. Dans les systèmes à représentation proportionnelle, il n'est pas très difficile pour un parti d'ajouter le nom d'une femme à sa liste, et cela peut même l'aider à remporter un plus grand nombre de sièges.

Quant à la question de savoir si les listes «bloquées (préférentielles)» ou «non bloquées» favorisent la représentation des femmes – qui consiste à se demander si les électeurs peuvent peser sur le choix du ou des candidats à élire ou si c'est le parti qui établit le classement des

¹ *Women in Parliament: Beyond numbers*, International IDEA, Handbook Series No. 2. Les systèmes électoraux en Europe: évaluation de l'impact sur le genre, Commission européenne, 1999.

candidats selon ses propres critères –, la réponse est sans doute différente selon les pays. Elle dépend de l'importance attachée à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le pays considéré. Dans certains pays, il peut être plus facile que dans d'autres de convaincre les électeurs de voter pour des femmes; ailleurs, les responsables des partis peuvent être mieux disposés que ne le serait l'électeur moyen à augmenter le nombre des femmes sur les listes de candidats appelés à exercer des responsabilités électives.

Exemples de systèmes électoraux¹

Grèce

C'est en 1975, après sept années de dictature militaire, que la démocratie parlementaire a refait surface en Grèce. La Constitution de 1974 a créé un corps législatif monocaméral de 300 membres, la Chambre des députés. En ce qui concerne le découpage électoral, le pays se compose de 56 circonscriptions ayant un ou plusieurs élus pour un total de 288 sièges, et d'une circonscription nationale unique pour douze «députés d'Etat». Leur taille varie de six circonscriptions dotées d'un seul siège à une circonscription de 38 sièges (la deuxième de la capitale, Athènes). Au total, 39 des 57 circonscriptions sont dotées d'un à cinq sièges chacune. Les élections de déroulent au scrutin à un tour, d'après le système Hagenback-Bischoff de représentation proportionnelle «renforcée». Les électeurs expriment leur préférence pour des listes de partis et, sur chaque liste, pour des candidats. Les partis qui ont désigné des candidats dans les trois quarts au moins des circonscriptions du pays et ont recueilli au minimum 3% des suffrages sont assurés d'obtenir un à trois sièges à la Chambre. En Grèce, le droit de vote a été accordé aux femmes en 1952 et la première femme député a été élue en 1953.

Les élections législatives de septembre 1996 ont vu l'élection de dix-neuf femmes à la Chambre (6% des députés), ce qui donne à la Grèce la réputation peu enviable d'avoir la plus faible représentation parlementaire féminine de toute l'UE. Rendre compte de la sous-représentation des femmes dans la vie politique grecque est une tâche peu aisée, que vient encore compliquer l'inexistence de données de base et la pénurie d'études sur la question. On peut tout de même constater que plusieurs éléments importants se conjuguent pour réduire à un minimum la représentation des femmes dans la vie politique, parmi lesquels figurent en tête les attitudes culturelles et la politique de barrage pratiquée par les partis. Pour l'heure, il n'existe aucune étude indiquant l'effet du système électoral sur les possibilités des femmes d'être élues.

Fédération de Russie

La Douma d'Etat (Parlement) compte un nombre total de 450 députés. Le système de la représentation proportionnelle selon les listes des partis (RP) et le système de scrutin majoritaire uninominal (majorité relative) sont tous deux utilisés pour choisir les députés siégeant à la Douma, mais le nombre de députés élus suivant le système uninominal n'est pas ajusté pour refléter la proportion des suffrages des partis politiques selon la représentation proportionnelle, comme c'est le cas dans d'autres pays. En effet, le système de représentation proportionnelle fonctionne comme une seule circonscription, puisque les votes pour un parti politique ou bloc sont agrégés sur l'ensemble du pays. Une participation minimum de 25% des électeurs éligibles est requise pour valider une élection. Le candidat élu est celui ayant recueilli le plus de votes, sans tenir compte du niveau de majorité, puisqu'il n'existe pas de deuxième tour.

Suède

La Suède a un système électoral de scrutin de liste avec vote préférentiel. Les 310 sièges sont répartis proportionnellement d'après la méthode St-Lague modifiée qui a été adoptée dans les années 50. Pour obtenir un siège, un parti doit recueillir au moins 4% des suffrages exprimés à l'échelle nationale ou 12% des suffrages exprimés dans l'une des vingt-neuf circonscriptions à plusieurs sièges. Trente-neuf sièges supplémentaires, qui sont attribués sur la base du vote national, sont répartis entre les différents partis de manière à ce que la répartition définitive des sièges au Parlement corresponde d'aussi près que possible à la proportion des suffrages exprimés pour chaque parti dans l'ensemble du pays. Les petits partis sont les grands bénéficiaires de ces sièges supplémentaires.

¹ Source: *Women in Parliament: Beyond numbers*, International IDEA, Handbook Series No. 2.

Les systèmes électoraux d'Europe: appréciation de leur incidence sur la représentation des femmes, Commission européenne, 1999.

C'est au moins de septembre 1998 qu'a été instituée la possibilité pour l'électeur d'exprimer son choix personnel indépendamment du choix du parti. L'électeur a la faculté d'indiquer sa préférence pour l'un des candidats de la liste de son choix. Les candidats qui bénéficient de votes personnels représentant au moins 8% des suffrages obtenus par leur parti dans la circonscription sont placés avant tous les autres candidats. Si cette innovation n'a eu qu'un effet minime sur l'équilibre des sexes au Parlement, elle a cependant constitué un élément favorable dans l'élection de cinq femmes et de trois hommes.

Le droit de vote et de candidature aux élections législatives a été accordé aux femmes en 1919 et c'est en 1921 qu'a été élue la première femme député. Les législatives de 1998 ont vu la réélection de 149 femmes (43% du total des députés). En fait, la proportion des femmes élues au Riksdagen (Parlement suédois) n'a cessé de croître depuis 1971, année où les élues constituaient 14% du corps législatif. Ce bilan impressionnant, qui contraste avec le sort électoral réservé aux femmes dans les autres Etats membres de l'UE, est, dans une large mesure, le fruit d'une action féminine de grande envergure destinée à promouvoir les femmes durant l'opération d'investiture des candidats. Cette opération est dominée par les partis et les femmes ont été délibérément et régulièrement choisies pour les sièges qui pouvaient être remportés. En plus des listes où les femmes sont très bien placées, le système électoral est considéré comme une formule qui favorise la représentation féminine grâce au scrutin proportionnel dans les grandes circonscriptions, dont le nombre de sièges va de deux à trente-quatre.

Royaume-Uni

Avec le système électoral britannique, c'est-à-dire le système majoritaire (majorité relative) à un tour et à scrutin uninominal, les élections portent sur 659 circonscriptions à un seul siège dans tout le Royaume-Uni. Dans chaque circonscription, les électeurs votent pour un seul candidat figurant sur une liste comportant le nom de chacun des candidats de la circonscription en question, et c'est celui qui recueille le plus grand nombre de suffrages qui est élu.

Aux dernières élections législatives de mai 1997, 120 femmes ont été élues, soit 18,2% du total des députés. Ce chiffre, qui est double du nombre des élues aux précédentes élections, est un phénomène spécifiquement travailliste. En effet, l'augmentation notable du nombre des femmes du parti travailliste qui ont été élues est le résultat direct de la stratégie de sélection adoptée par ce parti dans les années qui ont précédé ces élections. Toutefois, bien que la stratégie de sélection ait été décisive dans l'accroissement des chances des femmes du Labour d'être élues, elle n'a pas été le seul élément déterminant de ce succès électoral. En effet, une campagne électorale soigneusement orchestrée et une optimisation efficace du vote du parti ont permis l'élection d'un nombre record de députés (419) et la plus forte majorité gouvernementale (de 179 députés) depuis 1935.

b) A l'initiative des partis politiques

Les partis politiques jouent un rôle essentiel en ce qui concerne la participation des femmes, puisqu'ils désignent des candidats appelés à exercer des responsabilités électives. Il existe bien des systèmes et modalités pour choisir des candidats, mais la recherche a montré que les sélectionneurs de chaque parti recherchent des personnes qui possèdent des caractéristiques bien précises et que, au moins jusqu'à une date récente, et dans la plupart des pays, leurs critères sont favorables aux hommes. Les plus importants de ces critères sont les suivants: avoir fait ses preuves dans le parti et être connu dans la communauté, deux critères qui font plutôt pencher la balance du côté des hommes.

Les partis politiques ou leurs membres peuvent favoriser une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique de différentes manières. Ces actions peuvent être classées en deux catégories principales: 1) l'adoption de règlements formels ou informels; 2) d'autres mesures telles que les activités de formation, ou la prise en compte des questions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du parti.

Les disciplines ci-après décrites, qu'il est souhaitable de mettre en œuvre dans le cadre des partis politiques en vue d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes ne comportent naturellement de sens que pour les formations tendant à la représentation ou à la prise en compte des intérêts de l'ensemble de la population.

Elles ne sauraient être imposées aux formations faisant le choix, dans les limites acceptées par les dispositions constitutionnelles ou autres régulant la vie politique des Etats concernés, de ne représenter qu'une fraction de la population ou un sexe (Ligue des Femmes), ce qui peut être regardé comme en général peu souhaitable, mais peut aussi être tenu pour politiquement nécessaire dans des circonstances déterminées et dans un pays déterminé par les ressortissants de ce sexe, comme d'un autre groupe social.

Quotas formels ou informels

La recherche a montré que les propres règles d'un parti influencent la façon dont celui-ci conduit le processus menant à l'investiture. Une fois que les règles ont été précisées, il est plus facile pour les femmes d'élaborer des stratégies pour œuvrer de façon concertée au sein des partis politiques en vue d'améliorer leurs chances d'obtenir l'investiture de leur parti.

D'autres éléments peuvent influencer les partis politiques et contribuer à améliorer les chances des femmes d'être retenues en vue d'exercer des responsabilités électives, à savoir l'existence d'organisations féminines puissantes s'occupant des questions féminines dans le pays en question ainsi que de groupes ou organisations de femmes au sein de chaque parti. Ces éléments ont souvent amené les partis politiques à adopter, informellement ou formellement, un système pour promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes, y compris dans certains cas un système de quotas. Un système de quotas au sein d'un parti politique signifie que les femmes (ou les hommes) doivent représenter un certain nombre ou pourcentage de membres sur les listes de candidat(e)s pour toutes les élections, ou une partie de celles-ci, et dans certains cas, de membres de ses organes internes.

Il n'existe pas beaucoup d'études sur la façon dont les femmes se sont organisées au sein des partis politiques pour atteindre cet objectif. Il faudrait mener des recherches à ce sujet. Toutefois, l'exemple du développement historique de la représentation politique des femmes dans les pays nordiques, qui étaient les premiers Etats membres du Conseil de l'Europe à atteindre une forte représentation des femmes au parlement, montre bien l'importance essentielle du rôle qu'ont joué les groupes féminins indépendants au sein des partis politiques afin de promouvoir la capacité d'agir des femmes. Ils ont eu un rôle très important dans la formation des femmes pour devenir candidates et dans le processus menant à l'investiture des femmes aux postes électifs. Ce développement montre aussi qu'alors que l'effectif des adhérents a diminué dans bien des partis, les femmes y sont proportionnellement de plus en plus nombreuses et elles influencent de plus en plus le fonctionnement démocratique interne des partis.

Rien dans la Constitution ou la législation des pays nordiques ne prescrit une forte représentation des femmes. Il est donc permis de supposer que le très sensible accroissement de leur présence au parlement au cours des trente dernières années est dû à la pression continue exercée par les mouvements de femmes en général et les groupes féminins au sein des partis. Il s'explique également par le soutien dont bénéficie le principe d'égalité dans la société et la mise en place de l'Etat providence, qui permettent aux femmes de consacrer du temps à la politique.

Dans les pays nordiques, les organisations féminines indépendantes, ce que l'on appelle les syndicats féminins, ont une longue tradition au sein des partis politiques. Ces syndicats préconisent l'élection de femmes et s'emploie à recruter des électeurs et des membres du parti. Ces organisations féminines ont également joué le rôle d'associations intellectuelles et ont servi de cadre pour la formulation d'une politique des femmes.

On ne peut feindre d'ignorer l'influence que ces organisations féminines au sein des partis ont exercée lorsque les quotas fondés sur le sexe ont été examinés et adoptés. Certains auteurs

estiment que la mentalité politique et la présence politique des femmes dans les pays nordiques et, plus récemment dans d'autres pays tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, ont évolué sous l'effet non seulement des systèmes de quotas en tant que tels, mais aussi de l'importance symbolique de la dimension de l'égalité entre les sexes.

Dans beaucoup d'Etats engagés dans un processus de transition vers la démocratie, il faut constater qu'avec les élections démocratiques le nombre de femmes investies de responsabilités politiques a diminué. Mais le passé ne peut pas servir comme un point de référence, parce que, jusqu'en 1990, dans ces Etats, il n'y avait pas d'élections démocratiques. Les élections démocratiques ont montré quelle était la situation réelle des femmes. Des actions positives sont donc particulièrement nécessaires dans ces pays.

Les règles des partis concernant les quotas sur les listes de candidats revêtent des formes différentes et ont évoluées considérablement ces vingt dernières années. L'un des premiers partis politiques à introduire des quotas d'une façon formelle, le Parti travailliste norvégien, a décidé en 1983 qu'«à toutes les élections et pour toutes les nominations, la représentation des deux sexes doit atteindre au moins 40%». Cependant, rien n'est dit sur la façon dont les candidats doivent être placés sur les listes. Un an plus tard, le Parti libéral suédois a inventé un autre système – officieux – de quotas, le système «zipper» ou «sandwich», selon lequel un candidat sur deux inscrit sur une liste devait être une femme. D'autres partis suédois ont suivi cet exemple.

Certains partis politiques ont recours aux systèmes de quotas lors des élections locales et/ou au sein de leurs structures internes.

D'une façon progressive, plusieurs partis politiques dans d'autres Etats membres ont adopté des quotas formels ou des accords informels visant à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes sur les listes des partis (voir exemples ci-après).

Au sein d'un parti, les quotas ne peuvent atteindre leur objectif que si le processus de mise en application est respecté. Les quotas doivent être en place d'entrée de jeu dans les procédures de sélection et de désignation et ils ne doivent jamais faire l'objet d'un échange de vues de dernière minute. En conséquence, il est parfois nécessaire d'élargir la composition des commissions et autres instances au sein des partis afin que les femmes puissent y siéger sans qu'il faille en écarter les hommes.

Exemples d'application de quotas formels ou informels au sein des partis politiques dans certains Etats membres

En *Autriche*, les cinq partis politiques représentés à l'Assemblée nationale sont en principe acquis à l'idée d'encourager les femmes à faire de la politique. L'instance fédérale du Parti social-démocrate (SPÖ) a décidé qu'en 2000, la proportion de femmes membres du Parti toutes instances confondues devrait avoir atteint 40%; le Parti du peuple (ÖVP) souhaite promouvoir l'égalité de droits des femmes en appliquant un quota minimal d'un tiers de femmes exerçant des fonctions publiques; le Parti Vert demande, entre autres, que l'octroi de subvention aux partis soit lié à l'application de quotas pour la représentation des femmes dans les partis concernés et que, de plus, qu'au moins 50% des personnes inscrites sur ses propres listes électorales soient des femmes. Le Forum libéral n'a édicté aucun quota concernant les femmes attendu qu'il en applique déjà un dans les faits (5 de ses 9 porte-parole régionaux et 4 de ses 9 membres de l'Assemblée nationale sont des femmes). Il n'exclut toutefois pas d'adopter un quota pour le cas où cette situation d'équilibre viendrait à être modifiée. Le manifeste du Parti autrichien pour la liberté (FPÖ) n'aborde pas la question d'un quota féminin.

Belgique

Dans un système électoral à la proportionnelle, la loi du 24 mai 1994 vise «à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections».

Cette loi stipule que «sur une liste, le nombre de candidats d'un même sexe ne peut excéder une quotité de deux tiers du total constitué par la somme des sièges à pourvoir pour l'élection». Cette loi est évidemment applicable à tout parti qui décide de présenter une liste lors de ces élections. Même si le quota ne porte que sur l'ensemble des sièges à pourvoir (ou la somme des candidats effectifs et suppléants sur la liste) et ne fait pas référence aux places politiquement importantes, cette loi a eu le mérite de poser le problème de la sous-représentation des femmes en politique dans l'ensemble des partis. Ceux-ci sont désormais tous concernés par le recrutement de femmes au sein de leur appareil. En outre, même si une application littérale de la loi n'engendrerait pas une augmentation importante du nombre d'élues, la loi peut être vue comme une première étape d'un processus dans lequel les femmes ne peuvent plus être laissées au second plan. Par ailleurs, une révision du dispositif est en cours afin d'en assurer une meilleure efficacité.

Au **Danemark**, le système des quotas n'a été utilisé que par la Gauche sociale et le Parti social-démocrate. On n'a invoqué les règles régissant les quotas concernant les listes de candidature aux élections que dans une mesure très limitée et ces deux partis ont aboli les quotas fondés sur le sexe.

En **Finlande**, les systèmes de quotas n'ont été utilisés que dans le cadre des élections internes du Parti de la gauche et du Parti Vert. Le non-recours aux quotas en Finlande tient notamment au fait que dans le système électoral finlandais, les listes ne sont pas «bloquées»: les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour telle ou telle personne dont le nom figure sur une liste. Les quotas ont donc moins d'impact que lorsqu'il s'agit de voter pour une liste «bloquée». Une situation assez voisine règne au Danemark.

En **Allemagne**, trois des cinq principaux partis politiques ont introduit dans leur statut un système de quotas de 40-50 %. Un parti a fixé un quorum prescrivant un tiers de participation féminine dans toutes les instances et à toutes les fonctions du parti.

En **Irlande**, deux partis politiques sur quatre – les Sociaux-démocrates et l'Alliance populaire – ont institué un système de quotas (40%) qu'ils appliquent aux élections et nominations dans tous leurs organes. Les quotas n'ont jusqu'à présent pas été appliqués aux listes qu'ils présentent aux élections générales. Un des partis a adopté un Programme d'action en faveur de l'égalité.

Au **Liechtenstein**, l'un des trois partis politiques applique un quota de 50%.

Luxembourg

Parmi les partis politiques les plus importants, la majorité pratique soit un système de quotas, soit un système de discrimination positive envers les candidat(e)s. Les statuts de l'un des partis stipulent qu'un des vice-présidents doit être une femme.

Malte

Le Parti travailliste de Malte a adopté en 1993 son premier quota féminin: 20% des délégués à la Conférence générale devaient être des femmes. En janvier 1998, ce quota a été révisé pour faire en sorte que le pourcentage des déléguées à la Conférence générale atteigne au moins 40% en l'espace de trois ans. De plus, un quota de 20% a été approuvé pour assurer une meilleure représentation des femmes au niveau de l'exécutif national. Un rapport préparé à la demande du Parti travailliste pour étudier la façon dont on pourrait aider les femmes à participer sur un pied d'égalité avec les hommes à toutes les sphères de la société maltaise et formuler des propositions à ce sujet a été adopté en janvier 1998 comme politique gouvernementale par la Conférence générale du Parti.

La **Norvège** est manifestement le pays qui applique de la façon la plus systématique les quotas fondés sur le sexe, tant au sein de l'appareil des partis qu'au niveau de la représentation politique. La Gauche sociale et le Parti travailliste ont utilisé les deux types de quotas. Le Parti travailliste a décidé en 1983 qu'«à toutes les élections et pour toutes les nominations, la représentation des deux sexes doit atteindre au moins 40%». Le Parti centriste et les Démocrates chrétiens ont également eu recours aux quotas.

L'utilisation des quotas est à coup sûr le facteur le plus important de la participation des Norvégiennes à la politique. L'utilisation des quotas par les partis politiques a été très controversée lorsqu'elle a fait son apparition dans les années 70. Aujourd'hui, la plupart des partis politiques y ont recours lorsqu'ils proposent des candidatures en vue des élections et nomment les personnes appelées à exercer des fonctions dans leurs organes directeurs.

Les *campagnes électorales* ont également été très utiles en Norvège. Le gouvernement a financé une nouvelle campagne dirigée par le Centre pour l'égalité entre les sexes en vue des élections locales de 1999.

Slovaquie

Il n'y a actuellement que quelques partis qui soient disposés à envisager l'adoption de quotas et seul le Parti de la gauche sociale-démocrate a institué un quota de 25% en faveur des femmes.

Suède

D'après certains auteurs, la réglementation officielle régissant les quotas dans les partis suédois s'est heurtée à une forte opposition. Le système des quotas fondés sur le sexe n'a jamais fait l'objet d'un besoin législatif. Les listes «sandwich» officieuses, conformes au principe selon lequel une personne nommée sur deux est une femme, ont été mieux acceptées, car elles n'utilisent pas officiellement les quotas. Toutefois, l'exigence de listes à répartition paritaire a été si forte avant les élections législatives de 1994 que le Parti social-démocrate suédois a décidé de rendre officiel le principe selon lequel un candidat inscrit sur une liste sur deux devrait être une femme. Ce principe est devenu depuis l'une des règles du Parti.

Turquie

En 1989, un parti politique a introduit un système selon lequel dans les conseils de province et de district et les organes administratifs de direction du parti, une représentation d'un minimum de 25% de femmes et d'hommes devrait être garantie. Un autre parti a adopté un système de quotas de 10% en 1996. Un autre encore met actuellement en œuvre un système de quotas de 20%.

Royaume-Uni

Les pratiques de discrimination positive telles que les quotas constituent des actes de discrimination fondée sur le sexe et sont illégales. On a recours à des objectifs chiffrés et l'on prend les mesures connexes pour s'assurer que ces objectifs sont atteints.

Le Parti travailliste: Il convient de signaler sa détermination à obtenir une représentation égale des hommes et des femmes et la méthode de l'«appariement» qu'il a choisie pour faire en sorte que la moitié des candidats remportant les élections législatives soient des femmes. Le renforcement de leur participation aux instances locales de l'administration est également un objectif essentiel: 26,5% seulement des élus locaux du Parti sont des femmes. Les instances locales du parti doivent «sonder» les membres qui pourraient souhaiter se présenter aux élections en s'adressant plus particulièrement aux femmes.

Le Parti démocrate libéral: Les Démocrates libéraux ont édifié une structure fédérale comportant trois "Etats parties", correspondant respectivement à l'Angleterre, à l'Ecosse et au Pays de Galles.

Le Parti n'a institué ni listes restreintes composées entièrement de femmes ni quotas, mais prend des mesures positives destinées à accroître le nombre de femmes à tous les niveaux. On trouvera ci-après des exemples de mesures concrètes qui ont été prises. S'agissant des élections européennes, le processus de sélection appelé «zipping» est en passe d'être adopté. On a recensé les trois principaux facteurs empêchant beaucoup de femmes de réussir en politique: l'argent, la confiance et la culture. Le Parti s'emploie à lever chacun de ces obstacles, par exemple en accordant de petites subventions aux femmes briguant un mandat politique pour les aider à régler leurs dépenses de voyage et de garde de leurs enfants; en leur donnant confiance en les faisant «observer» les membres du Parlement et les formant à l'art de parler en public, par exemple; et en sensibilisant les instances locales du Parti aux questions liées à l'égalité des chances et aux aptitudes que les femmes peuvent offrir.

Le Parti conservateur: Le Parti conservateur est conscient que les femmes ne sont pas suffisamment représentées en son sein, notamment au niveau des conseillers municipaux, des membres du Parlement et des membres du Parlement européen. Il entend faire entrer les femmes dans toutes ses instances en plus grand nombre et envisage de créer un groupe consultatif composé de femmes ayant l'expérience des affaires, des membres des professions libérales et des membres du Parti, y compris d'anciens candidats aux élections législatives, pour rechercher activement et recruter des femmes de toutes conditions et dans tout le pays, et les encourager à se présenter aux élections. Il a mis en place un réseau de femmes conservatrices pour inciter un plus grand nombre de femmes à devenir membre du Parti et à tirer parti de leur qualité de membre pour entrer en contact avec des femmes ayant la même approche que la leur: femmes-cadres, femmes actives dans le secteur bénévole ou femmes envisageant de reprendre un emploi.

Au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise, le Parti travailliste et le Parti démocrate libéral sont acquis au principe de la représentation paritaire, mis en œuvre par le recours au système des «membres supplémentaires». En Ecosse, il y aura 73 membres de circonscription et 56 membres supplémentaires et, au Pays de Galles, 40 membres de circonscription et 20 membres supplémentaires. A la Conférence annuelle de 1997, trois principes ont été retenus pour choisir les candidats briguant un siège dans ces organes: utilisation d'une liste de candidats (comme pour le processus de sélection retenu pour choisir les élus locaux, sélection en vertu du principe «one member one vote» (chaque voix doit peser le même poids) et représentation paritaire des femmes et des hommes.

D'autres mesures et/ou initiatives en faveur d'une représentation équilibrée prises par les partis politiques

Bien que les systèmes formels ou informels de quotas au sein des partis politiques aient donné de bons résultats dans certains pays, ils ne sont pas les seules mesures visant à renforcer la participation des femmes à la vie politique. En Espagne, par exemple, où seul le Parti socialiste (PSOE) applique un quota de 25% de femmes, on a enregistré une forte augmentation de la participation des femmes à la vie politique. Lors des dernières élections nationales, la représentation des femmes a augmenté de 6% au Congrès et de 2% au Sénat. La politique active et visible d'égalité entre les femmes et les hommes menée par le gouvernement ces dix dernières années peut expliquer cette situation, ainsi que la mise en place de plans d'action et d'institutions (l'Institut de la Femme) pour assurer leur mise en œuvre, ce qui a rendu les femmes beaucoup plus visibles qu'auparavant. Il serait intéressant de mener une étude sur les raisons qui ont favorisé l'augmentation de la participation des femmes aux partis politiques et à la vie politique en Espagne.

Dans quelques pays, l'égalité entre les femmes et les hommes est devenue une question d'intérêt pour les partis politiques. Ceci a quelques fois eu comme résultat que le fait d'être femme est devenu un critère de sélection en soi. Plusieurs partis ont même dû chercher en dehors de leurs rangs pour trouver les candidates nécessaires. Ceci peut être considéré comme un autre moyen d'action positive en faveur des femmes. De plus, la présence d'un plus grand nombre de femmes en leur sein permet aux partis de traiter une gamme plus large de sujets.

Outre le système de quotas, un autre type d'actions pouvant être pris par les partis politiques consiste à offrir des programmes de formation spécialement destinés aux femmes, afin de les préparer à mener à bien une campagne, aux techniques de présentation et, plus généralement, aux contacts avec les médias. Beaucoup de partis utilisent ces moyens, et plus particulièrement ceux qui ont eu le plus de succès en recrutant et en présentant des candidates.

Dans quelques pays, il a été prouvé qu'un moyen très efficace d'assurer une meilleure représentation des femmes élues et, en même temps, de faire pression sur les partis politiques en ce qui concerne la présentation de candidatures féminines consiste à créer une liste spécifique de femmes ou à les «menacer» avec la création d'une telle liste (voir exemples suivants).

Autres mesures prises par les partis politiques/mouvements en vue d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les parlements

En *Islande*, l'alliance des listes de femmes a été constituée en vue des élections municipales de 1982. Lors des élections législatives de 1983 elle a présenté des listes dans trois circonscriptions. Trois femmes dont le nom figurait sur ces listes ont été élues au Althing, le Parlement islandais. Les autres partis politiques ont alors commencé à accueillir un plus grand nombre de femmes sur leurs listes de candidatures. La proportion des femmes membres du Althing est passée de 5% avant les élections de 1983 à 35% aujourd'hui (22 femmes).

Pays-Bas

La recherche des candidat(e)s en dehors du parti peut augmenter le nombre de femmes souhaitant faire acte de candidature. Une mesure intéressante visant l'augmentation du nombre de candidatures féminines a été utilisée par le Parti travailliste néerlandais en vue des élections législatives de 1998. Le parti a placé une annonce dans les journaux, invitant les femmes et les hommes à faire acte de candidature. Les réponses des femmes ont été tellement nombreuses que le comité de sélection a pu présenter 45% de candidatures féminines.

Fédération de Russie

Le mouvement politique ou bloc (une liste de femmes) intitulé «Femmes de Russie» a été créé avant les élections de 1993. Grâce à ce bloc, le retour des représentantes au parlement a été constaté. 13,5% de femmes ont été élues membres du parlement à la Douma d'Etat (comparé à 5% en 1990). Lors des élections de 1995, la liste «Femmes de Russie» n'a pas dépassé le seuil de 5% des votes sur les listes des partis. Cependant, l'existence de cette liste a obligé les autres partis à placer des femmes plus haut sur leurs listes, afin de maintenir le taux de femmes à environ 10%. Lors des élections législatives de décembre 1999, la liste «Femmes de Russie» n'a pas proposé de candidates et aujourd'hui les femmes détiennent 7.6% des sièges à la Douma.

c) Initiatives prises par les organisations de femmes

Les organisations de femmes ont joué un rôle historique dans la promotion de l'idée d'égalité entre les sexes, et singulièrement en politique (voir également le point b) plus haut: «à l'initiative des partis politiques». Les premières revendications en vue d'une égale représentation politique ont été présentées par les organisations féminines, parce que les autres organisations ne prenaient pas en charge le problème de l'intégration des femmes dans le processus de décision politique. Pour ce motif, le rôle positif de ces organisations a été mentionné dans le Programme d'action de Pékin.

Les perspectives d'action des organisations de femmes consistent aujourd'hui principalement en la réaffirmation de la nécessité de faire place aux femmes en politique, l'organisation de cours pour les femmes et l'organisation des plateformes politiques des listes des femmes lors d'élections.

Il faut souligner aussi le rôle que les ONG des femmes ont joué dans les Etats en transition.

Exemples d'initiatives prises par les organisations de femmes dans les Etats membres

Croatie

En vue des élections législatives de janvier 2000, une ONG de femmes a organisé, en octobre 1999, un séminaire de cinq jours sur «les femmes en politique». L'objectif de ce séminaire était d'approfondir les connaissances sur les questions concernant les femmes au sein de la politique et des partis politiques et d'encourager les femmes à devenir plus actives en politique. Quatre participantes au séminaire se sont présentées en tant que candidates aux élections. Un journaliste et un producteur de télévision croates ont organisé deux ateliers pour permettre aux femmes d'exercer leurs compétences dans le domaine des médias.

L'ONG a également organisé des fora en vue de rendre visibles les questions concernant les femmes et de mobiliser les femmes à voter. Des émissions de radio ont été organisées avec la participation de candidat(e)s de quatre partis importants. La responsabilité des politicien(ne)s, la communication avec les électeurs/trices et les questions concernant les femmes faisaient partie des thèmes discutés. Deux des invités masculins sont devenus ministres au sein du nouveau gouvernement.

France¹

Suite à une conférence organisée à Athènes en 1992 par le réseau européen «Femmes dans la prise de décision» et le Lobby européen des femmes, six associations féminines nationales disposant d'un important réseau sur le territoire se sont rassemblées sous le titre de «Elles aussi» avec pour objectif d'encourager les femmes à présenter leur candidatures aux élections municipales de 1995. Pendant les deux ans précédant les élections ce réseau a organisé, à travers la France, des réunions publiques sur le sujet. Celles-ci ont mobilisé de nombreuses femmes désireuses de s'investir dans la vie municipale et ont eu un important retentissement dans la presse locale et régionale. Les responsables politiques ont été, pour ce qui les concerne, conduits à prendre en considération la demande des femmes à être candidates en raison de l'écho de ces manifestations, rassemblant des femmes de tous horizons.

L'autre exemple a eu pour cadre l'Alsace. Dans cette région, où l'on constatait une sous-représentation structurelle des femmes dans la politique, l'initiative est partie de militantes de droite. En 1992, des femmes de l'UDF, furieuses de l'absence de candidates de leur parti en position éligible sur la liste de leur parti pour les élections régionales, ont réuni toutes les associations féminines du département et décidé de présenter une liste de femmes. Alors que d'autres expériences de listes féminines ou de partis féminins avaient échoué, celle-ci a obtenu un relatif succès parce qu'elle s'appuyait sur un solide réseau d'associations. La liste a obtenu 6,6% des suffrages exprimés et le mouvement *Femmes d'Alsace* a été créé, qui n'est pas un parti mais un mouvement d'opinion.

Slovaquie

L'organisation non gouvernementale «Femmes professionnelles» s'est occupé, depuis 8 ans, de l'éducation et de la formation des femmes intéressées à faire de la politique. Elle a créé l'Institut démocratique des femmes professionnelles et, avec le soutien de subventions de l'étranger, organise des stages de formation pour les futures politiciennes.

¹ Information reprise du rapport «Les femmes et les hommes dans les communes d'Europe» (CCRE), Paris, 1999.

Suède

La baisse du pourcentage de la représentation féminine au parlement suite aux élections de 1991 a déclenché un débat profond sur la création d'un nouveau «parti politique féminin» en vue des élections de 1994. Plusieurs nouveaux réseaux de femmes ont été créés à travers le pays et, quand elles se sont rassemblées, ces femmes ont mené une campagne avec la «menace» de s'inscrire en tant que parti «si les partis politiques existants ne prenaient pas plus au sérieux les questions concernant les femmes». Ce défi, qui a été très médiatisé, a été relevé par les partis politiques et s'est soldé par 40% de femmes élues et par la nomination du premier gouvernement «paritaire».

Un exemple de coordination au niveau européen

Le Lobby européen des femmes

Le LEF est une coalition d'organisations féminines nationales des 15 Etats membres de l'Union européenne et d'organisations européennes, avec plus de 2.700 membres. Le LEF surveille systématiquement l'activité législative européenne et y réagit lorsque cela s'avère nécessaire. L'objectif du LEF est de supprimer toute forme de discrimination à l'encontre des femmes et de servir de lien entre les décideurs politiques et les organisations de femmes. Il vise également à favoriser la mise en œuvre d'une politique sociale européenne et veille à ce que la coopération entre l'Union et les autres pays s'effectue en intégrant les femmes. Le rôle du LEF est de représenter au sein des institutions européennes les intérêts de ses organisations membres et de leur proposer des campagnes en fonction de l'information recueillie au niveau européen.

3. EQUILIBRE ENTRE LES SEXES AU SEIN DES ORGANISMES NON ÉLUS¹

Le pourcentage de femmes au sein des organes élus est en constante augmentation en Europe. Cependant, les décisions importantes sont également prises à l'intérieur d'organes, de conseils, etc., qui sont composés de représentant(e)s nommé(e)s. La représentation des femmes au sein de ces organes est moins élevée que celle des organes élus. C'est pourquoi l'accent doit être mis sur le besoin d'actions positives au sein de ces premiers organes. Plusieurs exemples démontrent que l'obligation générale de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes est laissée de côté. La participation équilibrée à la prise de décision constitue une obligation concrète qui doit être mise en œuvre et suivie, et plusieurs pays ont adopté des textes législatifs dans ce domaine.

Pour pouvoir disposer de toutes l'expertise et les connaissances nécessaires aux débats et à la prise de décision, les femmes et les hommes doivent avoir des chances égales pour participer au processus de prise de décision. Ceci est d'autant plus important en ce qui concerne les divers organes décisionnels au niveau local. Les besoins et les avis des habitant(e)s de la commune doivent être reflétés dans les décisions. Par exemple, les femmes ont souvent une meilleure compréhension des besoins des enfants et des personnes âgées.

L'un des thèmes de l'affaire Badeck (C-158/97 – voir pages 44 et 46 pour plus de détails) concernait la composition équilibrée des deux sexes au sein de l'Administration. La Cour européenne de justice a décidé que l'article 2, paragraphes 1 et 4, de la Directive relative à l'égalité de traitement ne s'oppose pas à une réglementation nationale relative à la composition des organes représentatifs des travailleurs et des organes d'administration et de surveillance, qui préconise que les dispositions législatives adoptées pour sa mise en œuvre prennent en compte l'objectif d'une participation au moins égale des femmes au sein de ces instances.

i. Commissions publiques

A côté des organismes élus, un grand nombre d'instances collégiales sont à l'œuvre au sein de l'administration. Il s'agit de conseils consultatifs, conseils d'autorités publiques, commissions et comités composés de membres délégués par des administrations publiques ou par des organismes privés, ou nommés sur proposition de ces administrations ou organismes. Dans ces instances collégiales, les femmes ont souvent été sous-représentées et ne pouvaient guère peser sur la prise de décisions. On considère généralement que pour pouvoir peser sur le processus décisionnel, les femmes doivent atteindre la «masse critique» de 30%.

Dans certains pays, il est devenu courant d'utiliser des objectifs chiffrés pour atteindre une représentation paritaire dans les instances considérées, et il existe des dispositions tout à fait claires sur le processus de nomination à ces organes.

D'après les réponses au questionnaire adressé par le Groupe, les quotas appliqués aux organes non élus peuvent fixer le pourcentage minimal de représentation de chaque sexe à 40%, par exemple, à moins que des raisons impératives militent en sens contraire (Norvège, Finlande). Ces raisons pourraient tenir, par exemple, à une pénurie de spécialistes femmes ou hommes dans certaines branches d'activité ou à une situation dans laquelle les membres sont choisis eu égard aux fonctions occupées dans une administration publique. Elles doivent être expressément formulées pour que des dérogations soient consenties. Cette obligation peut s'étendre à l'administration centrale, régionale et locale. Cette formule est opportune car elle permet:

¹ La notion d'«organisme non élu» est à distinguer de celle d'organes ou de représentants élus dans le cadre d'élections générales.

- de ne pas précipiter la mise en œuvre des quotas dans des conditions qui rendraient celle-ci contreperformante, les progrès nécessaires à leur respect n'ayant pas été préalablement, comme il est souhaitable, accomplis dans les milieux administratifs ou privés où sont puisés les membres des commissions considérées
- de faire lever sur ces milieux pour les inciter à progresser, sous peine de se voir préférer, pour la composition des commissions, des représentants d'administrations ou de groupes privés plus performants.

Exemples d'objectifs chiffrés en matière de représentation équilibrée entre les sexes au sein des organismes non élus

Belgique

La loi de 1990 stipulait que, pour chaque mandat à pourvoir au sein d'un organe consultatif fédéral, les instances chargées de présenter des candidats devaient présenter à la fois la candidature d'un homme et d'une femme. Cette disposition ne garantissant pas une féminisation accrue, une modification est intervenue le 17 juillet 1997. Le principe de la double présentation est maintenu mais la loi prévoit également une obligation de résultat et des sanctions précises en cas de non respect. Ainsi, la loi dispose que chaque organe consultatif ne peut comprendre qu'un maximum de deux tiers de candidats du même sexe. A défaut, il ne pourra plus émettre d'avis valable. Une procédure de dérogation est toutefois prévue.

Communauté flamande

Le 18 mai 1999, le Parlement des Flandres a adopté le Décret portant une représentation mieux équilibrée d'hommes et de femmes au sein des organes de gestion et d'administration des organismes, entreprises, sociétés ou associations relevant du Gouvernement flamand (*Moniteur belge* du 29 juin 1999). En principe, ce décret énonce que deux tiers au maximum des membres ayant voix délibérative au sein d'un organe de gestion ou d'administration des organismes, entreprises, sociétés ou associations qui relèvent du Gouvernement flamand peuvent être du même sexe. Ce quota doit être respecté lors de tout renouvellement total ou partiel de la composition des organes de gestion ou d'administration.

A partir du 1^{er} janvier 2002, il ne sera plus possible de déroger à cette disposition et le quota établi devra être atteint lors de tout renouvellement ou remplacement des mandats. Aux fins de la mise en œuvre de ce principe, le décret contraint en outre l'instance chargée de proposer les candidatures à présenter, pour chaque mandat à pourvoir, la candidature d'un homme et d'une femme.

L'application de ce décret et de celui portant instauration d'une représentation plus équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs est assistée par une base de données – «Pluspunt» – qui recherche essentiellement des femmes destinées à pourvoir des postes dans des organes consultatifs ou de gestion. «Pluspunt» sensibilise, conseille et assiste les autorités et les organisations qui cherchent à obtenir une égalité de représentation des femmes et des hommes au sein de leurs organes consultatifs ou de gestion, et sensibilise, forme et sélectionne les femmes intéressées et compétentes pour ces fonctions consultatives et de gestion. «Pluspunt» a commencé à fonctionner à la mi-1999 et avait enregistré, à la fin de l'année, un peu plus de 200 candidatures féminines.

Danemark

Le Conseil pour l'égalité de statut, créé en 1975, s'est immédiatement employé à accroître le nombre de femmes siégeant dans les organismes non élus, sans grand succès. En 1985, le gouvernement s'est vu contraint de faire adopter une Loi sur la désignation des membres des commissions publiques, qui visait à promouvoir une représentation paritaire dans les commissions publiques constituées par un ministre.

La Loi fait obligation à tous les ministères, organisations et autres entités de désigner à la fois une femme et un homme. Il incombe ensuite au ministre de constituer la commission d'une façon qui respecte l'équilibre entre les sexes.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, plus de 37% des membres des organismes désignés par un ministre sont des femmes, alors qu'elles n'étaient que 10% avant cette initiative.

Finlande

En Finlande, l'application de quotas dans les organismes non élus a donné des résultats très encourageants: les quotas ont permis aux femmes d'entrer en force dans ces organismes, par exemple dans les commissions gouvernementales et les organismes municipaux. Dans les *commissions gouvernementales*, la proportion des femmes se situe actuellement aux alentours de 43%, contre 28% auparavant. Le pourcentage de femmes est passé de 25 à 45 dans les *conseils exécutifs municipaux* et de 35 à 47 dans les *commissions municipales*. Dans la pratique, les 452 municipalités ont appliqué les quotas avec succès. Dans les *agences* et les institutions dont les membres sont nommés par les ministères, le pourcentage de femmes est passé de 27 à 40. Ces résultats sont tirés d'une étude réalisée en 1996.

Allemagne

Le rapport de 1991 sur les organes du gouvernement fédéral constatait que les femmes ne constituaient que 7,2% des membres de 1.000 organes (commissions, conseils, etc.) relevant du gouvernement fédéral et qu'aucune femme ne siégeait dans plus de la moitié de ces organes. Ce rapport a débouché en particulier sur l'adoption de la Loi sur les organes fédéraux (article 11 de la deuxième Loi sur l'égalité des droits), entrée en vigueur en septembre 1994, qui vise à garantir une participation égale des femmes et des hommes à ces organes et a créé un fondement juridique dans ce domaine.

Cette Loi fait essentiellement obligation à tous les organismes administratifs, politiques et économiques habilités à nommer leurs membres de présenter une double candidature, c'est-à-dire de proposer la candidature d'une femme et d'un homme également qualifiés pour siéger à l'organe en question. L'autorité de nomination dont relève tel ou tel organisme doit servir les buts de la Loi au moment de se prononcer sur les propositions concernant le personnel. En vertu de la Loi sur les organes fédéraux, si l'organisme n'est pas, pour des raisons concrètes ou juridiques, en mesure de proposer une double candidature, il doit en communiquer les raisons à l'autorité de nomination, qui doit ensuite en étudier la validité.

La Loi sur les organes fédéraux n'est pas applicable aux juridictions fédérales, non plus qu'à la Bundesbank et à la nomination des membres du gouvernement fédéral par le chancelier fédéral. Elle n'est pas non plus applicable à la composition des organes dont les membres doivent être élus en vertu d'un mécanisme prescrit par une loi, la raison de cette exception étant la primauté du mécanisme électoral démocratique.

D'après le dernier rapport concernant la loi sur les organes fédéraux publiés en 1998, ces organes ne comptaient que 12,7% de femmes. Le Gouvernement fédéral envisage donc une modification de la loi sur les organes fédéraux pour que davantage de femmes soient effectivement nommées en application de la loi.

Islande

La Loi de 1991 sur l'égalité de statut et de droits entre les femmes et les hommes stipule que, dans la mesure du possible, les femmes et les hommes doivent être nommés dans des proportions approximativement égales aux comités, commissions et conseils relevant d'organismes de l'administration centrale ou locale. Ces comités, commissions et conseils doivent en tenir compte pour toutes les nominations recherchées.

Irlande

En mars 1993, le gouvernement a décidé que les commissions officielles devaient réaliser l'objectif de la parité entre les sexes en ce qui concerne les nominations directes. En août 1996, 32,5% des personnes proposées par les ministères ou le gouvernement pour siéger dans les commissions officielles étaient des femmes et 25,8% des membres en exercice étaient des femmes. La situation est surveillée en permanence.

Il a été demandé aux organes de nomination de conformer à l'objectif fixé par le gouvernement en ce qui concerne une proportion minimale de 40% d'hommes et de femmes siégeant dans les commissions officielles. Dans bien des cas, cet objectif n'a pas été atteint. Les organes de nomination sont invités de façon pressante, au moment de proposer des candidatures, en particulier lorsque plus d'un siège est à pourvoir, à respecter la norme fixée par le gouvernement.

Malte

Le gouvernement applique une politique officielle consistant à réserver 30% des sièges dans ses comités et commissions à des femmes. Aucune disposition législative n'est en vigueur.

Pays-Bas

La Loi-cadre sur les organes consultatifs est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. Elle impose une condition légale de s'orienter vers une participation égale des femmes au sein des organes consultatifs gouvernementaux. Cette loi a contribué à une augmentation notable du nombre de femmes dans les organes nouvellement créés.

Norvège

Depuis 1981, la Loi sur l'égalité entre les sexes contient un article (article 21) qui traite des comités, commissions, conseils et autres instances dont les membres sont nommés par les pouvoirs publics ou élus. Les hommes et les femmes devant être représentés dans tous les comités, commissions et conseils officiels, lorsqu'une de ces instances est nommée, chaque sexe doit représenter 40% de ses membres. La même règle s'applique au cas des membres suppléants. Une dérogation à la règle ne peut être autorisée que si des circonstances particulières rendent son application manifestement arbitraire. Cela signifie le plus souvent qu'il doit avoir été impossible de trouver une femme ou un homme remplissant les conditions requises pour siéger dans l'organe considéré.

Suède

En 1987, la Suède a adopté un programme destiné à accroître la proportion des femmes dans la *prise de décision* dans l'administration publique. Ce programme comprend trois volets. Le gouvernement a, en premier lieu, signalé le problème en présentant au Parlement des statistiques qui peuvent être actualisées chaque année; il a, en deuxième lieu, fixé des objectifs concrets à atteindre en un laps de temps déterminé en vue d'accroître la proportion de femmes siégeant dans les comités et commissions officiels; et il a enfin financé certains projets et autres activités des organisations féminines et des partenaires sociaux.

Suisse

Le 3 juin 1996 est entrée en vigueur l'ordonnance sur les commissions extraparlimentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération. Elle prévoit que femmes et hommes doivent être représentés à concurrence d'au moins 30% dans une commission. A plus long terme, il devrait y avoir une représentation paritaire des deux sexes. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance, la proportion de femmes dans les instances concernées a augmenté régulièrement.

Royaume-Uni

Le gouvernement s'est engagé à appliquer le principe de la représentation paritaire des femmes et des hommes dans la fonction publique, y compris dans le cas des nominations au mérite pour lesquelles des procédures de sélection équitable sont utilisées, parmi lesquelles la prise en compte des compétences acquises au cours de carrières non traditionnelles. Cet engagement a été rendu public dans un document intitulé: "Quangos: Opening up public appointments" [Organisations gouvernementales quasi autonomes: le décloisonnement des nominations dans le secteur public], publié par le secrétariat du Cabinet le 29 juin 1998. Ce document reproduit les plans élaborés par chaque ministère pour les nominations et l'égalité des chances 1998-2001.

Le Service des nominations, qui relève du secrétariat du Cabinet, gère une liste centrale automatisée des candidats qui ont déclaré briguer une nomination dans le secteur public. Ce Service assure également la coordination de activités de planification des ministères et suit les progrès qu'ils enregistrent dans la réalisation des buts et objectifs chiffrés qu'ils se sont fixés.

Le Service des nominations collabore avec le Service des femmes à l'élaboration d'un plan d'action visant à encourager les femmes à faire en plus grand nombre acte de candidature à des postes publics.

Le Service des femmes a mis sur pied trois ateliers pilotes sur l'entrée des femmes dans la vie publique, au cours desquels un aperçu des divers emplois publics accessibles et de la procédure à suivre pour se lancer dans la vie publique est présenté aux femmes. Sont notamment évoquées les possibilités d'accéder à des postes de directeurs d'école ou à des emplois dans les établissements hospitaliers autonomes du Service national de santé britannique (*National Health Service Trusts*) ou la magistrature.

ii. Conseils (semi-publics et privés)

Les entreprises semi-publics sont celles dont au moins la moitié des parts sont détenues par le secteur public (Etat, région, municipalité). Dans quelques pays, la participation aux conseils de ces entreprises est réglementée d'une manière similaire à celle des organismes nommés par l'administration. D'un autre côté, il n'existe pas, ou peu de réglementations en ce qui concerne la participation des femmes et des hommes aux conseils des entreprises privées. Il faudrait mener des recherches à ce sujet. Une enquête organisée par la Commission européenne en 1997 démontre qu'en 1995, seulement 5% des membres des conseils de direction et 3% des membres des comités exécutifs des banques commerciales étaient des femmes.¹

Exemples fournis par les Etats membres

Danemark

La Loi sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en ce qui concerne l'occupation de certaines positions d'encadrement au sein de l'administration publique est entrée en vigueur en juillet 1990. L'objectif de cette Loi était d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils. Dans ce contexte, le terme «équilibré» veut dire 40% du sexe sous-représenté. Cet objectif n'a pas été atteint, comme le démontrent ces chiffres: 1990: 24,1%; 1994: 29,2%; 1997: 26,5%.

La législation danoise dans ce domaine influence de manière active la nomination des femmes, mais les statistiques démontrent que les femmes représentent toujours une minorité, surtout en tant que membres des secrétariats et présidentes des différents organes. Afin d'améliorer cette situation, plusieurs ministres ont refusé de nommer des membres d'organisations qui n'avaient pas désigné un nombre égal de femmes et d'hommes. D'autres ministres ont raccourci la période de nomination afin de faire pression sur les organisations.

Dans le cadre de ses efforts pour atteindre un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes au sein des commissions gouvernementales et des organes exécutifs, le gouvernement a annoncé la préparation d'un livre blanc qui vise à amender les deux lois pertinentes.

Finlande

Les quotas applicables à la prise de décisions ont été progressivement étendus aux sociétés dont l'Etat ou une municipalité détient la majorité des parts (entreprises semi-publics). Ces entreprises doivent veiller à ce que leur conseil d'administration, leur conseil de surveillance (chargé de surveiller le précédent) ou autres organes exécutifs ou administratifs accueillent une proportion équitable de femmes et d'hommes à moins que des raisons impérieuses ne s'y opposent.

Le Médiateur pour l'égalité a interprété la notion de proportion équitable comme signifiant une représentation des deux sexes de 40-60%. Dans la pratique, toutefois, des raisons souvent légitimes s'y opposent, la plupart des membres étant souvent élus à cause des fonctions qu'ils occupent dans la société concernée (directeur général, par exemple).

¹ Les femmes et la prise de décision dans les finances, Commission européenne, 1997.

La règle de la représentation paritaire est appliquée à l'élection des membres que l'autorité publique charge de la représenter en tant qu'actionnaire aux assemblées générales. On voit que cette disposition a des répercussions sur toutes les situations dans lesquelles l'Etat ou une municipalité peut désigner des personnes appelées à siéger dans les organes exécutifs ou administratifs de sociétés dont il ou elle détient au moins 50% des parts.

Les résultats ne sont pas aussi marqués que l'on pourrait s'y attendre, ce qui tient en partie aux règles décisionnelles propres aux sociétés. Selon une étude réalisée en 1996, la proportion de femmes siégeant au conseil d'administration des *sociétés dont l'Etat détient la majorité des parts* est passée de 22 à 24%.

La disposition n'est *pas* obligatoire pour les sociétés dont l'Etat détient moins de 50% des parts. Toutefois, lorsque la société a au moins 30 employés, l'employeur est tenu d'incorporer chaque année un plan pour l'égalité dans le plan de formation ou le programme d'action en faveur de l'hygiène et de la sécurité du travail. Dans les entreprises de moins de 30 employés, l'adoption de plans pour l'égalité est facultative.

Suède

En 1999, la proportion des femmes siégeant au conseil d'administration des sociétés dont l'Etat détient la majorité des parts était de 28%. L'objectif du Gouvernement est d'accroître le pourcentage des femmes jusqu'à 40% au moins avant 2003. Cependant, le Gouvernement n'a pas la possibilité d'influencer directement le développement dans ce domaine.

En 1998, la proportion des femmes siégeant au conseil d'administration des sociétés inscrites en bourse représentait 4.5%. Ce chiffre est resté autour de 5% ces dernières 5 années.

Plusieurs séminaires ont été organisés conjointement avec le monde des affaires en 1998 et 1999; parmi lesquels une conférence sur «L'égalité entre les femmes et les hommes – pour une meilleure rentabilité». Grâce à cette conférence, un groupe de référence a été créé pour aider à développer des méthodes qui peuvent adresser et assister les mouvements vers l'égalité entre les femmes et les hommes dans le commerce et l'industrie. A partir de l'automne 2000, une conférence annuelle sur l'égalité entre les femmes et les hommes sera organisée sur le même thème.

En automne 1998, le Gouvernement a subventionné un projet du Conseil national suédois du développement industriel et technique (NUTEK) consistant à développer des méthodes afin d'évaluer si la rentabilité et l'efficacité sont affectées par le degré d'égalité entre les femmes et les hommes obtenu au sein d'une entreprise. Ce projet, «L'égalité entre les femmes et les hommes et la rentabilité» a fait l'objet d'un rapport de NUTEK en automne 1999 (R 1999:19).

iii. Institutions représentatives du personnel

Au sein des entreprises et des sociétés, les institutions représentatives du personnel peuvent aussi jouer un rôle important en matière d'actions positives. Dans la mesure où elles sont habilitées, en tant que représentantes des employé(e)s, à peser sur les décisions prises au niveau des sociétés, elles peuvent participer à la mise en œuvre des actions positives à ce niveau.

Pour pouvoir jouer un rôle actif à cet égard, les institutions représentatives du personnel doivent adopter des actions positives en ce qui les concerne. Attendu qu'elles cherchent à répondre de façon plus efficace aux besoins et aux intérêts des membres du personnel du sexe féminin au niveau des sociétés, il pourrait être utile d'accroître le nombre des femmes siégeant dans ces institutions.

Exemples fournis par les Etats membres

Allemagne

Les dispositions qui sont venues compléter la Loi sur la représentation des employés donnent aux conseils du personnel des droits élargis pour ce qui est de participer à l'action de promotion des femmes et de faciliter la conciliation de la vie familiale et professionnelle et d'améliorer la représentation des femmes au comité des élections (qui élit un conseil de ce type) et leur confèrent un pouvoir décisionnel accru pour la mise en œuvre de l'égalité de droits de fait entre les femmes et les hommes.

iv. Nomination de fonctionnaires de rang supérieur

a) **La fonction publique**

La question de l'accès aux emplois publics se présente en des termes différents selon qu'il s'agit d'emplois auxquels il est pourvu par voie de désignation par les autorités publiques, avec ou sans concours – sur titres ou sur épreuves – (en principe avec) sur le fondement de règles statutaires, ou d'emplois faisant l'objet d'un recrutement libre, dans les mêmes conditions que les emplois ordinaires. On sera en effet en règle générale, confronté, s'agissant des emplois de la première catégorie, à un degré sans doute variable selon les pays, mais de façon radicale dans certains d'entre eux comme la France, à des difficultés très voisines de celles rencontrées pour l'accès aux responsabilités électives. L'idée d'égalité «devant les emplois publics» ou, plus généralement, devant le service public – ce concept englobe en plus les usagers -, telle qu'elle a cours en France depuis la Révolution, recouvre d'ailleurs à la fois celle d'égalité devant les fonctions électives, et d'égalité devant les autres «fonctions publiques».

Et en ce domaine on aura plus qu'ailleurs du mal à faire reculer le raisonnement en termes de mérites individuels appréciés selon les critères classiques devant celui de mérites pondérables par des qualités particulières, notamment le sexe, soit dans une perspective de progrès de la participation féminine à une profession, soit dans une perspective de «containment» de cette participation en vue d'éviter la dévalorisation par féminisation excessive. Ce sont les mêmes raisonnements qui ont ouvert aux femmes des corps qui leur étaient jusqu'alors fermés qui risquent d'empêcher de faire effort pour les leur ouvrir davantage, ou pour éviter qu'elles n'y prennent trop de place. A moins que l'invocation, dans cette perspective, de considérations d'intérêt général n'en vienne à emporter une conviction qui ne s'est pas fait jour jusqu'à présent, faute peut-être d'occasion.

Exemples fournis par les Etats membres

Irlande

Le recrutement dans la fonction publique se fait par voie de concours public et aucune discrimination n'est exercée entre les hommes et les femmes. Les avis et circulaires annonçant les concours externes et internes précisent que la fonction publique applique le principe de l'égalité des chances. Les membres des comités d'entrevue constitués par la Commission de la fonction publique se voient remettre des directives écrites sur la façon de conduire les entrevues et, dans la mesure du possible, les comités d'entrevue se composent à la fois de femmes et d'hommes.

Jusqu'en 1994, le Centre pour le développement de la gestion et de l'organisation offrait une formation de trois jours aux femmes occupant des postes d'encadrement. Les participantes pouvaient, à la fin du stage, choisir de s'intégrer au Réseau des femmes cadres.

En 1995, il a été décidé de supprimer cette formation standard et d'élargir le champ d'activités du Réseau, à présent chargé d'organiser des formations, des exposés faits par des spécialistes et des programmes de promotion de l'égalité à tous les échelons de la fonction publique. Toutes les femmes cadres pouvaient désormais s'affilier au Réseau, qui compte actuellement plus de 200 membres.

Norvège

Le projet *Femmes, qualité et compétence dans le secteur public norvégien, 1997-2001*, vise à faire passer le pourcentage de femmes occupant des postes de cadre moyen et supérieur dans le secteur public de 22% en 1997 à 30% d'ici à la fin de 2001. Chaque ministère et ses organes se sont engagés à atteindre cet objectif. En 1998, le Ministère du travail et de l'administration publique a chargé le Centre pour l'égalité entre les sexes de créer une base de données centrale rassemblant les noms de femmes compétentes: on pourra y chercher des candidates à des postes d'encadrement ainsi que des spécialistes. La base de données est opérationnelle depuis juin 1999.

Un Programme d'encadrement pour les femmes occupant des postes de cadre moyen et aspirant à un poste de cadre supérieur a été institué en avril 1999. Il est géré par la Direction de la gestion publique.

Suède

Le gouvernement s'emploie activement à égaliser la répartition des postes de cadre entre les hommes et les femmes dans le secteur public et s'efforce de stimuler le secteur privé à faire de même.

Il s'est fixé, entre autres objectifs, de nommer, pendant la durée de son mandat actuel, au moins 50% de femmes aux postes de directeur d'organisme de l'administration publique. Les organismes publics ont été encouragés à se fixer un objectif correspondant en ce qui concerne la distribution des postes de cadre aux femmes et aux hommes.

Royaume-Uni

La fonction publique est depuis longtemps acquise à l'égalité des chances. Le principe d'égalité des chances dans la fonction publique commande que toutes les personnes remplissant les conditions et possédant les compétences requises disposent des mêmes chances en matière d'emploi et d'avancement, sans discrimination injustifiée fondée sur l'âge, l'incapacité, le sexe, la situation de famille, l'orientation sexuelle, la race, la couleur, la nationalité, l'origine ethnique ou nationale ou (en Irlande du Nord) les convictions religieuses ou les opinions politiques.

Tous les ministères et organismes sont tenus d'élaborer et d'appliquer leurs plans d'action respectifs en matière d'égalité des chances en adaptant à leurs besoins particuliers les programmes d'action de la fonction publique, dont l'un se rapporte aux femmes.

En 1984, le premier programme d'action visant l'égalité des chances pour les femmes a vu le jour. Depuis, la proportion des femmes a augmenté à presque tous les niveaux de responsabilités.

Un Groupe de hauts fonctionnaires a créé un groupe de travail chargé de remédier à la sous-représentation des femmes dans les 3.000 postes de rang le plus élevé de l'ensemble de la fonction publique (qui sont occupés actuellement par 16% de femmes, contre 6% seulement en 1984).

L'exemple de la Commission européenne

La Commission européenne a réaffirmé sa volonté de faire de la qualité le premier critère de nomination des hauts fonctionnaires et d'accroître la proportion de femmes nommées à des postes de haut niveau.

Elle a décidé de prendre des mesures positives pour améliorer les perspectives de carrière des femmes en leur donnant la préférence lorsque des candidats masculins et féminins de mérite égal sont en concurrence.

Il est à noter que 40% des 120 postes au sein des cabinets des 20 Commissaires européens sont tenus par des femmes. Les membres de la Commission ont répondu à la demande du Président de démontrer que l'égalité des chances pour les femmes et les hommes représente un sujet à prendre au sérieux.

b) Magistrature/appareil judiciaire

Le nombre de femmes juges est très élevé dans beaucoup d'Etats membres du Conseil de l'Europe, il peut même à certains égards être regardé comme trop élevé dans certaines branches de certains appareils juridictionnels (juges des enfants). Cependant, la présence des femmes est moins visible quant il s'agit de postes au niveau supérieur au sein de l'appareil judiciaire, par exemple dans les Cours suprêmes. Les problèmes soulevés par l'action positive en faveur d'une égale représentation des hommes et des femmes à tous les niveaux de la magistrature sont, selon que l'accès à celle-ci repose sur l'élection ou sur la désignation par le gouvernement, avec ou sans concours, de même nature que ceux énoncés plus haut en ce qui concerne l'accès aux fonctions électives et à la Fonction publique. Les garanties particulières dont sont entourées, dans l'ensemble des pays démocratiques, la désignation et la promotion des magistrats (inamovibilité, cooptation ou procédures voisines) rendent néanmoins plus nécessaires encore que dans les cas précédents l'intervention de dispositions légales, voire constitutionnelles, propres à concilier:

- recherche et réalisation de la parité d'une part, indépendance de la justice d'autre part,
- augmentation de la proportion de femmes dans les Cours suprêmes ou juridictions supérieures et respect des garanties dont bénéficient les titulaires actuels des postes ou mandats.

Il n'existe pas de solution de facilité. Il ne faut pas oublier que les solutions sont d'une large manière de la responsabilité des juges eux-mêmes et dépendent de leur niveau de sensibilité aux questions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes. La réalisation d'une représentation équilibrée dans la prise de décision au niveau judiciaire ne peut donc vraisemblablement être obtenue qu'au terme d'une période de transition, si possible programmée, ou, si l'on veut, comme il est souhaitable, aller plus vite, dans le cadre d'un élargissement des débouchés professionnels au sommet des corps, ou des pyramides institutionnelles.

Exemples au niveau européen

Il existe un exemple intéressant d'une volonté politique visant à améliorer la représentation des femmes aux postes de haut niveau dans le domaine judiciaire au sein du **Conseil de l'Europe**. La nouvelle **Cour européenne des Droits de l'Homme** a été inaugurée le 3 novembre 1998 à Strasbourg pour remplacer l'ancien mécanisme à deux niveaux et à temps partiel. La Cour est une instance internationale unique au monde qui permet à un individu d'introduire une plainte contre un Etat pour violation des droits de l'Homme. Les juges de la Cour sont au nombre de 41, c'est-à-dire un juge élu pour chacun des pays membres du Conseil de l'Europe. Pendant la procédure d'élection des juges, et afin de parvenir à une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes au sein de la nouvelle Cour, le Comité des Ministres a invité les gouvernements à favoriser une représentation plus équilibrée lors de l'établissement des listes nationales de candidat(e)s à présenter pour l'élection et à faire en sorte que les qualifications et l'expérience de tou(te)s les candidat(e)s proposé(e)s permettent de prendre en considération leur candidature sur un pied d'égalité. Beaucoup de gouvernements ont répondu positivement à cette requête.

Huit femmes juges ont été élues à la nouvelle Cour. Pendant la durée de l'ancienne Cour 1959-1998, seules 3 femmes juges ont été élues, et jamais plus de 2 en même temps.

Pour la première fois dans l'histoire de la **Cour européenne de justice** de Luxembourg, une femme juge a été nommée en octobre 1999.

c) Les postes de responsabilité dans les entreprises

Il est essentiel de nommer des femmes aux postes de haut niveau si l'on veut parvenir à une représentation plus équilibrée entre les hommes et les femmes à tous les niveaux. En effet, l'avancement professionnel des femmes semble prendre fin plus tôt que dans le cas des hommes. A qualifications égales, il apparaît que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à obtenir un premier emploi, mais que celui-ci ne leur ouvre pas les mêmes perspectives de promotion qu'aux hommes. Les femmes se heurtent à de vives résistances lorsqu'elles veulent soit entrer dans des secteurs dominés par les hommes, soit briser ce qu'on appelle le «*plafond de verre*» (plafonnement occulte). Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les postes de prise de décision dans le secteur des finances, et il y a très peu de femmes aux postes de haut niveau dans les banques commerciales ainsi que dans les institutions financières nationales et européennes.

Les femmes ont du mal à accéder aux postes de haut niveau même dans les branches où elles sont largement majoritaires, par exemple l'éducation et les affaires sociales. La diversification des débouchés professionnels est particulièrement aisée dans les branches marquées par l'irruption des nouvelles technologies et leur développement à une grande échelle. C'est là qu'il pourrait être possible d'en finir le plus rapidement avec le cloisonnement professionnel en fonction du sexe et les autres facteurs de rigidité de la vie professionnelle.

Exemples fournis par les Etats membres

Suède

En 1993, le gouvernement a créé une commission chargée d'analyser les raisons expliquant le faible nombre de femmes aux postes de direction dans le secteur privé. Entre autres propositions, la commission a suggéré de créer une «*école de cadres*» qui s'emploierait à favoriser le progrès des connaissances, la concertation et l'élaboration de plans d'action en vue d'acroître le nombre de femmes cadres dans le secteur privé. Le gouvernement a décidé de fournir un soutien financier de démarrage à l'Ecole de cadres commerciaux, qui a été créée en 1995. Un conseil scientifique consultatif est rattaché au conseil d'administration de l'Ecole.

d) Associations

La vie associative a pour fondement le libre choix par les citoyens d'un but social et d'une forme d'organisation. Il paraît difficile de contraindre la liberté des sociétaires par des règles trop rigides; ou on ne pourrait plus créer des associations féminines ou de défense de la condition paternelle. L'accès des associations à un certain nombre d'avantages (en matière fiscale ou d'aides publiques) est en revanche conditionné dans nombre de pays par la satisfaction à un certain nombre d'obligations statutaires. Rien ne devrait s'opposer à ce qu'au nombre de ses obligations figure, lorsque cela est approprié, la réalisation d'un équilibre entre hommes et femmes dans la composition dans les organes dirigeants.

IV. LA SENSIBILISATION

Lorsqu'on aborde la question de la sensibilisation, il convient de faire la distinction entre 1) les actions positives de sensibilisation, par lesquelles on se propose d'informer le public des questions que soulève l'égalité entre les femmes et les hommes du point de vue de la démocratie et des droits de l'Homme et 2) les activités visant à faire mieux connaître les actions positives.

Les actions positives de sensibilisation sont indispensables pour faire évoluer durablement les mentalités. Cette action de sensibilisation peut être menée au niveau des programmes scolaires ou dans le cadre d'un processus d'acquisition continue du savoir et de formation en cours d'emploi. Il peut s'avérer nécessaire de mettre en place des plans et programmes spécifiques de sensibilisation s'adressant aux systèmes éducatifs et de les intégrer, au besoin, dans l'éducation générale pour les droits de l'Homme.

L'une des actions qui semblent revêtir une très grande importance est d'«éduquer les éducateurs», afin de les sensibiliser à la nécessité d'intégrer les questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de l'administration publique, des sociétés privées, de l'enseignement ou de la famille.

Le volet conscientisation/sensibilisation, qui doit être une composante de toute stratégie d'action positive digne de ce nom, doit naturellement prendre en compte la diversité des publics:

- opinion,
- décideurs politiques, administratifs et économiques,
- monde du travail,
- faiseurs d'opinion (presse et «penseurs»).

Les nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe en offrent des exemples intéressants: les séminaires et ateliers organisés par ces pays sont un bon moyen d'engager une réflexion sur les questions relatives aux actions positives.

Toute stratégie de sensibilisation aux actions positives doit faire connaître et légitimer les choix normatifs, financiers et autres qui ont été opérés.

Il doit accompagner l'effort fait en ce sens en encourageant la réflexion sur les évolutions souhaitables des «images» féminine et masculine, et de la distribution des rôles masculin et féminin et, le cas échéant, une pédagogie de ce qu'il serait à tout le moins nécessaire d'en comprendre.

Mais il serait aussi souhaitable de pouvoir précéder dans certains cas les initiatives normatives ou autres, en ouvrant le débat sur:

- les différentes conceptions possibles de la notion d'égalité (égalité des droits, d'accès aux droits, des chances, des situations);
- les mérites et qualités, les instruments de mesure;
- la «juste» distribution des responsabilités sociales, notamment entre les sexes.

Enfin une conscientisation-sensibilisation aux actions positives ne paraît pas devoir être exclusive d'actions positives de conscientisation-sensibilisation. Quelque prudence qu'appelle toute initiative susceptible d'être regardée comme portant atteinte à la liberté de la presse, il convient de faire en sorte

que puissent être souscrits par les différents segments de celle-ci des engagements déontologiques propres à assurer que ne persisteront pas à être véhiculés, directement dans ses colonnes, ou par les annonces publicitaires dont elle est le support, des messages de nature à disqualifier soit les stratégies d'action positive soit les redonnes sociales qui en sont à la fois l'objet et la condition.

Exemples fournis par les Etats membres

En *Bulgarie*, plusieurs organisations féminines ont organisé des séminaires principalement consacrés à la mise en place de quotas en ce qui concerne la nomination aux postes politiques.

Finlande

Le *Conseil parlementaire pour l'égalité* est doté d'un statut consultatif au sein de l'administration publique. Il est chargé de promouvoir l'égalité; de collaborer avec les autorités, les organisations du marché du travail et d'autres collectifs; de suivre et de promouvoir la mise en œuvre de l'égalité dans la planification sociétale; de faire des propositions et de prendre des initiatives en matière législative et dans le domaine de l'information, et de promouvoir les études sur les femmes et la recherche en matière d'égalité.

A ces fins, le Conseil pour l'égalité se penche sur les questions soulevées par les politiques en faveur de l'égalité et, par exemple avant les élections législatives et municipales, fournit des informations concernant ces questions.

Il incombe au *Médiateur pour l'égalité*, outre de s'assurer que la Loi sur l'égalité est bien appliquée, de suivre les questions concernant l'égalité en général, notamment en donnant des avis et des orientations, qui peuvent également servir un but de sensibilisation.

Les autorités s'occupant des questions d'égalité collaborent très étroitement avec les *organisations du marché du travail*. Elles exécutent ensemble des projets concernant la famille, la parité salariale, etc.

Allemagne

Parmi les initiatives prises en matière de sensibilisation dans le secteur de l'emploi, *Total E-Quality* est un projet exécuté par les milieux commerciaux et industriels. Il est issu d'une conférence du réseau «Actions positives» organisée par la Commission européenne en mai 1994 à Como (Italie). Total E-Quality a été fondée par le personnel de plusieurs sociétés et les partenaires sociaux (la *Deutscher Gewerkschaftsbund* - Fédération des syndicats allemands, et la *Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände* - Confédération des associations allemandes d'employeurs). Deux ministères fédéraux, le Ministère de l'éducation et de la science, de la recherche et de la technologie et le Ministère des affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et des jeunes sont associés au projet, de même que l'Institut de recherche sur l'emploi de l'Agence fédérale de l'emploi et le *Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e.V.*

L'Association *Total E-Quality Deutschland e.V.* décerne un prix aux entreprises qui ont su organiser leur gestion du personnel sur la base du principe de l'égalité des chances. Elle entend encourager les talents, les compétences et les aptitudes particulières des femmes dans l'entreprise. Il s'agit d'abord de recenser ces aptitudes et de les montrer. Ensuite, il faut développer les compétences actuelles des intéressées et leur offrir des perspectives de carrière. Mais cela implique aussi qu'il faut confier aux femmes des tâches en rapport avec leurs compétences et leur qualification et leur donner accès à tous les niveaux de la hiérarchie. Enfin, et surtout, il faut verser aux femmes une rémunération suffisante et reconnaître leur capacité professionnelle. Il n'en sera ainsi que si les sociétés qui les emploient appliquent un style de gestion favorable au principe de l'égalité des chances et adoptent des mesures pour mettre ce principe en œuvre. Il leur faut souvent pour cela modifier leur politique de gestion du personnel. *Total E-Quality Deutschland e.V.* s'emploie à faire connaître, à promouvoir et à mettre en œuvre ces objectifs. Le prix de *TOTAL E-QUALITY* est destiné à récompenser une réussite dans ce domaine. Il a été décerné à des entreprises pour la première fois en janvier 1997.

Grèce

Sur l'initiative du Secrétariat général pour l'égalité, des messages publicitaires et des entretiens télévisés ont été présentés pour promouvoir l'accès des femmes aux postes de responsabilité. Des publications et des messages vidéo ont été préparés en vue des élections municipales et régionales d'octobre 1998 en vue de promouvoir le rôle des femmes dans la prise de décision, en particulier dans l'administration locale.

Islande

En juin 1998, le Parlement islandais (Althingi) a adopté une résolution chargeant le gouvernement de nommer une commission de représentant(e)s des partis politiques, du Bureau pour l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'Association des droits des femmes de l'Islande, afin d'organiser des mesures impliquant tous les partis politiques en vue d'améliorer la représentation des femmes en politique.

La commission nommée par le ministre des Affaires sociales a commencé ses travaux en octobre 1998. La commission dispose d'un budget lui permettant d'organiser des projets visant à favoriser la participation des femmes en politique, et à sensibiliser l'opinion sur le besoin d'augmenter la participation des femmes dans la vie politique. Les projets concernent des campagnes dans les journaux et à la télévision, des réunions de consultation avec les groupes de femmes des partis politiques, des réunions publiques dans toutes les circonscriptions sur le sujet de la participation des femmes en politique, avec la participation de politiciennes et d'autres personnes intéressées.

Le pourcentage des femmes au Parlement islandais est passé de 25% suite aux élections de 1995 à 35% aux élections de 1999.

Luxembourg

Une brochure intitulée «Femmes et hommes, potentiel humain de l'entreprise» a été publiée par le Ministère de la promotion féminine et a été distribuée à un grand nombre d'entreprises. Elle présente des exemples de bonne pratique dans le domaine des actions positives sur le marché du travail et invite des entreprises à soumettre des projets en vue d'obtenir une subvention.

Portugal

Sur l'initiative de trois députées portugaises au Parlement européen, le Parlement Paritaire siégea les 21 et 22 janvier 1994 à l'Assemblée de la République portugaise. 115 anciennes ou actuelles parlementaires invitèrent le même nombre de collègues masculins à siéger avec elles au Parlement, l'idée essentielle étant de débattre la situation de la femme au Portugal, la citoyenneté et la démocratie paritaire. (Parmi 230 députés à l'Assemblée de la République, les femmes étaient seulement au nombre de 21.)

Le Parlement Paritaire eut un impact remarquable dans la presse, mais surtout au niveau de l'incorporation du thème dans le discours politique. Les notions de «parité» et de «démocratie paritaire» sont entrées dans le vocabulaire journalistique et politique, même si d'une façon limitée et pas toujours claire. Le programme du Parti socialiste pour les élections législatives, par exemple, contenait cette notion très clairement, même si ce n'était que comme un objectif à atteindre. On a remarqué, d'autre part, que la manifestation de ces préoccupations de la part d'un parti politique ou d'une association créait un effet d'imitation ou de boule de neige donnant lieu à d'autres actions spécifiques.

Il est à noter que 45 femmes siègent à l'Assemblée (19,5%) suite aux élections de 1999.

Slovaquie

Un projet intitulé «Les femmes slovaques en mouvement» a été lancé avec l'appui du PNUD en vue d'informer les membres des ONG et les femmes en général des objectifs des actions positives.

Suède

Le gouvernement fournit des informations sur la possibilité de solliciter des crédits pour réaliser des projets visant à renforcer la participation des femmes à la prise de décision.

Le Médiateur pour l'égalité des chances renseigne le public sur les dispositions de la Loi sur l'égalité des chances.

Suisse

Des organisations féminines ainsi que des commissions et des bureaux œuvrant en faveur de l'égalité se chargent du travail de sensibilisation aux niveaux local et régional. A l'échelle nationale, la Commission fédérale pour les questions féminines s'efforce de sensibiliser les partis, les médias ainsi que les électeurs et électrices. Elle lance des actions ponctuelles dans la perspective des élections et poursuit son travail général d'information sur différents thèmes relevant de l'égalité entre femmes et hommes.

Royaume-Uni

La Commission nationale sur les femmes (WNC – organe consultatif officiel mais indépendant qui permet au gouvernement d'être à l'écoute des femmes) et la Commission pour l'égalité des chances (EOC) ont élaboré un programme national d'action en consultation avec des organisations représentant des millions de femmes du Royaume-Uni et avec leur approbation. Ce programme met les pleins feux sur les thèmes particuliers sur lesquels doivent se pencher les responsables gouvernementaux et les décideurs d'autres organisations s'occupant de l'administration locale, des partis politiques, des entreprises et des organismes bénévoles afin de parvenir à l'égalité.

Opportunity 2000 est une campagne orchestrée par le secteur privé pour augmenter qualitativement et quantitativement les perspectives d'emploi des femmes dans les organisations des secteurs privé et public. Lancée en octobre 1991 et autofinancée, cette campagne s'appuie sur les travaux d'un groupe de personnalités influentes du monde des affaires qui sont convaincues que les organisations qui ne mettent pas à contribution les ressources humaines que représentent les femmes du pays mettent en péril la compétitivité. Il est demandé aux employeurs de faire une déclaration publique sur la façon dont ils entendent améliorer la représentation des femmes à tous les niveaux de l'entreprise en indiquant avec précision les moyens qu'ils comptent mettre en œuvre pour y parvenir. Ils doivent également suivre les progrès qu'ils font chaque année dans la réalisation de leurs objectifs dans ce domaine. *Opportunity 2000* dresse également chaque année un bilan indépendant des progrès réalisés par ses membres.

Exemple de la Commission européenne

A la veille des élections de 1999, des efforts ont été consentis à plusieurs niveaux pour promouvoir l'équilibre entre les femmes et les hommes au Parlement européen. Sur la base du succès de la campagne d'information de 1994 «Votez pour un équilibre au Parlement européen», la Commission a préparé une brochure destinée à une très grande diffusion lors des campagnes électorales de 1999, ainsi qu'un «kit de campagne» distribué gratuitement à tous les organes intéressés.

V. INSTRUMENTS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ORIENTÉS VERS L'AVENIR

La mise en œuvre d'actions positives repose en grande partie sur la façon dont elles sont acceptées par les personnes auxquelles elles s'adressent. Dans le secteur privé, en particulier, elles ne peuvent aboutir que si les entreprises sont convaincues de leur utilité et de leur valeur ajoutée. En sus des techniques de sensibilisation, il convient d'aborder la question des mesures d'incitation en tant que méthodes nouvelles et prospectives.

L'incitation peut consister, par exemple, à faire dépendre l'adjudication d'un marché public à l'existence d'un programme d'actions positives (voir les exemples de l'Autriche et de l'Allemagne).

Les incitations ont leurs avantages et leurs inconvénients. D'un côté, elles peuvent amener les employeurs privés à mettre en œuvre des actions positives mieux que ne saurait le faire une obligation impérative. D'un autre côté, l'éventail de ces incitations est très réduit, car les marchés publics ne concernent souvent qu'un petit nombre de types d'entreprises du secteur privé (génie construction, approvisionnements, services, par exemple).

La façon dont la notion d'action positive trouve aujourd'hui place dans le droit positif, tant au niveau national qu'au niveau international, ne laisse pas d'être passablement insatisfaisante, et cela de plusieurs points de vue:

- l'action positive n'y est presque jamais présentée que comme **acceptable**, ou **souhaitable**, dans certaines limites, jamais comme **obligatoire**,
- son **objectif** est souvent appréhendé de façon extrêmement floue: mesures «spéciales», «spécifiques», ou, un plus précisément, «destinées à compenser les **effets préjudiciables aux femmes**» de différentes données de société ou de comportement, ou encore «destinées à **encourager la participation des femmes**» ou «la réalisation de **l'égalité des chances**,¹ de **l'égalité de droit de fait**,² de **l'égalité de fait**³ femmes-hommes» etc.

De la plupart des règles applicables, il résulte en effet que les autorités compétentes sont:

- soit **reconnues fondées à adopter temporairement** des mesures de l'espèce **sans que cela soit considéré comme un acte de discrimination**,⁴
- soit **invitées** à agir en ce sens.⁵

D'aucun texte national, ou international, il ne résulte expressément que les mêmes autorités ont **l'obligation** d'adopter des mesures de même portée.

¹ France (Code du Travail), Espagne (Constitution).

² Allemagne (Loi fondamentale).

³ Belgique (Decret Royal), Danemark (Loi sur l'égalité de traitement), Finlande (Loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes), Islande (Loi sur l'égalité de statut et de droits entre les femmes et les hommes).

⁴ Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 (Art. 4), Traité d'Amsterdam (Art. 141 – ex 119), Islande (Loi sur l'égalité de statut et de droits entre les femmes et les hommes), Suède (Loi sur l'égalité des chances).

⁵ Conseil de l'Europe: Recommandation n° (85) 2 du Comité des Ministres. CEE: Recommandation du 13 décembre 1984 relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes (84/635/CEE).

Les actions positives sont souvent considérées comme un moyen de combattre les discriminations cachées. Les exigences de non discrimination à l'encontre des femmes ont progressé. Ceci implique que l'employeur doit pouvoir justifier la sous-représentation d'un des deux sexes. A telle enseigne que la Directive 97/80 du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans le cas de discriminations à raison du sexe stipule que, dans les affaires portées devant toute juridiction ou instance compétente par des personnes s'estimant lésées par le non respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement, des faits doivent être établis qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte et il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation de ce principe. Ceci a rendu nécessaire, implicitement, une appréciation de la proportion de personnes d'un sexe affectées par un critère, une pratique ou un ensemble de critères et pratiques de recrutement,¹ ce qui revient à dire que l'égalité de distribution de chances n'est plus une question de bonne volonté, mais une obligation qu'il faut se donner des moyens d'atteindre. Comment? Par des actions positives.

Il ne fait aucun doute que l'égalité entre les sexes ne pourra être réalisée que si les Etats s'engagent résolument dans cette voie et vont au-delà de l'aspect «**volontaire**» des actions positives.

Sans doute conviendrait-il que soit risquée, au moins au niveau international, et par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe, une formulation plus exigeante s'apparentant plus ou moins à la suivante:

«Les Etats parties s'engagent, en vue d'accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes, à adopter des mesures positives tendant à compenser les handicaps résultant pour l'un des sexes d'attitudes ou comportements qui sont à l'origine de sa sous représentation dans des qualifications, professions ou responsabilités.»

Ou mieux encore:

«Les Etats parties s'engagent à adopter les mesures positives propres à autoriser, dans des délais compatibles avec leur niveau de développement économique et social, une égale représentation des deux sexes dans toutes les qualifications, professions ou responsabilités.»

Une telle démarche semble au reste indispensable pour surmonter les obstacles constitutionnels dans les Etats où ils existent, et ils sont nombreux; car elle est seule de nature à obliger à ouvrir un débat sur d'éventuelles contradictions entre dispositions constitutionnelles et engagements internationaux.

¹ Voir M.T. Lanquetin – Discrimination à raison du sexe – Commentaire de la Directive 97/80 du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans le cas de discrimination à raison du sexe – Droit Social 7/8 juillet 1998.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations 1-5 proposent d'élargir le champ d'application des actions positives. Les recommandations 1 et 6 concernent la mise en œuvre.

1. Ne plus confiner les actions positives dans la fonction publique

Dans la plupart des cas, la législation concernant l'égalité des chances qui prévoit des actions positives n'est applicable qu'à la fonction publique. En Allemagne, par exemple, les plans susmentionnés de promotion de la femme et de réglementation par quotas sont élaborés pour la fonction publique au niveau fédéral et à celui des Länder. Il est recommandé de réfléchir à la possibilité d'étendre les actions positives au secteur privé. Des incitations de l'Etat à la négociation pourraient s'avérer utiles pour la mise en œuvre des actions positives. Ce concept a pour objectif d'initier des négociations et de parvenir à des accords sur des actions positives aux différents niveaux du secteur privé (par exemple des conventions collectives, des accords syndicaux). Pendant ce processus, l'Etat, en tant qu'acteur, fixe des objectifs et des normes à atteindre et peut, en cas d'échec dans les négociations ou si les accords sont insuffisants, manifester sa volonté de mettre en œuvre des dispositions législatives.

2. Actions positives en dehors des formes traditionnelles d'emploi

La législation sur l'égalité n'a guère d'impact sur la distribution entre femmes et hommes des différentes formes traditionnelles et non traditionnelles d'emploi (emplois stables à temps plein, emplois à temps partiel, précaires, flexibles, mal protégés). Elle est le plus souvent conçue en fonction de l'emploi traditionnel et son application est tributaire des structures de relations professionnelles traditionnelles (Women and Structural Change – New Perspectives, OCDE, 1994, p. 32). Dans la perspective de la mondialisation et de la déréglementation et de l'apparition d'un nombre croissant de formes non traditionnelles et atypiques d'emploi, il est également recommandé d'étudier les possibilités d'actions positives permettant de faire en sorte que les femmes ne soient pas cantonnées dans les catégories d'emplois traditionnelles et même protégées contre le refoulement en direction de ces emplois.

3. Actions positives en faveur des hommes

La réflexion concernant les actions positives est largement centrée sur les femmes. Or, il existe aussi des secteurs d'activité professionnelle ou des domaines d'activité non professionnelle où les hommes sont sous-représentés. C'est à tout le moins le cas de l'exercice des responsabilités au sein de foyer. Il serait bon d'aborder la question des actions positives à instituer en vue de faire en sorte que les hommes accroissent leur participation à ce domaine d'activité (congé parental non plus neutre mais préférentiellement orienté en faveur des hommes, par exemple).

4. Les actions positives dans les secteurs dominés par un sexe

La ségrégation sur le marché du travail devrait constituer l'un des domaines des actions positives. Par exemple, comment développer l'éducation tout au long de la vie et d'autres méthodes pour aborder ce problème. Il serait utile de développer les actions positives dans les secteurs/branches dominés tant par les femmes que par les hommes.

5. Les actions positives et les nouvelles technologies

Les nouvelles technologies ont rapidement modifié le marché du travail. Pendant l'éducation de base, mais également pendant la formation professionnelle et l'éducation tout au long de la vie, il conviendrait de développer des activités prenant en considération les besoins des jeunes filles et des femmes.

6. Organes consultatifs de mise en œuvre des actions positives

La mise en œuvre des actions positives est une question de la plus haute importance. Il est recommandé à ce sujet de nommer des commissaires ou de créer des comités ayant un statut indépendant et auxquels serait attribué un rôle consultatif, en vue de résoudre et de trancher les litiges, voire d'instituer des actions positives, de les mettre en pratique et d'en suivre l'application.

ANNEXE I

MANDAT DU COMITÉ DIRECTEUR POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (CDEG)

Mandat spécifique

1. Nom du comité: COMITE DIRECTEUR POUR L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (CDEG)
2. Type du comité: Comité directeur
3. Source du mandat: Comité des Ministres

4. Mandat:

Eu égard aux axes prioritaires de la coopération intergouvernementale décrits dans la Déclaration sur le rôle futur du Conseil de l'Europe et la Résolution (89) 40 adoptés par le Comité des Ministres le 5 mai 1989, et dans le cadre des programmes intergouvernementaux annuels d'activités:

- i. examiner la situation relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la société européenne et suivre son évolution;
 - ii. promouvoir la coopération européenne entre les Etats membres visant à la réalisation de l'égalité effective de la femme et de l'homme en tant que condition essentielle de la démocratie véritable, et stimuler les actions à mener, tant au niveau national qu'au niveau du Conseil de l'Europe, compte tenu des travaux poursuivis au sein d'autres instances internationales, notamment la Commission de la condition de la femme des Nations Unies;
 - iii. à cette fin, recueillir des données, procéder à des analyses, études et évaluations, confronter les politiques nationales et mettre en commun les expériences, définir les stratégies et les mesures de politique concertée ainsi que les instruments en vue de la mise en oeuvre des principes régissant le domaine de l'égalité, et, si nécessaire, élaborer des instruments juridiques et autres appropriés;
 - iv. préparer les conférences ministérielles européennes sur l'égalité entre les femmes et les hommes et en assurer le suivi, compte tenu des décisions du Comité des Ministres à cet égard;
 - v. coopérer avec les autres comités directeurs et ad hoc à la mise en oeuvre des divers projets et les encourager à mettre en oeuvre l'approche intégrée de l'égalité en vue notamment d'améliorer et développer leurs activités pour contribuer à la réalisation des objectifs visés sous ii., dont le CDEG assume la responsabilité principale;
 - vi. formuler des observations sur le rapport annuel du Secrétaire Général sur les activités entreprises pour réaliser l'égalité des sexes dans les divers domaines d'activités de l'Organisation et au sein du Secrétariat.
5. Composition du comité:
 - a. Les gouvernements de tous les Etats membres ont la faculté de désigner des membres, ayant les qualifications souhaitables suivantes: responsables à haut niveau des politiques en matière d'égalité de la femme et de l'homme ou autres spécialistes hautement qualifiés.

Le budget du Conseil de l'Europe prend en charge les frais d'un(e) expert(e) par Etat membre (deux dans le cas de l'Etat dont l'expert(e) a été élu(e) Président(e)).

- b. L'[Assemblée parlementaire](#) est invitée à se faire représenter aux réunions du comité directeur.
- c. Le [Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe](#) peut se faire représenter aux réunions du comité directeur.
- d. La [Commission européenne](#) peut envoyer des représentant(e)s, sans droit de vote ni remboursement de leurs frais, aux réunions du comité.
- e. Les Etats suivants, bénéficiant du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe, peuvent envoyer un représentant sans droit de vote ni remboursement de ses frais aux réunions du comité: Canada, Japon, Etats-Unis d'Amérique.
- f. Les Etats ou organisations suivants peuvent envoyer des représentant(e)s, sans droit de vote ni remboursement de leurs frais, aux réunions du comité:

Saint-Siège

Bélarus

[ONU](#) : les organes et institutions spécialisés des Nations Unies

[OCDE](#)

Regroupement "Egalité" des ONG, ayant le statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH-OSCE)

Commission permanente des femmes élues locales et régionales du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)

- 6. Structures et méthodes de travail:

Dans le cadre de son mandat, le CDEG a la possibilité d'entretenir les contacts et les consultations avec les instances professionnelles qu'il estime nécessaires pour la mise en œuvre de son mandat.

- 7. Durée:

Le présent mandat sera réexaminé avant le 31 décembre 2000.

ANNEXE II

COMPOSITION DE L'EG-S-PA

Ms Agnete ANDERSEN (Présidente)

Special Adviser, Ministry of Labour, Holmens Kanal 20, DK-1060 COPENHAGEN K

Ms Pirkko MÄKINEN

Equality Ombudsman, Ministry for Social Affairs and Health, Box 267, SF-00171 HELSINKI

Monsieur Jean-Michel BELORGEY

Conseiller d'Etat, Conseil d'Etat, 1 place du Palais Royal, 75100 PARIS 01SP

Mr Bernhard FRANKE

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Rochusstrasse 8-10, D-53123 BONN

Madame Iphigénie KATSARIDOU

Hellenic General Secretariat for Equality of the Sexes, Ministry of the Interior, Public Administration and Decentralisation, 8 Dragatsaniou Str. 195, GR-195 59 ATHENS

Madame Libera del Rosario CHIAROMONTE

Vice-Présidente, Comitato Nazionale di Parità, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Via Salandra 18, 00187 ROMA

Ms Paloma DURÁN Y LALAGUNA

Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, C/Condesa de Venadito 34, E – 28027 MADRID

Ms Teuta ARIFI, Faculty of Philology, Krste Misirkov St. bb, 91000 SKOPJE

Secrétariat

Madame Ólöf ÓLAFSDÓTTIR

Chef de la Division Egalité entre les femmes et les hommes, Secrétaire du CDEG, Direction Générale des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex

Ms Karen PALISSER

Assistante administrative principale, Direction Générale des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex

ANNEXE III

MANDAT DE L'EG-S-PA

Mandat spécifique:

1. **Nom du comité:** Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes (EG-S-PA)
2. **Type de comité:** Comité d'experts
3. **Origine du mandat:** Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG)

4. **Mandat**

Sur la base du travail déjà accompli dans ce domaine par le CDEG ainsi que des rapports nationaux soumis au Comité CEDAW:

- i. étudier la base juridique et administrative des actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, prenant en considération, par exemple, les décisions récentes adoptées dans le cadre de l'Union européenne et des arrêts de la Cour européenne de Justice;
- ii. sur la base de i, étudier, en particulier, la pratique des actions positives dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue d'identifier des exemples de bonne pratique et les stratégies utilisées ; les domaines suivants devront être étudiés: d'un côté, le marché du travail et le système éducatif; de l'autre, la vie politique et publique et l'administration. Ceci devra être la tâche principale du Groupe;
- iii. étudier les techniques de sensibilisation visant à informer l'opinion publique de la nécessité et l'utilité des actions positives;
- iv. élaborer, sur la base du travail identifié sous i, ii et iii, un Rapport final d'activités décrivant les actions positives et leur objectif; ce Rapport devra contenir des lignes directrices d'ordre pratique et des recommandations relatives aux actions positives.

5. **Composition**

Le Groupe est composé de 8 spécialistes de différents Etats membres du Conseil de l'Europe, dont les frais sont pris en charge par le Conseil de l'Europe, ayant les qualifications suivantes:

- a) 2 expert(e)s du CDEG (Danemark, l'«ex-République yougoslave de Macédoine»);
- b) 6 expert(e)s, notamment dans le domaine juridique, ayant été confronté(e)s à des quotas et/ou des actions positives dans les domaines politique et professionnel;
- c) la Commission européenne peut envoyer un(e) représentant(e) à ses propres frais et sans droit de vote.

Ces spécialistes seront désigné(e)s par le Secrétariat en consultation avec le Comité directeur et/ou les Etats membres. La composition du EG-S-PA devrait, dans la mesure du possible, être envisagée selon une distribution géographique équilibrée ainsi que selon un équilibre entre les sexes, et inclure des représentant(e)s des divers systèmes juridiques.

6. Méthodes de travail

Dans le cadre de son mandat, le EG-S-PA a la possibilité d'avoir avec des professionnel(le)s intéressé(e)s et autres les contacts et les consultations qu'il estime nécessaires pour la mise en oeuvre de son mandat, en particulier dans le cadre d'auditions ou des consultations écrites. Il peut également avoir recours à des consultant(e)s extérieur(e)s.

7. Durée du mandat

Le présent mandat expire le 31 décembre 1999.¹

¹ Le mandat a été prolongé jusqu'à fin juin 2000.