

REUNION AD HOC SUR L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LE CADRE DES REFORMES LEGISLATIVES

(Strasbourg, 12 novembre 2019)

Rapport préparé par le Rapporteur de la réunion :
M. Christoph Henrichs (membre du CDCJ, Allemagne)

Le 12 novembre 2019, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) a tenu une réunion ad hoc sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre des réformes législatives. La réunion a pour objectif de mettre en avant l'importance de l'égalité femmes-hommes dans le processus d'élaboration des lois, d'identifier les difficultés en matière d'égalité femmes-hommes et d'apporter des précisions sur les mécanismes qui traitent de ces questions.

La réunion, présidée par **Mme Zuzana Fišerová** (membre du CDCJ, République tchèque), suscite un vif intérêt de la part des participants présents. Elle atteint pleinement son objectif de sensibilisation à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre des réformes législatives grâce aux différentes présentations et aux échanges animés des participants et des intervenants.

Mme Caterina Bolognese, cheffe de la Division de l'égalité de genre de la Direction générale de la démocratie du Conseil de l'Europe, fait une présentation liminaire très utile, qui donne un aperçu des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine. Elle note que l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes occupe une place de plus en plus importante globalement dans les politiques et est un sujet prioritaire pour l'Organisation dans son ensemble. Elle souligne que la stratégie de la Division de l'égalité de genre est d'améliorer l'élaboration des politiques par une approche pragmatique incorporant une perspective d'égalité de genre à chaque étape de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des politiques.

Mme Bolognese fait référence à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes, qui se trouve actuellement à sa deuxième phase (2018-2023). Elle donne un aperçu des activités du Conseil de l'Europe relatives à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment les cinq recommandations sur le sujet et les divers outils de formation et d'information publiés sur le site internet. Avec plus d'une cinquantaine de rapporteurs pour l'égalité de genre nommés dans les divers comités

intergouvernementaux, le sujet a été étendu à tous les domaines. D'après Mme Bolognese, on observe un véritable changement d'approche dans les travaux des comités, qui traduit une prise de conscience de l'importance du sujet. Elle cite par exemple la façon dont le GRECO a incorporé une perspective de genre dans sa perception de la corruption.

A la question de savoir pourquoi une approche intégrée est importante, Mme Bolognese explique que des inégalités existent entre les femmes et les hommes et qu'elles se manifestent dans des domaines divers et variés, qui vont des grilles de salaire à l'accès au pouvoir politique et à la justice, notamment, dans ce dernier cas, lorsqu'il est question de violence sexuelle. Elle cite, comme problème typique, le fait que les lois qui, dans leur formulation, semblent neutres sous l'angle du genre ne le sont pas du tout en réalité car elles ne tiennent pas compte des différences, pourtant bien réelles, qui se cachent derrière des termes neutres en apparence. Pour surmonter cela, le législateur est appelé à identifier activement les spécificités de genre et à en tenir compte afin de passer d'une approche « d'aveuglement » à une approche de « sensibilité » aux questions de genre (visant à « remettre en question la neutralité des politiques en matière de genre ». Pour atteindre cet objectif, il faut tout d'abord recueillir des faits et des chiffres puis les analyser selon une perspective de genre ajoutée en plus de l'analyse globale. Une solution tenant compte des spécificités femmes-hommes peut alors être mise en œuvre à l'étape suivante du processus d'élaboration des politiques. Ce processus requiert de toute évidence non seulement un objectif et un engagement clairs de la part des acteurs concernés mais aussi et surtout des ressources et des capacités adéquates pour mener à bien des recherches dans le domaine.

Pour résumer, Mme Bolognese encourage le CDCJ à déployer l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous ses travaux sur les réformes législatives. Les participants sont invités également à percevoir l'objectif d'intégration d'une perspective de genre dans leurs travaux respectifs comme une chance pour toutes les personnes concernées plutôt que comme un fardeau.

Dans la première des deux présentations d'universitaires, le **Prof. D' Christine Chinkin**, directrice du *Center of Women Peace & Security* de la *London School of Economics* fait tout observer que les problèmes d'inégalité de genre ne s'appliquent pas uniquement au couple binaire traditionnel femmes-hommes, idée que reprennent un certain nombre d'intervenants tout au long de la réunion. Elle rappelle ensuite certains points soulevés dans la présentation liminaire de Mme Bolognese. Le Professeur Chinkin évoque ce qu'elle qualifie de « paradoxe du féminisme » : tout comme Mme Bolognese, elle critique l'approche de langage neutre fréquemment employée pour tenter de parvenir à l'égalité femmes-hommes, qui part du

principe que la formulation, du fait de sa neutralité, s'applique à l'un comme à l'autre sexe et permet ainsi l'égalité. Elle souligne que, au contraire, même si le langage semble neutre, il peut avoir un effet discriminatoire puisque les inégalités préexistantes ne sont pas corrigées pour autant (comme le confirme la Recommandation générale n° 28 (2010) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)). La neutralité de genre risque par conséquent de perpétuer les causes de l'inégalité de genre. Pour parvenir à une réalisation concrète de l'égalité dans la société, il faut plutôt adopter une perspective qui intègre explicitement la dimension du genre et, en guise de politique institutionnelle, introduire des références spécifiques aux femmes dans les politiques et les textes juridiques.

Pour remédier à une « fausse neutralité de genre », le Professeur Chinkin suggère, tout comme Mme Bolognese, que soient menés, avant toute proposition de changements, un « audit du genre » dans les politiques, pratiques et lois existantes ainsi qu'une analyse d'impact différenciée selon le sexe et basée sur des données ventilées par sexe. Tous ces outils nécessitent de tenir compte des aspects liés au genre, y compris dans les processus budgétaires. L'intérêt d'une telle approche a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a jugé que l'égalité entre les femmes et les hommes ne pouvait être réalisée concrètement qu'avec une interprétation et une application de la Convention européenne des droits de l'homme qui soient sensibles à la question de genre et prennent en compte les inégalités factuelles entre les femmes et les hommes et la façon dont elles affectent la vie des femmes.

Dans la seconde présentation d'universitaires, le **D^r Alexandra Timmer**, Professeur adjointe de l'Institut hollandais des droits de l'homme, présente un schéma composé de trois obligations centrales de l'État à trois niveaux différents. Au premier niveau, l'État est tenu d'atteindre « l'égalité formelle » au sens où il n'y a pas de discrimination directe ou indirecte fondée sur le genre. Au deuxième niveau, dit d'« égalité substantielle », la position de facto des groupes défavorisés doit être améliorée. Enfin, au troisième niveau dit d'« égalité transformatrice », il faut agir sur les stéréotypes fondés sur le genre qui prévalent afin de provoquer un changement structurel. Se référant également à la Stratégie 2018-2023 du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes et à d'autres instruments et structures du Conseil de l'Europe et d'autres institutions (Convention d'Istanbul, CEDAW, Engagement stratégique en faveur de l'égalité des sexes de la Commission européenne), Mme Timme souligne que la lutte contre les stéréotypes de genre figure en bonne place parmi les priorités européennes et internationales en matière de droits de l'homme.

S'agissant des réformes législatives, Dr Timmer souligne que la priorité devrait être d'éliminer toute discrimination structurelle fondée sur le genre. Les réformes législatives, quelles qu'elles soient, devraient toujours viser l'intégration de l'approche de l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle attire l'attention sur l'écueil typique, dans ce contexte, d'une égalité purement formelle qui n'est en fait qu'une façade. Comme les intervenants précédents, elle souligne qu'il ne faut jamais supposer qu'un domaine est neutre sous l'angle du genre. Les règles neutres en apparence peuvent ne pas l'être en réalité si elles sont fondées sur des stéréotypes de genre.

Pour conclure, Dr Timmer admet que l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes est un processus permanent, qu'elle demande des efforts de la part des législateurs et qu'il n'existe pas de solution facile prête à l'emploi. Il peut être utile, en premier lieu, de se poser la question savoir si une loi reflète ou renforce les vues stéréotypées de genre sur les rôles « appropriés » des femmes et des hommes, alors qu'elle devrait en réalité servir à combattre et à éliminer toute discrimination fondée sur le genre.

Ces présentations sont suivies de deux interventions qui exposent les perspectives nationales de la France et de la Croatie.

Pour la **France**, **M. Alexis Reichenbach**, qui est également membre de la Commission pour l'égalité de genre du Conseil de l'Europe, donne un aperçu de l'approche du gouvernement français en matière d'égalité femmes-hommes. Il souligne que cet axe majeur de la politique française est pris en compte dans tous les domaines de l'élaboration des politiques, y compris dans le cadre international. En plus des instruments du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne déjà cités, il mentionne spécifiquement l'Agenda 2030 des Nations Unies qui, parmi ses objectifs de développements durables, prévoit comme partie de son objectif n° 5 de parvenir à l'égalité des sexes. Le sujet a également occupé une place prioritaire lors de la Présidence française du G7 avec le Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Biarritz, en 2019, sous la présidence française. Pour ce qui concerne les réformes législatives, M. Reichenbach présente l'approche transversale que la France a adoptée dans tous ses ministères. Chaque ministère dispose d'une feuille de route budgétaire pour les politiques d'égalité axée sur son propre secteur ; par exemple, celle du ministère de la Justice porte sur un meilleur accès des femmes à la justice et celle du ministère des Affaires étrangères, sur l'élévation du quota de femmes ambassadrices.

Pour la **Croatie**, **M. Domago Frntic**, magistrat, présente le train de mesures nationales de lutte contre la discrimination adopté en 2009 ainsi que la loi relative à l'égalité femmes-hommes et le cadre institutionnel composé d'un Bureau gouvernemental pour l'égalité femmes-hommes et d'un *Ombudsman*. Il expose ensuite les activités de formation menées dans le secteur judiciaire à l'échelle nationale, en particulier dans le cadre d'un projet de jumelage de l'Union européenne en faveur de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le secteur de la justice mené en 2017 avec la Finlande et l'Autriche. Dans ce contexte, M. Frntic souligne l'importance de la formation au vu de son expérience pratique en tant que juge des affaires de discrimination, car ces questions occuperont de plus en plus de place dans le domaine judiciaire. Selon lui, les juges, les procureurs et les avocats en Croatie sont de plus en plus sensibilisés à la problématique d'égalité femmes-hommes, notamment dans le domaine du droit pénal et de la victimisation, et sont bien préparés pour aborder ces questions.

Lors d'une brève séance de questions-réponses, les participants expriment à l'unanimité leur intérêt pour le sujet et la grande pertinence des questions traitées pendant la réunion pour leurs travaux respectifs. D'autres exemples d'initiatives nationales prenant en compte les questions d'égalité entre les femmes et les hommes sont cités.

En conclusion, le sujet de la réunion et les présentations sont très appréciés et reçoivent un excellent accueil. Les participants soulignent la nécessité de sensibiliser au sujet, en particulier aux inégalités qui sous-tendent un langage neutre en apparence. La nécessité de stratégies transversales et d'une formation globale sur ces questions a été évoquée à plusieurs reprises. Dans ce contexte, une réelle volonté de développer plus avant des outils et des techniques utiles pour traiter les difficultés présentées lors de la réunion a été exprimée. Les participants s'accordent sur le fait que le sujet devrait continuer de figurer à l'ordre du jour des activités du CDCJ et que des travaux devraient être menés comme suites à cette réunion.