

## **LE PROTOCOLE FACULTATIF À LA CONVENTION SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES**

**Par Jane Connors**

*Chef du Service des procédures spéciales*

*Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*

### **Introduction**

Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ci-après le « Protocole facultatif ») a été adopté par l'Assemblée générale le 6 octobre 1999 et ouvert à la signature, la ratification et l'adhésion le 10 décembre 1999, lors d'une cérémonie spéciale à laquelle assistait M. Kofi Annan, qui était alors le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. En juillet 2010, 99 États de toutes les régions géographiques, cultures et convictions religieuses l'avaient ratifié ou y avaient adhéré. Le Protocole facultatif habilite le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, l'organe spécialisé de 23 membres créé par la Convention (ci-après le « Comité ») à recevoir et examiner des « communications » ou plaintes présentés par des particuliers ou groupes de particuliers, qui satisfont certaines conditions de recevabilité, qui affirment avoir été victimes d'une violation par un État partie au Protocole facultatif d'un des droits énoncés dans la Convention. Il donne aussi au Comité le pouvoir d'enquêter de son propre chef s'il dispose d'informations fiables indiquant des violations graves ou systématiques par un État partie des droits énoncés dans la Convention. Le Protocole facultatif n'autorise pas les États parties à faire des réserves à ses dispositions, mais ils peuvent, lorsqu'ils ratifient le Protocole ou y adhèrent, déclarer ne pas reconnaître les pouvoirs d'enquête du Comité. Trois États ont choisi de le faire et ils peuvent, comme tout autre État qui déciderait à l'avenir de ne pas accepter cette procédure, choisir à tout moment de le faire.

### **Généralités**

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, souvent appelée Déclaration internationale des droits de la femme, a été adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale. En la ratifiant ou en y adhérant, ses 186 États parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes et conviennent de mener par tous les moyens appropriés et sans retard une politique d'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Ce faisant, ils s'engagent à adopter le cadre juridique voulu, comportant des sanctions, pour créer l'égalité entre la femme et l'homme et éliminer la discrimination contre les femmes dans la jouissance de tous les droits – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Ils s'engagent également à prendre toutes les mesures voulues pour modifier les attitudes et les comportements sociaux et culturels des femmes et des hommes afin d'éliminer les préjugés et les pratiques coutumières et autres fondées sur la supériorité ou l'infériorité de l'un des sexes ou sur des stéréotypes quant aux rôles de ceux-ci.

La Convention a été négociée à la Commission de la condition de la femme et à la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. La nature de l'organe qui superviserait l'application de la Convention a fait l'objet de plus de débats que les moyens par lesquels cet organe s'acquitterait de sa fonction. Comme

les négociations touchaient à leur fin, les délégations sont convenues qu'un organe conventionnel spécialisé, comparable à ceux créés par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, serait créé par la Convention afin de suivre les progrès faits par les États parties dans l'application de celle-ci. Bien qu'il ait été proposé d'habiliter le Comité à examiner des plaintes individuelles alléguant des violations de la Convention, c'est un système de rapports périodiques des États parties au Comité qui a été retenu comme seul moyen de supervision.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a commencé ses travaux en 1982, et s'est d'abord attaché à mettre au point ses méthodes de travail, et en particulier ce système de rapport. Il a bénéficié d'un appui important des organisations non gouvernementales de femmes, y compris au niveau national, et celles-ci l'ont encouragé à retenir une interprétation large de la Convention et du rôle du comité largement afin d'en accélérer l'application sur le terrain. Il a mis au point un système de rapports inclusif et a formulé, sur des articles particuliers ou certains thèmes de la Convention, des recommandations générales utiles décrivant les mesures que les États devaient prendre pour exécuter leurs obligations conventionnelles de fond. Le Comité a aussi réfléchi à de nouveaux mécanismes susceptibles de promouvoir l'application de la Convention, et a conclu qu'une procédure l'habilitant à recevoir des plaintes individuelles renforcerait sa capacité d'aider les États à exécuter leurs obligations.

La période qui a précédé la deuxième Conférence mondiale sur les droits de l'homme, réunie à Vienne (Autriche) en 1993, a été marquée par une action concertée des défenseurs des droits de la femme qui visait à permettre aux femmes de réaliser tous leurs droits fondamentaux. Unis dans le cadre d'une campagne dont le thème était « Les droits des femmes sont des droits de la personne », ils demandaient un renforcement du dispositif international de promotion des droits des femmes, notamment par l'ajout à la Convention d'un « droit de présenter des plaintes ». Leur militantisme a été dûment récompensé, le document final de la Conférence, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, recommandant que la possibilité d'instaurer un droit de présenter des plaintes dans le cadre de la Convention soit examinée. En 1994, un groupe d'experts indépendants s'est réuni à Maastricht, aux Pays-Bas, et a établi un projet de protocole (le « projet de Maastricht ») qui prévoyait à la fois une procédure de présentation de plaintes individuelles et une procédure d'enquête. Ce projet a été présenté à la Commission à sa session de janvier 1995 par M<sup>me</sup> Silvia Cartwright, une des membres de la Commission qui avait participé aux travaux du groupe d'experts de Maastricht.

Le Comité a étudié de près le projet de Maastricht et décidé d'adopter la « Proposition 7 » qui exposait les éléments qui selon lui devaient figurer dans le futur protocole. La Proposition 7 a été présentée à la Commission de la condition de la femme à sa session de 1995. La Commission a recommandé que le Conseil économique et social prie le Secrétaire général de solliciter les vues des gouvernements, des organisations non gouvernementales et d'autres parties intéressées sur la possibilité d'élaborer un protocole facultatif, et de créer un groupe de travail à composition non limitée qui se réunirait parallèlement à sa session de 1996 pour examiner la question. Dans l'intervalle, à l'automne 1995, les documents issus de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, appuyaient l'idée d'élaborer un protocole.

En mars 1996 fut convoquée la première session du Groupe de travail à composition non limitée de la Commission de la condition de la femme chargé d'élaborer le Protocole facultatif. Les discussions traînaient en longueur, mais le Groupe de travail recommanda que son mandat soit renouvelé et que le Secrétaire général sollicite de nouveau les vues des gouvernements et autres parties prenantes sur l'idée d'un protocole facultatif, et qu'il établisse un bref rapport décrivant les procédures de présentation de plaintes et d'enquête existantes. Le Groupe de travail se réunit pour une deuxième session en 1997, et put examiner un projet de protocole établi par son président sur la base des observations communiquées par écrit par les gouvernements et résumées dans le rapport du Secrétaire général et de ses travaux de 1996. Ce projet fit l'objet de négociations durant les sessions de 1997, 1998 et 1999 du Groupe de travail. La Commission de la condition de la femme adopta le texte final par consensus le 11 mars 1999 et le transmit pour adoption à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Le 6 octobre 1999, l'Assemblée adopta le Protocole facultatif sans le renvoyer à la Troisième Commission.

### **Teneur du Protocole facultatif**

Le Protocole facultatif met à la disposition du Comité deux nouvelles procédures pour encourager les États parties à appliquer la Convention : une procédure de « communications », ou plaintes, et une procédure d'enquête. À la différence d'instruments antérieurs et postérieurs de caractère similaire, il ne prévoit pas de procédure de plaintes d'État à État.

Les communications ne peuvent être présentées que par des particuliers ou groupes de particuliers qui affirment être victimes d'une violation par un État partie à la Convention et au Protocole facultatif de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention. Les communications doivent être présentées par les victimes elles-mêmes ou en leur nom avec leur consentement. Elles peuvent aussi être présentées au nom des victimes sans le consentement de celles-ci si l'auteur peut justifier qu'il agit en leur nom sans leur consentement. Les communications sont également soumises à des conditions de recevabilité : elles doivent être écrites et ne peuvent être anonymes; elles ne doivent pas avoir trait à une question qui a déjà été examinée par le Comité ou qui a été ou est examinée dans le cadre d'une procédure internationale comparable; elles doivent être compatibles avec les dispositions de la Convention, bien fondées et suffisamment motivées et ne pas constituer un abus du droit de présenter une communication; elles doivent porter sur des faits postérieurs à la date d'entrée en vigueur du Protocole à l'égard de l'État partie concerné ou sur des faits qui ont continué après cette date. Plus important, et cela atteste que la procédure est axée sur les mesures que les États doivent prendre au niveau national pour donner effet à la Convention, il faut, pour présenter une communication, avoir épuisé tous les recours internes, s'il en existe et s'ils sont effectifs.

Le Comité examine la recevabilité et le fond des communications à huis clos sur la base des informations fournies par l'auteur de la communication et l'État partie. Les informations reçues sont communiquées aux deux parties. Le Protocole facultatif habilite le Comité à soumettre à l'État partie concerné, si cela est nécessaire pour éviter qu'un dommage irréparable soit causé à la victime de la violation alléguée, une demande tendant à ce qu'il prenne des mesures conservatoires. Après examen, le Comité transmet ses constatations sur la communication et ses recommandations aux parties. L'État est tenu de l'informer

dans les six mois des mesures prises pour donner effet à ces recommandations. Le Comité peut aussi demander à l'État partie de lui présenter davantage d'indications sur les mesures prises, notamment dans le prochain rapport qu'il doit présenter en application de la Convention.

En ce qui concerne la procédure d'enquête, le Comité peut demander à un État partie de coopérer avec lui à l'examen de renseignements crédibles qu'il reçoit indiquant que cet État porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention. Pour ce faire, le Comité peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête et de lui rendre compte d'urgence; cette enquête peut comporter une visite sur le territoire de l'État concerné si celui-ci y consent. Les résultats de l'enquête sont communiqués à l'État partie qui a six mois pour répondre. Le Comité peut aussi demander davantage d'informations sur les mesures prises suite à l'enquête. La procédure est confidentielle d'un bout à l'autre et la coopération de l'État est sollicitée à tous les stades de celle-ci. Les États peuvent, lorsqu'ils ratifient le Protocole ou y adhèrent, déclarer qu'ils refusent toute enquête. À ce jour, seuls le Bangladesh, le Belize et la Colombie l'ont fait.

Outre qu'il a mis de nouvelles procédures à la disposition du Comité, le Protocole facultatif contient des éléments novateurs qui ont été repris dans des instruments postérieurs. L'article 11 exige des États parties qu'ils prennent les mesures voulues pour que les particuliers qui ont recours à ces procédures ne fassent pas de ce fait l'objet de mauvais traitements ou d'intimidation. À l'article 13, les États parties s'engagent à faire largement connaître le Protocole facultatif et la Convention et à faciliter l'accès aux informations relatives aux constatations et recommandations du Comité. L'article 17, aux termes duquel le Protocole facultatif n'admet aucune réserve, a fait l'objet de controverses durant l'élaboration du texte mais a été finalement accepté, compte tenu du fait que des réserves nombreuses et lourdes de conséquences avaient été faites à la Convention.

### **Activités du Comité en vertu du Protocole facultatif**

Le mouvement international pour les droits de la femme a perçu l'adoption du Protocole facultatif comme un triomphe et s'attendait à ce que de nombreuses femmes en tirent parti. Il a toutefois été déçu : très peu de communications ont été présentées, et celles qui l'ont été provenaient essentiellement d'un nombre limité d'États, eux-mêmes situés dans un cadre régional de protection des droits de l'homme.

À la fin de la quarante-sixième session du Comité, en juillet 2010, 25 communications avaient été enregistrées depuis l'entrée en vigueur du Protocole facultatif. Le Comité avait statué sur 14 d'entre elles, 8 étant jugées irrecevables et des constatations avaient été prononcées sur 6. Trois affaires ont été rayées du rôle et huit sont pendantes. Celles sur lesquelles le Comité s'est prononcé concernaient huit États, qui sont tous, à l'exception d'un seul, membres du Conseil de l'Europe, et dans tous les cas, sauf un, les communications avaient été présentées par ou au nom de personnes vivant dans un État membre du Conseil de l'Europe. À ce jour, de même, une seule enquête, sur des meurtres systématiques de femmes survenus à Ciudad Juarez (Mexique), a été effectuée.

Malgré le recours limité au Protocole facultatif, les constatations du Comité sur les communications et les résultats de l'enquête ont porté sur des questions très importantes touchant les droits de la femme. Trois concernaient la violence domestique (dont deux, des violences fatales perpétrées par des hommes sur la

personne de leur partenaire); une, la stérilisation forcée; d'autres, la traite des femmes, la discrimination dans les noms de famille et titres de noblesse, les dispositions financières en cas de divorce, les droits à pension et les discriminations sur le lieu de travail. Les constatations sur les communications et les recommandations suite à l'enquête ont également eu une influence extraordinaire sur la création d'une jurisprudence sur les droits fondamentaux de la femme, en particulier au sein des juridictions régionales des droits de l'homme. Dans l'affaire *Opuz c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme s'est fondée sur les constatations du Comité pour décider que la Turquie avait violé la Convention européenne des droits de l'homme en ne protégeant pas la requérante et sa mère contre les violences de l'époux de la première, par lequel la mère a finalement été tuée. La Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est aussi fondée sur l'enquête du Comité sur la disparition et le meurtre de jeunes femmes à Ciudad Juarez (Mexique) ainsi que sur ses constatations dans l'affaire *Caso González y Otras c. Mexico* (l'affaire du « Champ de coton ») pour décider que le Mexique avait violé les droits que trois femmes qui avaient disparu et avaient été torturées et tuées tenaient de la Convention interaméricaine des droits de l'homme. Elle a de plus jugé que les droits que les mères de ces femmes tenaient de la Convention avaient aussi été violés. Ce faisant, la Cour a reconnu que les violences qui étaient perpétrées contre les femmes depuis 1993 à Ciudad Juarez constituaient une violation structurelle des droits de l'homme dont l'État était responsable, et elle a ordonné des réparations, y compris des garanties de non-répétition, un aveu de responsabilité et des mesures concrètes en relation avec les affaires intervenues depuis 1993.

### **Conclusion**

La négociation rapide du Protocole facultatif relatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes témoigne de l'influence et de la ténacité du mouvement international en faveur des droits de la femme qui a fait campagne pour le renforcement des mécanismes de défense des droits de l'homme des Nations Unies spécifiquement axés sur les femmes. Elle témoigne aussi de la détermination du Comité et de la Commission de la condition de la femme à traduire cette campagne dans les faits. Il y a un peu plus de 10 ans que le Protocole facultatif a été adopté. Il n'est donc guère surprenant que relativement peu de communications aient été présentées et d'enquêtes diligentées. En ce qui concerne les communications, les auteurs potentiels doivent épuiser les recours internes. Ceci prend généralement du temps. Ce que l'on peut toutefois dire est que dans l'activité qu'il a menée en vertu du Protocole facultatif, le Comité s'est penché sur des questions qui sont au cœur des droits fondamentaux de la femme et qu'il a abordé ces questions de manière dynamique et en tenant compte des sexospécificités. L'impact de son activité a été important aux niveaux national et international. Il n'y a pas de doute que dans les années à venir il y aura davantage de communications qui devraient permettre au Comité de contribuer encore plus à la jurisprudence internationale sur les droits fondamentaux de la femme.

## **Documentation connexe**

### ***A. Instruments juridiques***

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 7 mars 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 660, p. 195

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171 et vol. 1057, p. 407

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, New York, 18 décembre 1979, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, p. 13

### ***B. Jurisprudence***

Cour européenne des droits de l'homme, *Opuz c. Turquie*, arrêt, 9 juin 2009, requête n° 33401/02

Cour interaméricaine des droits de l'homme, *González et al. (« Champ de coton ») c. Mexique*, arrêt, 16 novembre 2009, Séries C n° 205

### ***C. Documents***

Déclaration et Programme d'action de Vienne, Vienne, 25 juin 1993 (A/CONF.157/2)

Note de la réunion du Groupe d'experts sur l'adoption d'un protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, « Un protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes » (CEDAW/C/1995/WG.I/WP.1, 8 novembre 1994)

Rapport du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sur les travaux de sa quatorzième session, 16 janvier-3 février 1995, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément n° 38 (A/50/38)*

Rapport sur la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 4-15 septembre 1995 (A/CONF.177/20/Rev.1)

Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, résolution 1 du 15 septembre 1995 (Déclaration et Programme d'action de Beijing)

Rapport du Secrétaire général, « Élaboration d'un projet de protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (E/CN.6/1996/10, 10 janvier 1996)

*Le Protocole facultatif : texte et documents*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.00.IV.2, 2000

Pour les décisions et constatations relatives aux communications et rapports d'enquête adoptés par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, voir le site Web officiel du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : <http://www2.ohchr.org/english/law/jurisprudence.htm> (décisions et constatations) et [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/inquiry\\_procedure.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/inquiry_procedure.htm) (procédures d'enquête).