

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 avril 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification d'une Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Par M. Gérard GAUD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Répique, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, secrétaires ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de La Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 225 (1982-1983).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Une Convention multilatérale signée par la France le 17 juillet 1980 et entrée en vigueur, pour les Etats parties à la Convention, le 3 septembre 1981	3
PREMIÈRE PARTIE : Le contexte de la Convention : un texte complémentaire d'un droit positif national avancé conforme à des dispositions internationales existantes	4
A. — Les sources nationales : un droit français protecteur	4
1° Un principe constitutionnel	4
2° De nombreuses dispositions législatives	4
B. — Les sources internationales ratifiées	5
1° Les dispositions multilatérales	5
2° Les dispositions communautaires	6
DEUXIÈME PARTIE : Les dispositions de la Convention : une portée très vaste s'appuyant sur des principes larges et s'appliquant à des domaines très étendus	7
A. — Les principes posés (préambule et partie I)	7
1° Les objectifs poursuivis (préambule)	7
2° La conception de la non-discrimination (partie I)	7
B. — Les domaines d'application (parties II à IV)	8
1° Droits politiques et égalité juridique (parties II et IV)	8
2° La non-discrimination dans la vie économique et sociale (partie III)	9
TROISIÈME PARTIE : L'application de la Convention : une efficacité incertaine dépendant, malgré les précautions juridiques prises, d'une vaste application internationales	10
A. — Les dispositions juridiques destinées à faciliter l'application de la Convention	10
1° Le Comité pour l'élimination de la discrimination	10
2° Réserves et règlement des différends	10
B. — Le bilan actuel de l'application internationale de la Convention	11
1° Une Convention entrée en vigueur le 3 septembre 1981	11
2° Une efficacité incertaine en l'absence d'une application généralisée	11
Les conclusions de votre Rapporteur	12
Les conclusions de la Commission	12

MESDAMES, MESSIEURS,

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes — qui fait l'objet du présent projet de loi — a été adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies, par 130 voix pour, 0 contre et 10 abstentions.

Ouverte à la signature à New York le 1^{er} mars 1980, la Convention est entrée en vigueur — pour les Parties contractantes — le 3 septembre 1981, l'article 27 de la Convention subordonnant cette mise en œuvre au dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.

La France, de son côté, a signé la Convention il y a maintenant près de trois ans, le 17 juillet 1980, à l'occasion de la conférence mondiale organisée dans le cadre de la décennie des Nations unies pour la condition féminine. Le projet de loi qui est aujourd'hui soumis en première lecture au Sénat tend à autoriser la ratification de cette Convention dont il convient d'examiner le contexte juridique, avant d'en analyser les principales dispositions et d'en apprécier les conditions d'application.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTEXTE DE LA CONVENTION : UN TEXTE COMPLÉMENTAIRE D'UN DROIT POSITIF NATIONAL AVANCÉ, CONFORME AUX DISPOSITIONS INTERNATIONALES EXISTANTES

A. — Les sources nationales révèlent d'abord un droit français particulièrement protecteur.

1° La non-discrimination constitue en premier lieu *un principe à valeur constitutionnelle*.

Le préambule de la Constitution de 1946, confirmé par la Constitution de 1958, proclame en effet que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ».

Le principe de non-discrimination à l'égard des femmes ainsi défini ne constitue au surplus que l'une des traductions du principe d'égalité résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, confirmée par les Préambules constitutionnels de 1946 et 1958. Cet article dispose en effet que « tous les citoyens étant égaux (aux yeux de la loi), sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents. »

Le respect de ce principe non discriminatoire s'est par ailleurs trouvé exprimé et appliqué dans de nombreux textes législatifs, le dispositif interne ainsi mis en place s'étant particulièrement enrichi au cours de la dernière décennie.

2° De nombreuses dispositions législatives.

Au sein de cet arsenal législatif diversifié, il convient particulièrement de rappeler ici les textes suivants en matière d'emploi des femmes :

— Dès 1946 les dispositions discriminatoires tendant aux abattements autorisés pour les rémunérations des femmes ont été abrogées et la loi du 11 février 1950 relative aux conventions col-

lectives a réservé les possibilités d'extension aux seules conventions appliquant le principe « à travail égal, salaire égal ».

— La loi du 22 décembre 1972 relative à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes fixe de son côté les peines contraventionnelles en cas de non-respect de ce principe et déclare nulle, de plein droit, toute disposition, même contractuelle, qui y contreviendrait.

— La loi du 11 juillet 1975, ensuite, sur l'égalité en matière d'embauche et de licenciement sanctionne toute discrimination fondée sur le sexe de poursuites pénales.

— Enfin, les « lois Auroux » interdisent en particulier les discriminations à l'égard des femmes dans les règlements intérieurs, tandis qu'un nouveau projet de loi, actuellement en cours d'examen devant le Parlement, porte modification du Code du travail et du Code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Mais il faut naturellement rappeler que ce dispositif législatif antidiscriminatoire ne se limite pas au volet professionnel de l'égalité, mais s'étend à tous les aspects de l'existence, et notamment aux droits politiques et civiques. La présence au Gouvernement, depuis une dizaine d'années, d'un membre du Gouvernement — secrétaire d'Etat, ministre ou ministre délégué auprès du Premier ministre — chargé de la Condition féminine ou des Droits de la femme, témoigne à la fois de la volonté politique affirmée en la matière par les gouvernements français successifs et de la nécessité d'une action continue en ce domaine.

La France applique en outre de nombreuses dispositions internationales auxquelles elle est partie et qui réglementent également le sujet.

B. — Les sources internationales ratifiées.

1° *Les dispositions multilatérales* applicables sont naturellement multiples. On se contentera d'en rappeler ici quelques-unes parmi les plus importantes.

— Sans même revenir sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui consacre le principe de non-discrimination, il faut citer le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont l'article 2-2 écarte toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'opinion politique.

— De même, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose notamment, en son article 14, qu'aucune distinction fondée sur le sexe ne saurait être admise, tandis que la Charte sociale européenne rappelle de son côté les protections spéciales dues à la mère et l'égalité de traitement entre travailleurs.

— Enfin, les Conventions de l'O.I.T. complètent, en matière d'emploi, les principes posés par ces différents textes, en particulier la Convention n° 100 relative à « l'égalité des rémunérations entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale », et la Convention n° 111 concernant les discriminations fondées sur le sexe en matière d'emploi et de profession.

2° *Les dispositions communautaires* viennent enfin compléter ce dispositif de protection internationale.

L'article 119 du Traité de Rome dispose en particulier que « chaque Etat membre assure, au cours de la première étape, et maintient par la suite, l'application du principe de l'égalité de rémunération entre les travailleurs féminins et masculins pour un même travail », et que « 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, et

« b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail ».

De façon plus générale, la commission de la Charte européenne a adopté le 9 février 1976 une directive « relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail », cette directive faisant obligation aux divers Etats membres de modifier le cas échéant, leurs législations internes pour s'y conformer.

L'ensemble de ces dispositions internationales et du dispositif législatif interne constitue ainsi le cadre dans lequel vient s'insérer la Convention qui vous est soumise, en précisant cette notion de non-discrimination depuis longtemps proclamée.

DEUXIÈME PARTIE

LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION : UNE PORTÉE TRÈS VASTE S'APPUYANT SUR DES PRINCIPES LARGES ET S'APPLIQUANT A DES DOMAINES TRÈS ÉTENDUS

A. — Les principes posés.

Les principes posés se caractérisent par leur étendue tant pour les objectifs poursuivis que pour la conception retenue de la non-discrimination.

1° *Les objectifs poursuivis* sont essentiellement définis par le préambule de la Convention.

Ce long préambule déplore le manque de portée pratique et d'efficacité des documents préexistants et constate qu'en dépit de ces divers instruments les femmes continuent de faire l'objet, de par le monde, d'importantes discriminations, contraires à leurs droits et constituant autant d'entraves à l'accroissement du bien-être de la société.

Considérant comme nécessaire une évolution des rôles traditionnels de l'homme et de la femme dans la famille et dans la société, le préambule — qui fait seulement référence à la résolution des Etats parties d'adopter les mesures antidiscriminatoires nécessaires — souligne la très large portée de la Convention — et, par là même, ses limites pratiques — en liant son efficacité à des problèmes aussi variés que l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou colonialiste et le renforcement de la paix et de la sécurité internationale.

2° La première partie de la Convention précise ensuite *la conception retenue de la non-discrimination* (art. 1^{er} à 5).

L'article 1^{er} définit ainsi, au regard de la Convention, la discrimination à l'égard des femmes comme « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet de compromettre ou de détruire l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les do-

maines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine ».

Les Parties contractantes s'engagent (art. 2 et 3) à « prendre toutes les mesures appropriées » pour assurer l'égalité entre les hommes et les femmes et éliminer ou modifier toute disposition discriminatoire. Les Etats, qui n'ont donc pas d'obligations directes du seul fait de la Convention, peuvent au surplus adopter des « mesures temporaires spéciales » définies par l'article 4.

Enfin, l'article 5 souligne encore la portée envisagée à long terme de la Convention et des mesures prises pour son application en misant sur une évolution des mentalités et sur des dispositions tendant à « modifier les modèles de comportement socioculturel » de l'homme et de la femme. Faut-il voir là un aveu des auteurs de la Convention quant à l'efficacité attendue — au moins à court terme — de son application ? Toujours est-il que les parties II, III et IV du texte proposé précisent les différents domaines de sa mise en œuvre.

B. — Les domaines d'application de la Convention.

1° *Droits politiques et égalité juridique* sont proclamés respectivement par la deuxième et la quatrième parties du texte élaboré.

En ce qui concerne les droits politiques, les articles 7 à 9 demandent aux Etats contractants d'assurer la participation des femmes dans la vie politique et publique dans des conditions d'égalité avec les hommes. Se trouvent particulièrement soulignés leur droit de vote et leur éligibilité à tous les organismes élus, l'égal accès à tous les emplois et fonctions publiques — y compris à l'échelon international —, ainsi que l'égalité des droits en matière de nationalité.

S'agissant par ailleurs de l'égalité de l'homme et de la femme devant la loi, réaffirmée par l'article 15, la quatrième partie demande aux Etats de reconnaître aux hommes et aux femmes une capacité juridique identique, particulièrement en matière contractuelle et en matière juridique. La Convention condamne en outre toute atteinte à la liberté de circulation, et précise dans le détail les conditions d'élimination des dispositions discriminatoires dans toutes les questions relatives aux régimes matrimoniaux et au droit de la famille, particulièrement importantes dans de nombreux pays du Tiers-Monde.

2° *La non-discrimination dans la vie économique et sociale* est enfin examinée dans la troisième partie de la Convention.

Les Etats contractants s'y engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour proscrire toute disposition discriminatoire à l'endroit des femmes dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement (art. 10), dans le domaine de l'emploi et de la vie professionnelle sous toutes ses formes (art. 11), dans le domaine de la santé et de la sécurité sociale (art. 12) et dans l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale (art. 13).

Deux dispositions méritent d'être particulièrement relevées. Tout d'abord, la non-discrimination doit naturellement s'entendre en dehors des dispositions plus favorables ou spécifiques dont bénéficient les femmes, particulièrement en période de grossesse et de maternité où une protection spéciale doit leur être assurée. Par ailleurs, l'article 14 souligne l'application particulièrement nécessaire de la Convention en ce qui concerne les femmes dans les zones rurales et énumère à cet égard les différents droits qui doivent leur être reconnus sur la base de l'égalité avec les hommes, dispositions particulièrement nécessaires dans de nombreux pays en voie de développement.

Telles sont les principales dispositions de la Convention. Quelle efficacité peut être aujourd'hui obtenue de son application ? L'optimisme de rigueur ne peut être ici qu'empreint de scepticisme.

TROISIÈME PARTIE

L'APPLICATION DE LA CONVENTION : UNE EFFICACITÉ INCERTAINE DÉPENDANT, MALGRÉ LES PRÉCAUTIONS JURIDIQUES PRISES, D'UNE VASTE APPLICATION INTERNATIONALE

A. — Les dispositions juridiques destinées à faciliter l'application de la Convention peuvent être classées en deux catégories.

1^o Il s'agit d'abord de l'institution d'un *comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*, prévu par la cinquième partie de la Convention.

Devant comprendre, aux termes de l'article 17, dix-huit puis vingt-trois experts élus par les Etats parties et siégeant à titre personnel, le comité se réunit chaque année au siège de l'Organisation des Nations unies avec laquelle il entretient des liens étroits, conformément aux dispositions des articles 17 à 22.

Le comité a pour charge d'examiner les rapports que les Etats membres s'engagent à présenter tous les quatre ans au Secrétaire général des Nations unies. Il rend compte chaque année à l'Assemblée générale de l'O.N.U. de ses activités et peut formuler des recommandations fondées sur l'ensemble des renseignements obtenus des Etats parties.

2^o Réserves et règlement des différends.

L'application de la Convention peut encore faire l'objet de réserves, conformément à l'article 28 du texte, à la condition de ne remettre naturellement pas en cause l'objet et le but du texte proposé.

Si la conformité de notre législation nationale aux dispositions de la Convention évite à la France d'avoir à formuler des réserves importantes, ainsi que le précise l'exposé des motifs du projet de loi, le caractère particulièrement protecteur de notre dispositif législatif exige qu'il soit précisé que l'application de la Convention ne saurait être entendue que comme admettant les avantages plus favorables accordés aux femmes par la législation française.

Enfin, une procédure de règlement des différends entre deux ou plusieurs Etats pour l'application de la Convention est également prévue par son article 29. Elle prévoit le recours à l'arbitrage débouchant éventuellement, en cas d'impossibilité, sur la formation d'une requête devant la Cour internationale de justice.

Mais au bout du compte, l'efficacité de la Convention dépendra essentiellement de l'étendue internationale de son application, dont il convient de dresser le bilan actuel.

B. — Le bilan actuel de l'application internationale de la Convention.

1° *La Convention est entrée en vigueur le 3 septembre 1981, conformément aux dispositions de son article 27, le trentième jour suivant le dépôt auprès du Secrétaire général de l'O.N.U. du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.*

S'agissant des Etats ayant signé cette Convention, 91 d'entre eux ont effectué cette démarche, dont 64 en même temps que la France, le 17 juillet 1980 à l'occasion de la conférence mondiale tenue dans le cadre de la décennie des Nations unies pour la condition féminine.

Le bilan est néanmoins beaucoup moins favorable en ce qui concerne les ratifications, 45 Etats seulement ayant accompli cette formalité décisive au 13 septembre 1982. On relèvera en particulier à cet égard que, paradoxalement, pas plus de quatre pays d'Europe occidentale — Suède, Norvège, Portugal et Autriche — figurent parmi lesdits Etats, alors même que la législation protectrice des droits de la femme y est généralement particulièrement avancée.

2° *Une efficacité incertaine en l'absence d'une application généralisée.*

Si l'efficacité des dispositions de la Convention — à vocation universelle — est logiquement fonction du nombre d'Etats où elle se trouve mise en œuvre, particulièrement dans les pays en voie de développement, il faut encore souligner que, pour l'essentiel, le texte proposé ne comporte pas d'obligation directe pour les Etats membres, auxquels il est seulement demandé de prendre « les mesures appropriées ».

Au surplus, l'efficacité de dispositions strictement juridiques est toujours sujette à caution dans des domaines impliquant avant toute une évolution des mentalités, et il est à craindre que les pays les plus enclins à se conformer intégralement à la Convention ne soient pas ceux dans lesquels les dispositions discriminatoires à l'égard des femmes persistent le plus durement.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre Rapporteur ne peut donc qu'émettre un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi, dans l'espoir que la ratification de cette Convention — qui ne pose aucun problème réel d'application interne dans notre pays — permettra à la France de participer à l'effet d'exemplarité internationale recherché — notamment vis-à-vis de certains pays du Tiers Monde — et de contribuer à la modification des habitudes sociales, seule garante de l'efficacité des dispositions prises. Ainsi seulement le texte proposé évitera de n'être qu'une Convention supplémentaire, venant s'ajouter à la liste déjà longue des instruments internationaux existants.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Sous le bénéfice de ces observations, et après en avoir délibéré au cours de sa séance du 20 avril 1983, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à autoriser la ratification de la Convention qui fait l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ouverte à la signature à New York le 1^{er} mars 1980, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 225 (1982-1983).