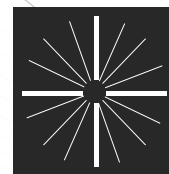



08

Les droits des femmes et les Nations Unies : d'hier à aujourd'hui

Isabelle Duplessis





Isabelle Duplessis (LL.B., LL.M. et LL.D.) est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, chercheuse pour le Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) et avocate membre de l'Ordre du Barreau du Québec depuis 1998. Son expertise recoupe le droit international public, les institutions internationales multilatérales, le droit international du travail et le droit international des droits des femmes, spécialisation dans laquelle elle consacre l'ensemble de ses efforts depuis une quinzaine d'années. Avant de rejoindre l'équipe professorale de la Faculté de droit en 2001, elle a œuvré en tant que juriste pour le Service de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail (OIT) à Genève en Suisse et au sein du Centre international de formation de l'OIT à Turin en Italie et est reconnue pour ses travaux sur cette agence spécialisée des Nations Unies.

LES DROITS DES FEMMES ET LES NATIONS UNIES: D'HIER À AUJOURD'HUI

Isabelle Duplessis

Malgré des progrès notables dans la condition des femmes, l'égalité des sexes demeure une priorité à l'échelle mondiale et pour cause : aucun pays ne rassemble actuellement les conditions d'une égalité parfaite entre les hommes et les femmes.

En quoi le droit international des droits de la personne, système juridique développé par les Nations Unies dans la seconde moitié du XX^e siècle, a-t-il réussi à protéger les droits des femmes et quels sont désormais les défis qu'il reste à relever afin d'atteindre l'égalité genrée au niveau planétaire ? Un regard sur l'élaboration des normes, des programmes et des procédures consacrés aux droits des femmes au sein des Nations Unies depuis sa création en 1945 s'avère utile pour répondre à ces questions¹.

I. Les années de balbutiements institutionnels et normatifs

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs femmes se sont impliquées dans la création d'une nouvelle organisation internationale multilatérale à vocation universelle appelée à devenir les Nations Unies. Certaines œuvraient en tant que représentantes gouvernementales, d'autres, regroupées au sein d'associations féministes, faisaient du lobbying auprès des délégations étatiques.

En 1945, lors des négociations en vue d'adopter la *Charte des Nations Unies*² à San Francisco, alors que les femmes n'avaient le droit de vote que dans 30 des 51 États membres fondateurs, seulement 4 des 160 signataires étaient des femmes : Minerva Bernardino (République dominicaine), Virginia Gildersleeve (États-Unis), Bertha Lutz (Brésil) et Wu Yi-fang (Chine).

Malgré cette représentation anémique au sein des délégations nationales, les femmes ont joué un rôle central afin que leurs préoccupations soient reconnues dans le traité constitutif des Nations Unies. La norme de non-discrimination, pierre angulaire du futur système onusien des droits humains, interdit les distinctions, notamment celles liées au sexe. Le lobby féministe réussira à inscrire le principe de l'égalité des droits des hommes et des femmes dans le préambule, tandis que l'article 8 garantit un accès égal des hommes et des femmes aux fonctions et organes des Nations Unies.

L'inclusion de ces références explicites aux femmes dans la *Charte* est le fruit du travail de Bertha Lutz et de Minerva Bernardino. Elles ont su convaincre les délégués masculins, mais aussi féminins étant donné l'opposition de Virginia Gildersleeve qui jugeait l'expression générique « droits de l'Homme » suffisamment englobante. Certaines femmes diplomates du « clan occidental » considéraient d'ailleurs avec hauteur les demandes de leurs consœurs comme relevant d'un féminisme spectaculaire et inapproprié. Cette division s'est reproduite lorsque Lutz et Bernardino ont proposé la création d'une commission des droits des femmes au sein

1 Hilary Charlesworth et Christine Chinkin, « The New United Nations "Gender Architecture": A Room with a View? » (2013) Max Planck YB of United Nations L 1; Martha C Nussbaum, « Women's Progress and Women's Rights » (2016) 28:3 Hum Rts Q 586.

2 *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n°7.

des Nations Unies. Gildersleeve prétextera que les droits des femmes doivent plutôt relever du cadre universel de la Commission des droits de l'homme qui venait d'être établie en 1946 et non d'un nouvel organe distinct.

Finalement, la Commission de la condition de la femme (CCF) est créée sous l'impulsion de Bodil Begtrup, diplomate danoise qui en sera d'ailleurs la première présidente de 1946 à 1948. De composition gouvernementale et basée à New York, la CCF est loin des autres organes conventionnels de protection des droits de la personne siégeant à Genève. Cette distanciation géographique ne favorisera en rien la construction de liens institutionnels étroits ou la solidarité des experts en matière de droits humains et, de ce fait, elle a contribué à la marginalisation des questions relatives aux femmes au sein des Nations Unies. Malgré ces difficultés, la CCF a joué un rôle colossal dans la promotion de l'égalité entre les sexes et, plus spécifiquement, dans l'élaboration de normes internationales protégeant les droits des femmes³.

À l'instar de tous les organes onusiens, la CCF n'a pas été immunisée contre l'idéologie bipolaire de la guerre froide. À l'origine, le bloc occidental, appuyé par les États d'Amérique latine et d'Asie, a surdéterminé la conception des politiques institutionnelles face au bloc soviétique composé de l'URSS et de quelques pays satellites. Avec la décolonisation et l'admission des pays en voie de développement en tant qu'États membres des Nations Unies, les débats au sein de la CCF refléteront les préoccupations Nord-Sud axées sur les besoins communautaires des femmes, le développement rural, le travail agricole et la régulation des naissances.

Cherchant à préserver l'idée d'universalité, les premiers instruments juridiques protégeant les droits de la personne font peu de différenciation quant au sexe des individus. Les femmes désiraient être reconnues d'abord et avant tout comme des sujets de droits, de la même façon que les hommes, et non comme des êtres vulnérables exigeant une protection spécifique. Une terminologie neutre, entendre masculine, est initialement privilégiée.

Ainsi, la *Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)*⁴ de 1948 contient peu de références explicites aux droits des femmes, hormis une mention dans le préambule relative à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes et l'article 2(1) interdisant la discrimination, notamment sexiste. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁵ et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁶ adoptés en 1966 contiennent d'ailleurs une clause similaire de non-discrimination.

À l'instar de Gildersleeve à propos de la création de la CCF, la déléguée américaine Eleanor Roosevelt, présidente de la Commission des droits de l'homme chargée de rédiger un projet de *DUDH*, souhaitait la reconnaissance de droits universels et non l'inclusion de droits spécifiques aux femmes afin de ne pas affaiblir leur position au sein des Nations Unies. Le lobby des femmes, incarné en l'occurrence par la CCF et les pays du bloc soviétique, militait pour la formulation d'un instrument dépourvu de connotations sexistes. Les négociations en vue d'adopter la *DUDH*, article par article, favoriseront l'emploi d'un langage épïcène et, grâce à la vigilance de certaines comme la déléguée indienne Hansa Mehta, les expressions pouvant exclure les femmes seront gommées.

3 Margaret E Gale, « Promoting Nondiscrimination Against Women: The UN Commission on the Status of Women » (1979) 23:2 Intl Studies Q 273.

4 *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés AG 217A(III), Doc off AG NU, 3^e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71.

5 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 (entrée en vigueur : 23 mars 1976).

6 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976).

Pour l'époque, la *DUDH* s'avère un texte progressiste quant aux droits des femmes, mais son adoption n'a pas entraîné d'égalité substantielle sur le terrain⁷. L'interprétation de l'instrument juridique demeurait ancrée dans un système international dominé par les hommes et reproduisant des normes androcentriques.

Dans la pratique, malgré l'égalité formelle reconnue dans les instruments juridiques, les protections indifférenciées se sont révélées insuffisantes pour les femmes qui sont restées confinées à une citoyenneté de deuxième zone.

L'Assemblée générale des Nations Unies se tournera bientôt vers des instruments protégeant spécifiquement les droits des femmes. Par exemple, en 1953, elle adopte la *Convention sur les droits politiques de la femme*⁸, parachevant les efforts du mouvement suffragiste de la fin du XIX^e siècle et garantissant aux femmes leur droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections. Quant à la *Convention sur la nationalité de la femme mariée de 1957*⁹, elle cherche à rectifier les situations où les femmes perdent leur nationalité du fait du mariage ou de sa dissolution.

Délaissant l'approche parcellaire, l'Assemblée générale adopte en 1967 la *Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*¹⁰ qui reconnaît, en droit et en fait, le principe de l'égalité des hommes et des femmes dans tous les domaines. Malheureusement, l'impact de cet instrument de *soft law* sera limité. Les procédures de rapports étatiques étant volontaires, la participation des gouvernements sera faible, voire nulle. La nécessité de protéger l'ensemble des droits des femmes dans un instrument contraignant est d'ailleurs née de cette réalisation.

II. La décennie 1975-1985

Les Nations Unies proclament 1975 l'Année internationale de la femme, ouvrant ainsi la Décennie pour la femme, elle-même ponctuée par trois conférences mondiales : à Mexico en 1975, à Copenhague en 1980 et à Nairobi en 1985. Ce cycle de conférences onusiennes sonne le glas de l'invisibilité internationale des femmes¹¹.

D'un rassemblement à l'autre, les organisations non gouvernementales (ONG) viendront toujours plus nombreuses, témoignant du dynamisme de la militance féministe à l'échelle internationale. Les forums ouverts aux femmes de la société civile se tiennent en parallèle des séances intergouvernementales officielles. Leurs travaux sortent des sentiers battus de la diplomatie traditionnelle et enrichissent la promotion des droits des femmes dans le monde.

Malgré le nombre de femmes grandissant au sein des délégations étatiques réunies lors de la deuxième conférence à Copenhague en 1980, les méthodes de travail n'en sont pas radicalement transformées. Certaines déléguées ne semblaient pas faire la différence entre la défense des intérêts nationaux et celle des femmes en général.

7 Fionnuala Ni Aoláin, « Gendering the Declaration » (2009) 24 Md J Intl L 335; Hilary Charlesworth, « The Mid-Life Crisis of the Universal Declaration of Human Rights » (1998) 55 Wash & Lee L Rev 781; Johannes Morsink, « Women's Rights in the Universal Declaration » (1991) 13:2 Hum Rts Q 229.

8 *Convention sur les droits politiques de la femme*, 31 mars 1953, 193 RTNU 135 (entrée en vigueur : 7 juillet 1954).

9 *Convention sur la nationalité de la femme mariée*, 20 février 1957, 309 RTNU 65 (entrée en vigueur : 11 août 1958).

10 *Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*, Rés AG 2263 (XXII), Doc off AG NU, 22^e sess, Doc NU A/6880 (1967).

11 Annick Druelle, « Que célébrer 30 ans après l'Année internationale de la femme : une crise au sein des mouvements internationaux de femmes » (2004) 17:2 Recherches féministes 15; Judith P. Zinsser, « From Mexico to Copenhagen to Nairobi: The United Nations Decade for Women, 1975-1985 » (2002) 13:1 J of World History 139.

Les scissions entre les groupes de femmes mettent à mal l'idée de sororité mondiale. Pendant que les représentantes du Sud insistent sur les problèmes de développement et sur le rôle que les femmes peuvent y jouer, plusieurs féministes occidentales se désolidarisent de ces militantes en niant l'oppression exercée par leur propre gouvernement et par les corporations nationales dans ces pays.

Le conflit israélo-palestinien et le sort des femmes sous le régime de l'apartheid en Afrique du Sud ont également divisé, parfois violemment, les femmes réunies à Copenhague.

Plusieurs ont blâmé la politisation de la conférence onusienne, minant ainsi sa légitimité, alors que le problème résidait plutôt dans la façon dont les sujets étaient traités, autrement dit en ignorant les répercussions concrètes des différends politiques sur les femmes en particulier.

Les débats sur le sort des Palestiniennes dans les territoires occupés par Israël et des femmes sud-africaines victimes de l'apartheid demeureront virulents lors de la troisième conférence à Nairobi en 1985 qui réunit sur le continent africain un nombre toujours plus élevé de femmes dans l'enceinte officielle et le forum parallèle des ONG. Désormais minoritaires, les féministes occidentales abandonnent l'attitude condescendante consistant à dire aux femmes des pays en développement ce qu'elles doivent faire ou penser.

Finalement, la décennie 1975-1985 lancée par les Nations Unies a forcé les gouvernements du monde entier à aborder de front la question des femmes. Plusieurs organes nationaux consacrés à leur avancement ont été établis au cours de cette période. C'est aussi pendant cette décennie que la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)*¹² a été adoptée.

III. La CEDEF et le travail de son Comité

Dès 1972, un groupe de travail au sein de la CCF est chargé d'élaborer un projet de convention mettant de l'avant une méthode de travail inusitée : un premier jet, rédigé par les Philippines puis anonymisé, circule afin que les autres pays puissent le critiquer tout en ignorant de quelle délégation proviennent les commentaires. Cette stratégie a permis aux femmes de s'exprimer sans entraves, libérées partiellement de leurs positions nationales susceptibles de freiner l'avancement des discussions diplomatiques.

La *Convention* est adoptée en décembre 1979 par un vote de 130 pour et de 10 abstentions provenant pour la plupart d'États musulmans comme le Bangladesh, Djibouti, la Mauritanie, le Maroc et l'Arabie saoudite¹³. Lors de la conférence de Copenhague, le Canada fait partie du groupe des premiers signataires de cet instrument contraignant qui entrera en vigueur dès 1981. En 2021, la *CEDEF* comptait 189 États parties avec de grands absents comme le Soudan, la Somalie, l'Iran ou les États-Unis, qui étaient pourtant parmi les premiers signataires en 1980, mais qui ne l'ont par la suite jamais ratifiée.

Le traité reconnaît des droits aux femmes indépendamment de la vieille dichotomie entre les sphères publique et privée. La protection de la *CEDEF* s'étend aux domaines politique, économique, social, culturel et civil, ainsi qu'à ceux qui ne relevaient habituellement pas du droit international, tels que la vie personnelle et

¹² *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13, art 3 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981).

¹³ Elizabeth Evatt, « Finding a Voice for Women's Rights: The Earlier Days of CEDAW » (2002-2003) 34 Geo Wash Intl L Rev 515.

familiale des femmes. La *CEDEF* condamne toutes formes de discrimination et demande aux États de prendre les moyens appropriés pour les éliminer. En outre, elle vise par la bande les acteurs non étatiques.

L'inquiétude quant à l'exercice du droit fondamental qu'est la participation à la vie politique était restée vive malgré l'adoption de la *Convention sur les droits politiques de la femme* en 1953. C'est pourquoi ses clauses ont été répétées dans la *CEDEF* qui garantit aux femmes le droit de voter, d'occuper des emplois publics et d'exercer des fonctions publiques. À ce titre, les femmes ont également, dans des conditions d'égalité avec les hommes, la possibilité de représenter leur pays à l'échelon international.

Les articles 10, 11 et 13 affirment chacun respectivement l'égalité des droits des femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'activités économiques et sociales. La *CEDEF* insiste particulièrement sur la situation des femmes rurales à l'article 14. L'article 15 affirme la pleine égalité des femmes en matière civile et commerciale alors que l'article 16 considère le mariage et, plus largement, les rapports familiaux. Les négociations en vue de l'adoption de la *CEDEF* ont été particulièrement ardues lors des discussions sur ces deux dernières dispositions capturant l'essence de la vie privée¹⁴.

La *CEDEF* reconnaît que la culture et la tradition peuvent contribuer à restreindre l'exercice, par les femmes, de leurs droits fondamentaux. Ces influences se manifestent sous forme de stéréotypes, d'habitudes et de normes qui donnent naissance aux contraintes juridiques, politiques et économiques freinant le progrès des femmes. Conformément aux articles 2(f) et 5(a), les États parties sont tenus de modifier les schémas et modèles de comportements socioculturels en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe¹⁵.

Comme tous les traités onusiens protégeant les droits de la personne, un comité conventionnel (Comité de la *CEDEF*) est établi pour veiller à l'application de la *CEDEF* par les États parties¹⁶. Ce mécanisme régulier de contrôle conventionnel a amorcé ses travaux en 1982, mais sa composition avait provoqué des débats au moment des négociations. Si son existence pour veiller au respect de la Convention ne soulevait pas de problème, les États étaient partagés quant aux membres appelés à y siéger ; certains souhaitaient que la tâche revienne à la CCF, organe intergouvernemental, alors que d'autres exigeaient la nomination d'experts indépendants.

La dernière proposition l'emporte et le Comité de la *CEDEF* est constitué de 23 experts devant faire rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies par l'entremise du Conseil économique et social. Les experts sont élus par les États parties mais siègent à titre personnel, compte tenu du principe de répartition géographique équitable, de leur autorité morale et de leurs compétences éminentes dans les domaines auxquels s'applique la *CEDEF*.

Or, les experts sont souvent des expertes. Dès la fin des années 1980, du fait de cette surreprésentation féminine, le Comité de la *CEDEF* s'attire des critiques exigeant la nomination d'un plus grand nombre d'hommes afin de décloisonner la réalisation de l'égalité entre les sexes. Il est vrai qu'une représentation disproportionnée confirme l'idée que les droits garantis par la *CEDEF* sont une affaire de femmes et ne concernent qu'elles.

Cependant, le Comité de la *CEDEF* refuse de donner suite à ces critiques en invoquant le choix souverain des États parties dans la désignation des experts et l'éventualité de la dilution du seul comité conventionnel

14 Hilary Charlesworth et Christine Chinkin, « The Gender of Jus Cogens » (1993) 15:1 Hum Rts Q 63; Laura A. Donner, « Gender Bias in Drafting International Discrimination Conventions: The 1979 Women's Convention Compared with the 1965 Racial Convention » (1993-1994) 24:2 Cal W Int'l LJ 241.

15 Elizabeth Sepper, « Confronting the "Sacred and Unchangeable": The Obligation to Modify Cultural Patterns Under the Women's Discrimination Treaty » (2008-2009) 30:2 U Pa J Intl L 585.

16 Andrew C Byrnes, « The "Other" Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women » (1989) 14:1 Yale J of Intl L 1.

onusien composé majoritairement par des femmes. Plusieurs experts ont profité de l'occasion pour faire valoir qu'une telle campagne devrait avoir lieu pour une représentation plus équitable des femmes dans les autres comités conventionnels au lieu de s'attaquer à la composition du Comité de la *CEDEF*¹⁷.

Le mandat du Comité de la *CEDEF* consiste entre autres à examiner les rapports périodiques des États sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire ou administratif qu'ils ont prises pour donner effet aux dispositions de la *Convention*. L'approche se distingue du débat judiciaire contradictoire et vise à établir un dialogue avec l'État afin de voir en quoi il pourrait s'améliorer.

Pour remplir ses fonctions, le Comité de la *CEDEF* bénéficie du travail inestimable des ONG féministes qui lui envoient régulièrement des rapports fantômes afin de compléter ou de rectifier l'information contenue dans les rapports périodiques transmis par les États relativement au respect de leurs obligations conventionnelles.

Le Comité de la *CEDEF* peut également formuler des recommandations générales fondées sur l'examen des rapports et des renseignements fournis par les États parties. Étant le fruit d'un processus inductif, ces recommandations sont des outils importants pour l'effectivité de la *CEDEF* sur le terrain. Construites à partir de l'examen des rapports périodiques, elles précisent les normes et l'étendue des obligations juridiques pour l'ensemble de la communauté des États parties à la *CEDEF*.

Par exemple, le Comité de la *CEDEF* a adopté en 1990 la *Recommandation générale n° 14* sur le thème controversé de l'excision féminine et sur lequel aucun consensus n'avait été atteint lors des conférences de la décennie 1975-1985. En 2010, la *Recommandation générale n° 28* concernant les obligations fondamentales des États parties intègre la notion d'intersectionnalité, à savoir une discrimination multidimensionnelle fondée non seulement sur le sexe ou le genre, mais aussi sur la race, l'origine ethnique, la religion ou la croyance, la santé, l'âge, la classe ou l'orientation sexuelle.

Contrairement aux autres comités conventionnels chargés de la protection des droits de la personne, les ressources matérielles et financières du Comité de la *CEDEF* ont été dès l'origine extrêmement limitées, démontrant le peu d'importance que les Nations Unies lui accordaient. L'emplacement des services de secrétariat du Comité à Vienne, alors que tous les autres étaient à Genève, a accentué son isolement institutionnel et a relégué les préoccupations relatives aux droits des femmes à la périphérie du système. Il faudra attendre 2008 pour que le rapatriement administratif des travaux du Comité de la *CEDEF* dans le cadre du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à Genève ait lieu.

Devant l'ampleur de la tâche, un amendement à la *CEDEF* a été proposé en 1995 par les gouvernements danois, finlandais, norvégien et suédois afin d'augmenter le temps des travaux du Comité qui avait été restreint conventionnellement à une rencontre annuelle de deux semaines. Après 25 ans, cet amendement d'ordre technique n'était toujours pas en vigueur. Il exige que les deux tiers des États parties l'acceptent au préalable. Devant cet immobilisme, les membres du Comité de la *CEDEF* ont procédé à une modification officieuse à partir de 2010 en se réunissant trois semaines pour mener à bien leurs travaux¹⁸.

Cette inertie étatique dans la ratification des instruments juridiques se constate aussi en aval, dans le non-respect de l'obligation de faire rapport périodiquement au Comité de la *CEDEF*. Tous les organes conventionnels onusiens en matière de droits de la personne sont d'ailleurs confrontés à ce phénomène dit de « fatigue normative » de la part

17 Hilary Charlesworth, « Transforming the United Men's Club: Feminist Futures for the United Nations » (1994) 4 *Transnational Law & Contemporary Problems* 421.

18 Hanna Beate Schöpp-Schilling, « Treaty Body Reform: The Case of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women » (2007) 7:1 *Human Rights L. Rev.* 201.

des États. Plusieurs n'envoient pas leur rapport ou le font tardivement. En conséquence, les délinquants ne font l'objet d'aucun contrôle ni remontrance alors que les bons élèves se retrouvent dans la situation inverse attisant le cynisme envers le système.

L'effectivité de la *CEDEF* a aussi été mise à rude épreuve devant le nombre élevé de réserves émises à son encontre¹⁹. Une réserve est une déclaration unilatérale faite par un État lorsqu'il accepte d'être lié par le traité et par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions à son égard. Leur grand nombre explique pourquoi la norme de non-discrimination sexuelle n'est jamais devenue une règle coutumière impérative du droit international contrairement à celle interdisant la discrimination raciale.

Sans surprise en matière de conventions protégeant les droits de la personne, des réserves ont été émises à l'encontre de l'article prévoyant un recours de plainte interétatique advenant un conflit d'interprétation ou d'application devant une instance arbitrale ou la Cour internationale de justice.

Mais dans le cas de la *CEDEF*, le mécanisme des réserves révèle des tensions idéologiques planétaires nettement plus sérieuses. Plusieurs États musulmans ont émis des réserves, parfois générales, invoquant l'incompatibilité du système onusien des droits des femmes avec la charia, ou envers certains articles clés comme l'article 2 en lien avec les moyens que les États doivent prendre pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes ou l'article 16 garantissant l'égalité au sein du mariage et dans les rapports familiaux.

Étant contraires à l'objet et au but de la *CEDEF*, ces réserves sont souvent considérées comme invalides au sein de la communauté des États parties, mais cette constatation juridique officielle n'entraîne aucune conséquence hormis l'exacerbation des différends politiques entre blocs d'États, phénomène contre-productif pour le respect des droits des femmes dans le monde. Les limites du droit sont ici patentes.

IV. Les années 1990 et la consolidation des acquis normatifs

La fin de la guerre froide ouvre la décennie 1990, une nouvelle ère caractérisée par une intense activité diplomatique multilatérale. Les Nations Unies se lancent dans une série de conférences mondiales dont les thèmes ont des répercussions directes pour les femmes : la Conférence sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, la Conférence internationale sur la population et le développement du Caire en 1994 et, surtout, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Beijing en 1995.

Cette quatrième conférence vise une entente sur les moyens à prendre par les États pour réaliser les buts déterminés à Nairobi en 1985²⁰. Dix ans plus tard, l'affluence à Beijing est remarquable. La participation des femmes ne s'est pas essouffée, tant à la conférence officielle intergouvernementale qu'au forum parallèle des ONG. L'implication de hauts représentants politiques au sein des délégations a octroyé une vitrine sans précédent à la cause des femmes et donné du poids aux engagements qui se sont traduits concrètement par la création de ministères et le développement de plans nationaux afin de mettre en œuvre la plateforme d'action de Beijing. La volonté politique des délégués étatiques, fortement médiatisée, a contribué au succès de la conférence²¹.

19 Marijke De Pauw, « Women's Rights: From Bad to Worse? Assessing the Evolution of Incompatible Reservations to the CEDAW Convention » (2013) 29:77 *Merkourios Utrecht J of Intl and European L* 51.

20 Charlotte Bunch, « Opening Doors for Feminism: UN World Conferences on Women » (2012) 24:4 *J of Women's History* 213.

21 Jessica Neuwirth, « Inequality Before the Law: Holding States Accountable for Sex Discriminatory Laws Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and Through the Beijing Platform for Action » (2005) 18 *Harv Hum Rts J* 19.

Les gouvernements et les Nations Unies se sont entendus pour promouvoir l'égalité des sexes tant au niveau politique qu'au sein de différents programmes dits de *mainstreaming*. L'idée est de ne plus concevoir les droits des femmes de manière cloisonnée, mais de les intégrer à toutes les problématiques et activités onusiennes. Si l'objectif est louable, il peut aussi se prêter à une vaste opération de saupoudrage et à l'emploi d'une langue de bois susceptible d'amoindrir les demandes formulées par les femmes en matière d'égalité²².

L'implication de la société civile dans les forums parallèles des conférences mondiales des années 1990 a aussi alimenté par la suite l'« ONGisation », à savoir le processus par lequel les militantes féministes sont cooptées idéologiquement par les Nations Unies, converties en bureaucrates professionnelles chargées d'appliquer des programmes pour les femmes les plus démunies, catégorisées pour l'occasion de bénéficiaires, surtout en matière de développement.

Par-delà les critiques, un legs fondamental de la Conférence de Beijing est la conceptualisation des droits des femmes en tant que droits humains et non plus seulement comme des besoins. Un autre legs est d'avoir désigné l'élimination de la violence à l'égard des femmes comme un objectif stratégique pour réaliser l'égalité entre les sexes. L'analyse de la violence relève désormais d'une préoccupation d'ordre public et non privé.

La violence avait retenu l'attention dès la Conférence de Nairobi en 1985. Des liens entre la violence familiale, sociétale et internationale avaient été tracés au fil des débats. Mais le mouvement international contre la violence faite aux femmes prend véritablement son envol avec les années 1990 pour ensuite ne jamais ralentir.

Les dispositions de la *CEDEF*, qui datent de 1979, sont silencieuses quant à la violence faite aux femmes. Il faudra attendre 1992 pour qu'une norme internationale soit adoptée sur le sujet. Dans sa *Recommandation générale n° 19*, le Comité de la *CEDEF* qualifie la violence de discrimination et de violation des droits des femmes. Ce faisant, il demande aux gouvernements de prendre des mesures afin de prévenir les actes de violence souvent posés par des acteurs privés. La teneur de ce message a été réactualisée avec la *Recommandation générale n° 35 sur la violence sexiste à l'égard des femmes* en 2017.

L'Assemblée générale des Nations Unies emboîte le pas au Comité de la *CEDEF* et adopte en 1993 la *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes*²³ alors que la Commission des droits de l'homme nomme en 1994 une Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence faite aux femmes, y compris ses causes et conséquences. Cette experte indépendante, dont le mandat a été renouvelé depuis dans le cadre du Conseil des droits de l'homme, doit recueillir et analyser un ensemble de données pour recommander des mesures visant à éliminer la violence aux paliers international, national et régional.

En 1995, Beijing s'inscrit dans ce mouvement et la violence faite aux femmes est au cœur de tous les débats. La dimension universelle du phénomène transcende les différences raciales, culturelles ou de classes sociales qui peuvent opposer les femmes entre elles. La violence illustre la subordination dont elles sont victimes et se cristallise en une catégorie transnationale susceptible de rallier les femmes autour d'une cause mondiale commune.

Le phénomène est protéiforme et comprend notamment la violence domestique, les agressions et le harcèlement sexuels, le trafic de femmes et de filles, la prostitution forcée, la violence dans les conflits armés,

22 Hilary Charlesworth, « Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations » (2005) 18 Harv Hum Rts J 1.

23 *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes*, Rés AG 48/104, Doc off AG NU, 48^e sess, Doc NU A/RES/48/104 (1994).

y compris le viol en tant qu'arme de guerre, l'esclavage sexuel et la grossesse forcée, la sélection prénatale en fonction du sexe favorable aux garçons, les mutilations génitales féminines et autres traditions néfastes pour les femmes.

La notion d'intersectionnalité fait son entrée officielle dans le discours des Nations Unies avec l'adoption de la *Déclaration de Beijing*²⁴ et du *Programme d'action de Beijing*²⁵ clôturant les travaux de la quatrième Conférence sur les femmes.

Ce concept est prometteur, mais sa mise en œuvre complexe dans un contexte où les organes conventionnels onusiens, tout comme les ONG par ailleurs, travaillent en silo, obligeant les femmes à choisir une instance juridictionnelle en fonction d'un facteur de discrimination et non de plusieurs facteurs combinés²⁶.

Une femme noire et handicapée devra ainsi décider de porter son affaire devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité de la *CEDEF* ou le Comité sur les droits des personnes handicapées. Pour le moment, compte tenu des échecs répétés des Nations Unies à réformer le système dans son entier, la reconnaissance informelle de la discrimination intersectionnelle dans les méthodes de travail des organes de contrôle conventionnels constitue un pis-aller dans le traitement de ces questions.

De surcroît, la Conférence de Beijing reconnaît le « genre », mais l'importation de cette notion au sein des Nations Unies ne s'est pas faite sans difficulté²⁷. En émoussant les analyses de leur tranchant critique, le « genre » aurait dépolitisé les revendications féministes sans réviser les rapports de pouvoir existant entre les hommes et les femmes dans le monde. Paradoxalement, dans les discours et programmes des Nations Unies, le « genre » est devenu synonyme de « femmes » tout en évacuant la spécificité de leurs préoccupations. Initialement, il a drainé l'attention vers les femmes, puis vers les femmes et les hommes, et finalement vers les hommes.

Les discussions autour du « genre » dans les conférences mondiales organisées par les Nations Unies dans les années 1990 ont dévoilé des dissensions idéologiques dont les répercussions seront particulièrement négatives pour les femmes. À Beijing en particulier, la diplomatie de corridors a été menée par une coalition chrétienne – composée du Saint-Siège, État souverain consacrant l'entre-soi masculin et ayant toujours refusé de ratifier la *CEDEF*, de quelques États sud-américains et africains et d'ONG associées à la droite religieuse américaine – et d'États musulmans (Iran, Algérie). Cette coalition a déployé un arsenal impressionnant en vue de saborder la reconnaissance du « genre » sur le plan international. Les critiques conservatrices y voyaient le ferment de la destruction de la famille traditionnelle ancrée dans le couple hétérosexuel, l'ouverture à la débauche sexuelle et à la création d'un troisième sexe.

Enfin, la Conférence de Beijing consolide des acquis normatifs puisqu'elle demande aux acteurs réunis en 1995 de renforcer l'application des droits des femmes. Les outils dont était dotée la *CEDEF* étaient jugés insuffisants pour assurer sa mise en œuvre. La procédure de plainte interétatique n'avait jamais été utilisée dans la pratique, alors que le mécanisme de rapports périodiques ne permettait pas aux individus de saisir le Comité de la *CEDEF* pour la violation de leurs droits par l'État dont ils sont ressortissants.

24 *Déclaration et x*, 4^e Conférence mondiale sur les femmes, 1995, en ligne : <www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDFPFA%20F.pdf>.

25 *Ibid.*

26 Johanna E. Bond, « International Intersectionality: A Theoretical and Pragmatic Exploration of Women's International Human Rights » (2003) 52 *Emory L. J.* 71; Pok Yin S. Chow, « Has Intersectionality Reached its Limits? Intersectionality in the UN Human Rights Treaty Body Practice and the Issue of Ambivalence » (2016) 16 *Hum Rts L. Rev.* 453.

27 Elise Meyer, « Designing Women: The Definition of "Woman" in the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* » (2016) 16:2 *Chicago J. Intl L.* 553; Rikki Holtmaat et Paul Post, « Enhancing LGBTI Rights by Changing the Interpretation of the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*? » (2015) 33:4 *Nordic J. of Human Rights* 319; Tom Dreyfus, « The "Half-Invention" of Gender Identity in International Human Rights Law: From CEDAW to the Yogyakarta Principles » (2012) 37 *Australian Feminist L. J.* 33; Darren Rosenblum, « Unsex CEDAW, or What's Wrong with Women's Rights » (2011) 20:2 *Colum. J. Gender & L.* 98; Berta Esperanza Hernandez-Truyol, « Unsex CEDAW? No! Super-Sex It! » (2011) 20:2 *Columbia J. of Gender and Law* 195.

Afin de combler ces lacunes, une coalition d'experts, d'États amis et d'ONG élabore un projet de protocole instaurant une procédure de pétition individuelle pour non-respect des dispositions de la *CEDEF*, en plus d'octroyer au Comité des pouvoirs d'enquête en cas de violations graves ou systémiques commises par un État. L'Union européenne, qui avait parrainé le projet, avait bon espoir que le nouvel instrument soit adopté à temps pour souligner le 20^e anniversaire de la *CEDEF*. Elle ne s'est pas trompée et le *Protocole facultatif* à la *CEDEF* a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1999²⁸.

En 2021, le *Protocole facultatif* regroupait 114 États, dont le Canada qui l'a ratifié en 2002. Il fournit deux mécanismes de contrôle supplémentaires : 1) les communications individuelles autorisant le ressortissant d'un État ayant ratifié la *CEDEF* et le *Protocole* à saisir le Comité de la *CEDEF* pour une violation de ses droits, favorisant le développement d'une « *soft jurisprudence* » dans le temps ; et 2) la procédure d'enquête déclenchée d'office par le Comité s'il existe dans un pays des violations graves et systématiques des droits des femmes.

Le *Protocole* permet de recevoir des plaintes faites au nom d'un individu ou d'un groupe d'individus sous la juridiction de l'État mis en cause²⁹. Les ONG peuvent donc représenter une personne dont les droits sont violés, contrecarrant ainsi l'impuissance individuelle face au gigantisme des structures étatiques. Le Mexique, la Colombie, Cuba, la Chine, l'Égypte, la Tunisie, le Maroc, l'Algérie et l'Inde se sont montrés préoccupés lors des négociations par une éventuelle implication tentaculaire des ONG dans les dossiers sensibles des droits de la personne. À l'inverse, le Costa Rica, l'Afrique du Sud, l'Italie, l'Espagne, le Panama et le Chili ont défendu cette proposition qui fait en sorte que toutes les femmes bénéficient d'un recours et non seulement celles possédant les ressources économiques et intellectuelles pour mener une telle action internationale.

Étant donné les difficultés soulevées par les réserves à l'encontre de la *CEDEF*, les négociations ont été âpres concernant la possibilité d'en émettre au futur protocole. Des États défendaient ce droit alors que d'autres, rappelant le caractère facultatif du protocole, jugeaient qu'il était par conséquent superfétatoire d'y insérer un droit de réserve. Cette position a finalement emporté l'adhésion de la très grande majorité des États. Le *Protocole* n'admet aucune réserve.

Quant à la procédure d'enquête, sa seule évocation lors des négociations faisait grincer des dents des représentants cubains, chinois, indiens et égyptiens, qui s'y sont opposés avec véhémence. Un compromis a fini par rallier les opposants : l'inclusion d'une clause de retrait (opt-out) permettant à tout État partie, au moment où il ratifie le *Protocole* ou y adhère, de déclarer qu'il ne reconnaît pas au Comité de la *CEDEF* son pouvoir d'enquêter sur des allégations de violations graves ou systématiques aux droits énoncés dans la *CEDEF*.

La première enquête du Comité de la *CEDEF* a porté sur l'enlèvement, le viol et l'assassinat de femmes à Ciudad Juárez au Mexique. Son rapport publié en 2005 a conclu à des violations graves et systématiques des droits de la personne par le Mexique. Le Canada a aussi fait l'objet d'une telle procédure relativement à la disparition et à l'assassinat de femmes autochtones. Le rapport de 2015 du Comité de la *CEDEF* a conclu que le défaut continu du Canada d'agir pour contrer la violence extrême faite aux femmes et aux filles autochtones constitue une grave violation des droits de la personne. Des observations du Comité des droits de l'homme arrivaient aux mêmes conclusions dans la même année. Sous cette pression internationale, le gouvernement canadien a donné suite à une recommandation du Comité de la *CEDEF* en instituant une commission d'enquête

28 *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 6 octobre 1999, 2131 RTNU 83 (entrée en vigueur : 22 décembre 2000); Loveday Hodson, « Women's Rights and the Periphery: CEDAW's Optional Protocol » (2014) 25:2 Eur J Intl L 561.

29 Simone Cusack et Lise Pusey, « CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality » (2013) 14:1 Melbourne J of Intl L 54.

fédérale en 2016. Cette dernière a publié son rapport en 2019, mais la plupart des nombreux appels à la justice qui y sont contenus sont malheureusement restés lettre morte jusqu'à présent.

V. Les défis du XXI^e siècle

En 2000, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la *Résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité*³⁰. Cet instrument juridique demande aux États d'inclure davantage les femmes dans la gestion et les règlements des différends, aussi bien à l'échelle internationale que nationale et régionale, et de les protéger en cas de conflit contre les violences sexuelles.

Pour la première fois depuis la création des Nations Unies en 1945, l'organe principal masculinisé du Conseil de sécurité abordait la question des femmes en les plaçant sur un pied d'égalité avec les hommes et en les reconnaissant comme des actrices à part entière dans la prévention et la résolution des conflits armés, ainsi que dans les opérations de maintien de la paix. Mettant fin symboliquement à l'invisibilité des femmes en temps de guerre, la *Résolution 1325* a été qualifiée d'historique et de révolutionnaire. Le Conseil de sécurité en adoptera plusieurs autres par la suite sur le même thème.

Des critiques féministes se sont toutefois fait entendre, car les résolutions auraient été instrumentalisées à des fins militaristes. En normalisant la guerre, elles iraient à l'encontre des objectifs pacifistes. En outre, malgré leur caractère novateur, les résolutions présenteraient toujours les femmes sous le couvert d'un langage victimaire, comme des êtres vulnérables, à l'instar des enfants, nécessitant la protection des hommes.

Des faits sordides ont corroboré certaines critiques féministes. Depuis la fin du XX^e siècle, les opérations de maintien de la paix déployées par les Nations Unies ont régulièrement fait la une médiatique, non pas pour leur succès, mais pour leur culture d'impunité en lien avec des affaires d'agressions sexuelles commises par leurs membres dans l'exercice de leurs fonctions de protection de la population dans les pays hôtes.

L'ère du XXI^e siècle s'ouvre aussi sur un développement institutionnel d'importance pour la gouvernance mondiale onusienne. L'Assemblée générale a créé en 2010 une entité pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes appelée ONU Femmes. Elle est devenue opérationnelle en 2011 et aide les États membres des Nations Unies à établir des normes pour réaliser l'égalité des sexes.

Des domaines prioritaires ont été visés, notamment l'accroissement du leadership des femmes, la fin de la violence, leur participation à tous les aspects des processus de paix et de sécurité, le renforcement de leur autonomisation économique, la prise en compte de l'égalité des sexes dans la planification pour le développement et le resserrement de la coordination en faveur de l'égalité des sexes dans le système des Nations Unies.

À la lumière de la représentation toujours famélique des femmes dans les postes de décision des Nations Unies, l'institution accuse elle-même un retard considérable dans l'atteinte de la parité alors qu'elle s'était engagée à réaliser cet objectif au début du XXI^e siècle³¹. Ceci est sans compter le mode de nomination des personnes appelées à siéger au sein des organes onusiens et qui illustre parfois, mais déjà trop souvent, le peu

³⁰ *Résolution 1325*, Rés 1325, Doc off CS, 4213^e séance, Doc NU S/RES/1325 (2000).

³¹ Kirsten Haack, « Gaining Access to the "World's Largest Men's Club": Women Leading UN Agencies » (2014) 28:2 Global Society 217.

de considération pour le respect des droits des femmes sur le terrain. Cette dissonance entre la tour d'ivoire et la réalité alimente invariablement le cynisme envers le travail des Nations Unies.

Par exemple, en janvier 2019, ONU Femmes a été plongée dans une controverse lors de la nomination du Yémen à la vice-présidence de son conseil exécutif.

Cette décision a semé la consternation dans le milieu voué à la défense des droits de la personne étant donné la réputation peu reluisante du pays au chapitre de l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette polémique est récurrente au sein des Nations Unies. En effet, les mêmes reproches ont été adressés à l'ex-Commission des droits de l'homme ainsi qu'au Conseil des droits de l'homme. Si ces nominations ne devraient pas être dans un monde idéal où les États composent un cercle vertueux, la réalité est tout autre. Le processus de vote doit respecter le principe de l'égalité souveraine des États ainsi que celui d'une représentation régionale équitable.

Poursuivant le combat contre la violence faite aux femmes amorcé dans les années 1990 et dans la foulée du mouvement féministe transnational #MeToo, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution sur la lutte contre le harcèlement sexuel et les violences faites aux femmes en décembre 2018 à défaut d'un instrument juridique contraignant. Cette adoption ne s'est pas déroulée sans heurts compte tenu des tentatives américaines visant à assouplir le texte sur les sujets de l'avortement ou de la planification familiale. Appelés à se prononcer sur ces modifications, 130 États ont voté en faveur du maintien du texte original, 31 se sont abstenus et un seul a voté contre, les États-Unis, attestant alors de leur isolement dans les enceintes multilatérales. La résolution a finalement été approuvée par consensus.



Malgré tout le travail accompli par les Nations Unies depuis 1945, l'avenir des droits des femmes n'apparaît pas rose, tout comme celui d'ailleurs des droits de la personne et du système juridique international multilatéral. En 2017, le professeur de droit et expert des procédures onusiennes Philip Alston pointait du doigt la montée du populisme dans plusieurs États et l'effritement de la coalition regroupant les États-Unis et des pays occidentaux comme latino-américains qui, dans la seconde moitié du XX^e siècle, s'érigeaient en défenseurs des droits de la personne dans le monde³². Cette coalition n'est plus. En revanche, les régimes autoritaires et conservateurs sont demeurés et tous affichent une résistance décomplexée face aux droits de la personne. L'avènement de gouvernements populistes dans le monde fait craindre le pire pour les femmes, notamment quant au respect de leurs droits à la santé sexuelle et reproductive³³.

Dans une lettre ouverte publiée en février 2019, plusieurs femmes ayant brisé le plafond de verre onusien (Helen Clark, Louise Fréchette, Navi Pillay, Irina Bokova, Radhika Coomaraswamy, Mary Robinson, pour ne nommer que celles-là) s'inquiétaient pour les droits des femmes, en particulier devant la globalisation d'un retour du bâton mondial et la multiplication d'hommes forts et machistes au pouvoir. Par conséquent, l'avertissement

³² Philip Alston, « The Populist Challenge to Human Rights » (2017) 9:1 J of Human Rights Practice 1.

³³ Lorena Sosa, « Beyond Gender Equality? Anti-gender Campaigns and the Erosion of Human Rights and Democracy » (2021) 39:1 Netherlands Q of Hum Rts 3; Ruth Halperin-Kaddari et Marsha A. Freeman, « Backlash Goes Global: Men's Groups, Patriarchal Family Policy, and the False Promise of Gender-Neutral Laws » (2016) 28:1 Canadian J of Women and the Law 182.

de Simone de Beauvoir semblait toujours de circonstance : « N'oubliez jamais qu'il suffira d'une crise politique, économique ou religieuse pour que les droits des femmes soient remis en question. Ces droits ne sont jamais acquis. Vous devrez rester vigilantes votre vie durant. »

Hélas ! une crise sanitaire a bel et bien frappé avec la propagation de la COVID-19 aux effets dévastateurs pour les femmes et les filles dans tous les domaines, de la santé à l'économie, en passant par la sécurité et la protection sociale. Lors de la présentation de la note de synthèse intitulée *L'impact de la COVID-19 sur les femmes* en avril 2020³⁴, le Secrétaire général des Nations Unies António Guterres faisait remarquer à quel point la pandémie avait creusé les inégalités préexistantes et risquait d'entraver les minces progrès accomplis jusqu'alors en matière d'égalité des sexes. Pour les Nations Unies, l'année 2020 devait être marquante et accélérer les mesures favorables aux droits des femmes, soulignant ainsi de belle façon le 25^e anniversaire du *Programme d'action de Beijing* de 1995.

Un mois avant que la crise sanitaire frappe la planète, en février 2020, le Secrétaire général constatait à quel point les droits humains étaient pris d'assaut dans le monde, en particulier les reculs des droits des femmes et les niveaux alarmants de féminicides. Dans l'année qui s'étirera en longueur, la pandémie mettra douloureusement en lumière le fléau des violences sexistes et sexuelles et son augmentation dans l'ensemble des pays membres des Nations Unies. Les rapports étatiques suggèrent que les mesures sanitaires de restriction de mouvement, exacerbées par des pressions sociales et économiques, ont entraîné une augmentation de la violence au sein des foyers.

Ainsi, à la question de départ, à savoir si le système des Nations Unies a réussi à protéger les droits des femmes, la réponse est malheureusement négative. Quant aux défis qu'il reste à relever, pandémie ou non, ils étaient et demeurent colossaux.

³⁴ Nations Unies, *Note de synthèse : L'impact de la COVID-19 sur les femmes*, 9 avril 2020, en ligne : <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/note_de_synthese_-_l'impact_de_la_covid-19_sur_les_femmes_et_les_filles.pdf>.