

Redéfinition des bornes sexuées du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Le cas de l'article 9

Louna MONACO

Assistante à l'Université de Liège

◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

Introduction	427
I. Les bornes androcentrées du droit international des droits de «l'homme»	429
II. Nouvelle perspective : redéfinition des bornes sexuées du Pacte	432
A. L'apport de la Conférence de Vienne	432
B. Le cas du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	433
III. État des lieux : le cas de l'article 9 du PIDESC	439
Conclusion	442



INTRODUCTION

À l'heure actuelle, d'importantes disparités continuent d'exister entre les hommes et les femmes partout dans le monde⁽¹⁾. Pourtant, on constate une volonté politique en faveur de l'égalité entre les sexes tant dans la sphère internationale qu'au niveau de la Belgique. En effet, cet impératif est l'un des objectifs

⁽¹⁾ Voy. ONU Femmes, *Traduire les promesses en actions : l'égalité des sexes dans le programme de développement durable à l'horizon 2030*, 2018.

du développement durable des Nations unies à l'horizon 2030⁽²⁾ et figure dans l'accord de gouvernement « Vivaldi » entré en fonction le 1^{er} octobre 2020⁽³⁾.

En réalité, assurer l'égalité est une entreprise difficile tant les rapports de domination sont complexes et ancrés profondément dans les comportements sociaux ainsi que dans les structures sociétales. La complexité des rapports de pouvoir intersexués peut être saisie à l'aide du concept de « genre ». Dans sa première acception, ce terme désigne les rôles sociaux des sexes et met ainsi en lumière que les contextes historiques, politiques, sociaux et culturels façonnent les sexes biologiques et instaurent un rapport hiérarchique entre eux⁽⁴⁾. Ce concept permet de comprendre la nécessité d'élargir la conception de l'égalité entre les sexes pour tenir compte des rôles sociaux sexués afin de résorber les disparités entre les hommes et les femmes. Dans cet article, nous nous pencherons sur le droit international des droits humains et, plus précisément, sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (« PIDESC ») afin de saisir la manière dont l'égalité entre les hommes et les femmes a été envisagée au sein de celui-ci au fil du temps. Dans une première section, nous verrons qu'initialement le droit international portait peu d'attention à la réalité sociale et économique des femmes ce qui ne permettait pas d'assurer une égalité réelle entre les sexes. Dans une seconde section, nous porterons notre attention sur les différentes évolutions en faveur de l'égalité qui ont eu lieu dans la sphère internationale. Enfin, une dernière section sera consacrée à l'analyse de l'article 9 du PIDESC afin de déterminer, à partir de celui-ci, l'évolution de la conception d'égalité au sein du Pacte.

Avant d'entrer dans le cœur du sujet nous voudrions apporter deux précisions. La première est terminologique. Comme nous venons de le voir, le terme « genre » a initialement été mobilisé pour désigner les rôles sociaux sexués dans une logique binaire féminin/masculin. Or avec l'émergence des mouvements *queers* la conception binaire des sexes a été remise en cause. Ceux-ci ont mis en avant que la dualité entre les sexes, jusque-là considérée comme reposant sur des critères biologiques intangibles, repose en réalité sur une construction sociale⁽⁵⁾. Pour tenir compte de ces évolutions, les études sur le genre définissent désormais celui-ci comme un « système de bicatégorisation hiérarchisé entre les sexes (hommes/femmes) et entre les valeurs et représentations qui leur sont assignées (masculin/féminin) »⁽⁶⁾. Nous nous référerons à cette définition

(2) Assemblée générale des Nations unies, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1, 25 septembre 2015.

(3) Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, disponible sur https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf.

(4) REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, Paris, Dalloz, 2013, p. 17.

(5) D. LOCHAK, « Dualité de sexe et dualité de genre dans les normes juridiques », in P. NOREAU et L. ROLLAND (dir.), *Mélanges Andrée Lajoie*, Montréal, Thémis, 2008, pp. 659-689.

(6) L. BERENI, S. CHAUVIN, A. JAUNAIT et A. REVILLARD, *Introduction aux études sur le genre*, 3^e éd., Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2020, p. 8.

du genre et emploierons le terme «sexes» pour désigner les hommes et les femmes dans une logique binaire.

La seconde précision est d'ordre épistémologique. Il est important de garder à l'esprit que la domination masculine ne s'exprime pas d'une manière homogène partout dans le monde : le patriarcat ne s'exerce pas de manière universelle⁽⁷⁾. Par ailleurs, les rapports de genre s'imbriquent dans d'autres rapports de pouvoir reposant, par exemple, sur la classe, la race, le handicap ou l'âge. Il est donc important, lorsqu'on parle d'égalité entre les sexes et des droits des femmes, de ne pas essentialiser la condition des femmes et de reconnaître les spécificités de la vie de chacune⁽⁸⁾. Pour cette raison nous tenons à préciser que nous ne prétendons pas connaître la diversité des expériences d'oppression vécues par les femmes dans les différentes régions du monde et ne prétendons pas à l'universalité de celles-ci.

I. LES BORNES ANDROCENTRÉES DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE «L'HOMME»

Le PIDESC a été adopté sous l'auspice des Nations unies en 1966 en même temps que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques («PIDCP»). Ces deux Pactes internationaux ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 sont considérés comme formant «la Charte internationale des droits de l'homme»⁽⁹⁾. Les droits qu'ils énoncent sont considérés comme universels ; ils ont vocation à s'appliquer à tous les êtres humains de manière égale⁽¹⁰⁾.

Ces deux Pactes précisent d'ailleurs, de manière symétrique, que les hommes et les femmes doivent jouir des droits énoncés sur un pied d'égalité⁽¹¹⁾. Cette mention n'est pas due au hasard, certains la jugeaient inutile au regard de l'universalité des droits contenus dans les Pactes. Elle fut tout de même insérée grâce au travail de la Commission de la condition de la femme et de rares cheffes de délégations présentes lors de l'élaboration de ces instru-

⁽⁷⁾ Au sujet des différentes formes de domination, voy. C. MUDGWAY, «Can international human rights law smash the patriarchy? A review of 'patriarchy' according to United Nations treaty bodies and special procedures», *Feminist Legal Studies*, vol. 29, 2021, pp. 67-105.

⁽⁸⁾ Voy. sur ces questions, H. CHARLESWORTH, «Feminist methods in international law», *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, pp. 557-568.

⁽⁹⁾ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *La Charte internationale des droits de l'homme*, Fiche d'information n° 2 (Rev.1), disponible sur <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1fr.pdf> (consulté le 22 août 2022).

⁽¹⁰⁾ L'universalité des droits humains fait débat. À ce sujet, voy. J. DONNELLY, «The relative universality of human rights», *Human Rights Quarterly*, vol. 29, 2007, pp. 281-306.

⁽¹¹⁾ Déclaration universelle des droits de l'homme, préambule ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 3 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 3.

ments⁽¹²⁾. L'objectif étant de lutter contre les références à l'«homme» comme figure universelle neutre et de reconnaître expressément les droits énoncés aux hommes et aux femmes.

En dépit de l'égalité formelle proclamée par ces instruments, et de l'influence de la Commission de la condition de la femme sur ceux-ci, le droit international des droits humains reste le produit d'un système pensé par et pour les hommes blancs occidentaux⁽¹³⁾. Largement surreprésentée au niveau des Nations unies, la structure du droit international des droits humains reflète leur vision du monde⁽¹⁴⁾. En effet, les droits humains entérinent la dichotomie publique/privée selon laquelle les rôles sociaux sexués ont vocation à s'exercer dans différents lieux ; les fonctions féminines dans la sphère privée et les fonctions masculines dans la sphère publique⁽¹⁵⁾. Ces droits étaient initialement pensés pour protéger les humains de l'action étatique, dans la sphère publique, sans que cette action ne puisse intervenir dans la sphère privée, laquelle est d'ailleurs protégée au titre de droit fondamental⁽¹⁶⁾.

Le droit international des droits humains, pensé pour régir les rapports entre les individus et les gouvernements, était de moindre secours pour les femmes dont les liens à la vie publique étaient, et restent dans une certaine mesure, limités. Les États ne pouvaient rien contre les violences exercées par des tierces personnes dans la sphère familiale, lesquelles étaient mises à l'abri de toute action étatique par le biais du droit individuel à la vie privée⁽¹⁷⁾. Les droits économiques, sociaux et culturels n'opposent pas formellement les individus à l'État mais commandent traditionnellement des actions positives de la part de ce dernier en faveur des individus. Pourtant, ceux-ci reflètent également la dichotomie publique/privée⁽¹⁸⁾. Par exemple, les articles 6 et 7 qui protègent le droit au travail s'intéressent uniquement au travail dit «productif» exercé dans la sphère publique, à l'exclusion du travail dit «reproductif» ou «domestique» exercé dans la sphère privée.

⁽¹²⁾ J. MORSINK, «Women's rights in the Universal Declaration», *Human Rights Quarterly*, 1991, vol. 13, n° 2, pp. 229-256 ; B. BOUTROS-GHALI, «Introduction», *The advancement of women. 1945-1996.*, New York, Nations unies, 1996, pp. 3-37.

⁽¹³⁾ S. WRIGHT, «Economic rights and social justice: a feminist analysis of some international human rights conventions», *Australian Year Book of International Law*, vol. 12, 1988-1989, pp. 241-264.

⁽¹⁴⁾ D. ROMAN, «Parité: Des droits asexués aux droits genrés», in S. GROSBON (dir.), *Résistance et résilience des Pactes internationaux de droits de l'homme à l'épreuve d'une société internationale post moderne*, Paris, Pedone, 2018, pp. 55-71.

⁽¹⁵⁾ H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN et S. WRIGHT, «Feminist approach to international law», *American Journal of International Law*, vol. 85, n° 4, 1991, pp. 625-629.

⁽¹⁶⁾ H. CHARLESWORTH, «Un monde de différences: Les distinctions public / privé en droit international», *Sexe, genre et droit international*, Paris, Pedone, 2013, pp. 126-127.

⁽¹⁷⁾ H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN et S. WRIGHT, «Feminist approach to international law», *op. cit.*, pp. 625-629.

⁽¹⁸⁾ H. CHARLESWORTH, «Que sont les "droits des femmes" en droit international?», *Sexe, genre et droit international*, Paris, Pedone, 2013, pp. 95-124.

Afin de remédier au caractère androcentré des Pactes internationaux, la Commission de la condition de la femme entreprit des travaux en faveur d'un instrument de protection des droits des femmes. Ceux-ci aboutirent à la Convention pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes⁽¹⁹⁾. Le choix stratégique d'adopter une convention spécifique n'a pas été de soi. Les membres de la Commission étaient divisés entre la nécessité de protéger spécifiquement les femmes et la peur de marginaliser leurs droits en procédant de la sorte⁽²⁰⁾.

Cet instrument, adopté en 1979, apparaît réellement innovant: il élargit l'acception traditionnelle de la discrimination pour englober les discriminations indirectes, il envisage l'adoption de «mesures temporaires spéciales» pour remédier à celles-ci et invite à lutter contre les «stéréotypes de genre»⁽²¹⁾. Toutefois, la crainte de marginaliser le droit des femmes en adoptant celui-ci a été rencontrée. Les organes chargés de la supervision des traités de protection universelle des droits humains se sont reposés sur celui-ci et ont ignoré la question des femmes dans leurs travaux⁽²²⁾. Les structures et organes consacrés à la protection des droits des femmes au sein du système de protection des Nations unies ont pourtant bénéficié de moins de moyens procéduraux et financiers que les organes généraux dits «*mainstream*» de protection des droits humains⁽²³⁾. Par ailleurs, le nombre important de réserves émises par les États pour restreindre leurs obligations en vertu de la Convention, parfois de manière peu compatible avec celle-ci⁽²⁴⁾, a également réduit la portée protectrice de cet instrument spécifique.

Ces constats ont conduit à repenser le système de protection des droits des femmes au sein des Nations unies. En principe, les droits catégoriels ont vocation à rendre réellement universels les droits énoncés dans la «Charte internationale des droits de l'homme» en déclinant ceux-ci spécifiquement à l'égard des personnes vulnérables⁽²⁵⁾. L'existence de conventions spécifiques ne dis-

(19) Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes («CEDEF»), adoptée à New York le 18 décembre 1979 (vig. 3 septembre 1981).

(20) F. VAN LEEUWEN, *Women's rights are human rights: the practice of the United Nations human rights Committee and Committee on economic, social and cultural rights*, Anvers, Intersentia, 2010, pp. 5-10.

(21) CEDEF, articles 1, 4, 5 et 10.

(22) A. BYRNES, «Women, feminism and international human rights law – Methodological myopia, fundamental flaws or meaningful marginalisation?», *Australian Year Book of International Law*, vol. 12, 1992, pp. 205-240.

(23) H. CHARLESWORTH, «Que sont les “droits des femmes” en droit international?», *op. cit.*, p. 97.

(24) S. GROSBON, «Splendeur et misère de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes», in D. ROMAN (dir.), *La Convention pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes*, Paris, Pedone, 2014, pp. 41-47.

(25) D. LOCHAK, «Penser les droits catégoriels dans leur rapport à l'universalité», *La Revue des droits de l'homme*, n° 3, 2013, disponible sur <https://journals.openedition.org/revdh/187> (consulté le 22 août 2022).

pense donc en rien les organes « *mainstream* » de protéger les catégories d'individus visés par ces conventions⁽²⁶⁾, au contraire. Cette réalité n'a pas échappé aux revendications des femmes qui, plaçant en faveur de leurs droits lors de Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, clamaient le slogan « *Women's rights are human rights!* »⁽²⁷⁾.

II. NOUVELLE PERSPECTIVE: REDÉFINITION DES BORNES SEXUÉES DU PACTE

À partir de la Conférence de Vienne, une nouvelle stratégie de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes a été mise en place au sein des Nations unies. Nous consacrerons une première sous-section à l'apport de cette Conférence. Ensuite, nous nous pencherons, dans une seconde sous-section, sur la nécessité de promouvoir l'égalité en matière économique, sociale et culturelle et nous analyserons brièvement l'impact de la Conférence sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

A. L'apport de la Conférence de Vienne

Un changement de paradigme s'est opéré avec l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne à l'issue de la Conférence sur les droits de l'homme de 1993. Les droits des femmes ont été reconnus comme faisant « inaliénablement, intégralement et indissociablement partie des droits universels de la personne »⁽²⁸⁾. La discrimination à l'égard des femmes a par ailleurs été dénoncée comme faisant gravement obstacle à la réalisation de tous les droits fondamentaux⁽²⁹⁾. Cette Conférence semble imprégnée de la volonté d'assurer une protection réellement universelle des droits fondamentaux. Outre la mention des droits des femmes, elle fait également écho aux droits d'autres personnes vulnérables.

Plus généralement, la Conférence de Vienne marque le début du « *gender mainstreaming* » comme stratégie de promotion de l'égalité entre les sexes au sein des Nations unies. Cette approche, qui s'étend au-delà de la sphère internationale, implique d'intégrer la question des femmes dans chaque action –

⁽²⁶⁾ Au sein des Nations unies, outre la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ont vocation à protéger des catégories de personnes vulnérables : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention relative aux droits de l'enfant ; la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ; la Convention relative aux personnes handicapées.

⁽²⁷⁾ C. BUNCH et N. REILLY, *The global campaign and vienna tribunal for women's human rights*, New York, Center for Women's Global Leadership, 1994, pp. 2-4.

⁽²⁸⁾ Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23, 1993, § 18.

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, § 30.

législation, politique, programme, structures – en procédant à l'évaluation de l'incidence de ces actions sur les femmes et en veillant à incorporer les préoccupations propres à la vie des femmes dans le champ d'activité⁽³⁰⁾. La Déclaration et le Programme d'action de Pékin⁽³¹⁾, adoptés à l'issue de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de 1995, témoignent également de cette stratégie.

Concernant la protection des droits fondamentaux, c'est principalement aux comités, organes de supervision des traités onusiens protecteurs de ces droits, que revient la tâche de mettre en œuvre cette stratégie. Ces comités ont pour mission de veiller à la bonne application des traités par les États parties. Deux mécanismes sont institués en ce sens⁽³²⁾ ; l'examen de rapports étatiques et l'examen des plaintes directes de particuliers. Concrètement, à l'issue de la Conférence de Vienne, les comités sont chargés d'être attentifs, dans l'exercice de leurs missions, à la réalité socioéconomique des femmes dans le but de lutter contre les violations dont elles sont spécifiquement victimes et d'assurer un respect effectif et égalitaire de leurs droits⁽³³⁾.

Les travaux produits par les comités ont une grande valeur interprétative et contribuent au développement des droits et obligations contenus dans les traités⁽³⁴⁾. À compter de la Conférence, la voie était donc ouverte à une redéfinition réellement égalitaire des obligations contenues dans les instruments « *mainstream* » de protection des droits fondamentaux.

B. Le cas du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Face aux importantes disparités qui existent entre les hommes et les femmes en matière économique, sociale et culturelle⁽³⁵⁾, la nécessité d'une mise en œuvre réellement égalitaire des droits touchant à celles-ci se fait sentir.

Ces disparités reposent sur, et contribuent à leur tour à véhiculer, des « stéréotypes de genre », c'est-à-dire des constructions sociales qui hiérarchisent et assignent des caractéristiques différentes aux hommes et aux femmes sur la base de critères biologiques ou de fonctions sociales propres à la féminité ou à

⁽³⁰⁾ Voy. définition du Conseil économique et social des Nations unies: Rapport, A/52/3, 18 septembre 1997, p. 26.

⁽³¹⁾ Déclaration et Programme d'action de Beijing, A/CONF.177/20/Add.1, 1995.

⁽³²⁾ Voy. pour une explication du système de protection des traités onusiens, Ch. DEPREZ, « La protection internationale des droits fondamentaux par-delà Strasbourg : aperçu pratique du système des Nations unies », in Fr. KRENC, Fr. BOUHON et Ch. DEPREZ (dir.), *Contentieux des droits fondamentaux*, Liège, Anthemis, 2021, pp. 153-182.

⁽³³⁾ Déclaration et Programme d'action de Vienne, *op. cit.*, §§ 36-44.

⁽³⁴⁾ C.I.J., arrêt du 30 novembre 2010, *République de Guinée c. République démocratique du Congo*, § 66.

⁽³⁵⁾ Voy. ONU Femmes, *Traduire les promesses en actions : l'égalité des sexes dans le programme de développement durable à l'horizon 2030*, 2018.

la masculinité⁽³⁶⁾. Parmi les fonctions conçues comme typiquement féminines figure celle dite du « care », activité consistant à prendre soin d'une personne qui en dépend⁽³⁷⁾. À titre d'exemple, ce stéréotype, en vertu duquel les femmes doivent exercer les fonctions de « care », est à l'origine de certaines inégalités en matière économique, sociale et culturelle puisqu'il a pour effet, entre autres, que les femmes se voient restreindre l'accès à l'éducation pour se consacrer à d'autres tâches et qu'elles consacrent une plus grande partie de leur temps aux travaux domestiques non rémunérés⁽³⁸⁾. Les stéréotypes de genre sont donc à l'origine des discriminations à l'égard des femmes, lesquelles ne sont pas seulement directes mais également indirectes et structurelles, c'est-à-dire « profondément ancrées dans les comportements sociaux et l'organisation sociale »⁽³⁹⁾.

Adopter une lecture égalitaire du PIDESC implique de prendre en compte les biais engendrés par ces stéréotypes de genre afin d'y remédier adéquatement. Lutter contre ces stéréotypes implique de revaloriser les fonctions perçues comme féminines et de transformer les structures sociétales qui contribuent à les maintenir. Les droits économiques, sociaux et culturels commandent traditionnellement des obligations positives des États⁽⁴⁰⁾. Ils constituent à ce titre un outil transformateur privilégié qui doit être mobilisé en faveur de l'égalité⁽⁴¹⁾.

Un déséquilibre entre les sexes existe également dans le bénéfice des droits civils et politiques. Assurer une mise en œuvre égalitaire de ceux-ci est donc tout autant nécessaire. Nous postulons toutefois que sans égalité en matière économique, sociale et culturelle, la pleine réalisation des droits civils et politiques ne saurait advenir. Pourtant, traditionnellement, les droits économiques sociaux et culturels, qualifiés de « seconde génération », se sont vus accorder moins d'importance que les droits contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁽⁴²⁾. La Conférence de Vienne de 1993 a toutefois permis, outre les avancées en faveur de la reconnaissance du droit des femmes, de souligner l'interdépendance des deux catégories de droits contenues dans chacun des Pactes de 1966.

⁽³⁶⁾ D. ROMAN, « Les stéréotypes de genre : “vieilles lunes” ou nouvelles perspectives pour le droit ? », in REGINE, *Ce que le genre fait au droit*, Paris, Dalloz, 2013, pp. 93-121.

⁽³⁷⁾ N. BENELLI et M. MODAK « Analyser un objet invisible : le travail de *care* », *Revue française de sciences sociales*, vol. 51, 2010/1, p. 39.

⁽³⁸⁾ AGNU, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (Magdalena Sepulveda), A/68/293, §§ 26-61.

⁽³⁹⁾ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (« CoDESC »), Observation générale n° 20, 2009, § 12.

⁽⁴⁰⁾ CoESC, Observation générale n° 3, 1990, §§ 3, 5 et 7.

⁽⁴¹⁾ H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN et S. WRIGHT, « Feminist approach to international law », *op. cit.*, pp. 644-645.

⁽⁴²⁾ K. BENNOUNE, « The International Covenant on economic, social and cultural rights as a tool for combating discrimination against women: general observations and a case study on Algeria », *International Social Science Journal*, vol. 57, 2005, pp. 359-360.

Il reste que jusqu'alors, le PIDESC bénéficiait d'un système de supervision moindre⁽⁴³⁾. Initialement, la surveillance de ce Pacte avait été confiée au Conseil économique et social des Nations unies, organe fondé par la Charte des Nations unies qui a pour mission de coordonner les actions de l'Organisation en matière économique et sociale. Contrairement aux autres traités de protection des droits humains, le PIDESC n'a pas porté création d'un organe propre à sa supervision. Ce n'est qu'en 1987 qu'un organe indépendant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels («le Comité») fut créé afin de s'assurer du respect de ce Pacte. Par ailleurs, la mission quasi juridictionnelle dédiée à l'examen de plaintes individuelles n'a été instituée que tardivement, à l'issue d'un Protocole facultatif au Pacte adopté en 2008⁽⁴⁴⁾. À titre de comparaison, le Protocole facultatif instaurant la même procédure dans le chef du Comité des droits de l'homme en charge de la supervision du PIDCP a été ouvert à la signature la même année que le Pacte lui-même, à savoir en 1966⁽⁴⁵⁾.

Il revient donc au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, à travers son action, d'adopter une lecture du PIDESC qui soit sensible aux droits des femmes et donc à leurs réalités socio-économiques. Cela implique de déceler tant les discriminations directes, indirectes et structurelles qui pèsent sur elles par une prise en compte de leurs expériences qui les placent dans des situations qui ne sont pas similaires à celles des hommes. Le but étant de répondre efficacement aux biais de genre qui ont pour effet de placer les femmes dans des positions subalternes et de formuler des droits propres à répondre à leurs besoins.

Afin d'évaluer l'influence de la Conférence de Vienne sur l'action du Comité, nous allons brièvement analyser sa pratique subséquente à 1993.

Dans un premier temps, les observations générales adoptées dans la foulée de la Conférence semblent refléter la conscience du Comité quant à la nécessité de protéger les femmes. Les observations générales sont des documents qui synthétisent la pratique des comités et dévoilent leur compréhension des traités. Se pencher sur celles-ci permet d'avoir une vision d'ensemble de l'approche des comités par rapport aux traités qu'ils protègent. Les observations générales adoptées au sujet du PIDESC à l'époque relèvent de trois catégories : la première traite des obligations générales contenues dans le Pacte, la seconde catégorie vise les observations développant les droits substantiels du Pacte, la

(43) M. SEPULVEDA, *The nature of the obligations under the International Covenant on economic, social and cultural rights*, Anvers, Intersentia, 2003, pp. 6-8.

(44) Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 10 décembre 2008 (vig. 5 mai 2013).

(45) Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à New York le 16 décembre 1966 (vig. 23 mars 1976).

troisième catégorie porte sur la protection des droits économiques sociaux et culturels des personnes vulnérables⁽⁴⁶⁾.

En parcourant ces observations, on constate que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est attaché à observer les recommandations de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne. Les observations générales adoptées dans cette lignée, contrairement à celles d'autres comités⁽⁴⁷⁾, ne se sont pas bornées à inclure un langage inclusif ou neutre. Ces observations témoignent d'une prise en compte des expériences propres à la vie féminine qui empêchent la réalisation égalitaire de leurs droits. Par exemple, l'observation générale sur le droit à un logement suffisant adoptée en 1997 reconnaît la vulnérabilité particulière des femmes face à l'expulsion forcée en raison, notamment, des discriminations à leur égard en matière d'accès à la propriété⁽⁴⁸⁾. L'observation générale sur le droit à l'alimentation reconnaît quant à elle la nécessité de supprimer les discriminations à l'égard des femmes concernant l'accès à la propriété et aux ressources économiques afin de réaliser leur droit à une nourriture suffisante⁽⁴⁹⁾. Les observations au sujet des personnes vulnérables sont également sensibles à ces aspects. Par exemple, l'observation générale sur les personnes en situation de handicap reconnaît le caractère intersectionnel des discriminations subies par les femmes handicapées⁽⁵⁰⁾. Le Comité identifie également certaines violations spécifiques de leurs droits⁽⁵¹⁾. Ces observations constituent sans doute une avancée certaine pour les droits des femmes. Toutefois, comme souligné par Dianne Otto, ces observations prêtent une attention trop faible aux discriminations d'ordre structurel, lesquelles doivent être combattues pour parvenir à une réelle égalité⁽⁵²⁾.

En 2005, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté une observation générale au sujet de l'article 3 du PIDESC selon lequel «Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte». Cette observation témoigne de l'influence de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimina-

⁽⁴⁶⁾ D. OTTO, «Gender comment: why does the UN Committee on economic, social and cultural rights need a general comment on women», *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 14, 2002, pp. 16-17.

⁽⁴⁷⁾ Voy. par exemple Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 25 sur le droit de prendre part aux affaires publiques, 1996. Dans cette observation, le Comité emploie le terme «individu» mais ne prête pas attention aux difficultés spécifiques rencontrées par les femmes pour accéder aux droits contenus dans l'article 25 du PIDCP.

⁽⁴⁸⁾ CoDESC, Observation générale n° 7 sur le droit à un logement suffisant, 1997, § 10.

⁽⁴⁹⁾ CoDESC, Observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, 1999, § 26.

⁽⁵⁰⁾ CoDESC, Observation générale n° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap, 1994, § 19.

⁽⁵¹⁾ *Ibidem*, § 31.

⁽⁵²⁾ D. OTTO, «Gender comment: why does the UN Committee on economic, social and cultural rights need a general comment on women», *op. cit.*, pp. 17 et 34.

tion à l'égard des femmes sur le travail des comités et constitue une avancée en faveur de l'égalité par plusieurs aspects.

Tout d'abord, l'égalité n'est plus envisagée comme purement formelle mais vise plus largement l'égalité matérielle, c'est-à-dire l'égalité de fait. L'observation reconnaît d'ailleurs l'effet pervers que peut avoir l'égalité formelle, susceptible de contribuer au maintien des inégalités existantes si celles-ci et leurs causes ne sont pas prises en compte⁽⁵³⁾. L'obligation de respecter le contenu de l'article 3 impose donc aux États de ne pas adopter de mesure, directement ou indirectement, discriminatoire. Les États doivent donc tenir compte des effets des mesures qu'ils adoptent afin d'évaluer si celles-ci font *de facto* obstacle à la jouissance égalitaire des droits économiques, sociaux et culturels, par les hommes et les femmes⁽⁵⁴⁾.

Ensuite, l'observation reconnaît les effets discriminatoires des stéréotypes, qui sont expressément mentionnés⁽⁵⁵⁾, ainsi que l'obligation qu'ont les États de les combattre⁽⁵⁶⁾. En vertu des obligations de protéger contenues dans l'article 3, les États ont également l'obligation de réglementer les comportements des acteurs non étatiques afin de s'assurer qu'ils ne posent pas d'action contraire au respect égalitaire des droits. Affirmer cela fait écho aux revendications féministes dénonçant certains désavantages subis par elles dans des sphères étanches à l'action étatique.

Enfin, l'observation affirme que l'article 3 renferme des obligations de mettre en œuvre, c'est-à-dire d'adopter certaines mesures afin de garantir l'égalité réelle entre les hommes et les femmes dans le bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels⁽⁵⁷⁾. La possibilité de recourir à des « mesures temporaires spéciales » est prévue⁽⁵⁸⁾. Ces mesures peuvent être adoptées pour favoriser les femmes dans l'objectif de redresser certaines inégalités historiques et sont destinées à être supprimées une fois l'égalité matérielle atteinte.

L'observation générale constitue, par tous les points susmentionnés, une avancée considérable en faveur de l'égalité. Toutefois, il est regrettable qu'elle ne mentionne pas expressément le caractère structurel de la discrimination à l'égard des femmes. Plusieurs points de l'observation semblent tout de même renvoyer à cet aspect, par exemple, la mention des mesures temporaires spéciales. En effet, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes avait publié, peu de temps avant l'observation générale qui nous intéresse, une recommandation au sujet de ces mesures, reconnaissant leur intérêt pour lutter spécialement contre les discriminations structurelles à l'égard des

⁽⁵³⁾ CoDESC, Observation générale n° 16 sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, 2005, §§ 8 et 13.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem*, § 18.

⁽⁵⁵⁾ *Ibidem*, §§ 11 et 14.

⁽⁵⁶⁾ *Ibidem*, § 19.

⁽⁵⁷⁾ *Ibidem*, § 21.

⁽⁵⁸⁾ *Ibidem*, § 15.

femmes⁽⁵⁹⁾. Il faudra attendre l'adoption d'une observation générale sur la non-discrimination en 2009 pour que le Comité mentionne expressément la nécessité de combattre les discriminations systémiques, c'est-à-dire celles « profondément ancrée[s] dans les comportements sociaux et dans l'organisation sociale, et qui souvent [ne sont] pas remise[s] en cause ou s'exerce[nt] indirectement »⁽⁶⁰⁾. De telles discriminations existent indéniablement à l'égard des femmes, la nécessité de combattre ce type de discriminations pour parvenir à l'égalité réelle entre les hommes et les femmes est désormais admise⁽⁶¹⁾.

Dans un second temps, il est aussi intéressant de noter l'évolution relative à l'examen des rapports étatiques périodiques. Ce mécanisme est commun à l'ensemble des traités onusiens de protection des droits humains bien que les modalités soient variables d'un organe à l'autre. Pour ce qui est du PIDESC, en vertu de ses articles 16 et 17, il est prévu que les États soumettent des rapports au Comité tous les cinq ans. Ils doivent, dans ceux-ci, détailler les mesures prises relativement à la situation des droits économiques, sociaux et culturels dans leur propre pays. Afin de guider les États dans la rédaction de leurs rapports, le Comité a adopté des directives détaillant les informations qui doivent y figurer. Ces directives, initialement établies en 1991⁽⁶²⁾, soit avant la Conférence de Vienne, ne contenaient aucune mention de l'égalité hommes-femmes. Les États ne devaient pas communiquer d'informations spécifiques à ce sujet. En vertu de la version actualisée des directives publiées en 2009, les États doivent désormais fournir plusieurs informations sur les mesures adoptées en vue d'assurer l'égalité entre les sexes ainsi qu'en vue de supprimer les discriminations directes et indirectes fondées sur le sexe⁽⁶³⁾.

Ces différents éléments semblent indiquer l'influence favorable de la Conférence de Vienne sur le travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

⁽⁵⁹⁾ CoEDEF, Recommandation générale n° 25 sur les mesures temporaires spéciales, 2004, §§ 11 et 14.

⁽⁶⁰⁾ CoDESC, Observation générale n° 20 sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, 2009, § 12 (nous modifions).

⁽⁶¹⁾ ONU Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016. Transformer les économies, réaliser les droits*, 2015, p. 35.

⁽⁶²⁾ CoDESC, Directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1991/1, 17 juin 1991.

⁽⁶³⁾ CoDESC, Directives concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/2008/2, 24 mars 2009.

III. ÉTAT DES LIEUX : LE CAS DE L'ARTICLE 9 DU PIDESC

Presque trente ans après la Conférence de Vienne, nous voudrions apprécier l'évolution de la conception d'égalité entre les sexes au sein du travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Pour en juger, nous porterons notre attention sur le droit à la sécurité sociale figurant à l'article 9 du PIDESC. Ce droit est formulé en termes vagues : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales ». Le travail du Comité est donc d'une grande utilité pour préciser les contours des obligations qu'il renferme. Afin de dresser un bref état des lieux de la question, nous allons principalement nous pencher sur l'observation générale dédiée à cet article, les observations finales rendues par le comité au sujet du dernier rapport périodique de la Belgique ainsi que sur les recommandations adressées à l'issue de l'examen de plaintes individuelles portées au sujet de l'article 9.

Avant toute chose, il est nécessaire d'avoir à l'esprit que le droit à la sécurité sociale est loin d'être réalisé à l'échelle mondiale et que des disparités importantes existent entre les différentes régions du globe. À titre d'exemple, en 2020, le taux de personnes qui avaient accès à au moins une prestation sociale était de 83,9 pourcents en Europe et Asie centrale, contre seulement 17,4 pourcents en Afrique⁽⁶⁴⁾. Il est donc clair que toutes les femmes ne sont pas dans des situations similaires face au droit à la sécurité sociale. Il reste que tous les États ont l'obligation de mettre en œuvre ce droit de manière égalitaire.

Il ressort des documents analysés que le droit à la sécurité sociale impose aux États de prendre en compte certaines différences entre les hommes et les femmes lorsqu'ils élaborent le régime de sécurité sociale, car ces différences peuvent avoir des effets discriminatoires en ce qu'elles pourraient empêcher les femmes et les hommes de jouir des régimes sur un pied d'égalité. Une section de l'observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale, consacrée à l'égalité des sexes, indique que ces différences résident notamment dans la moindre présence, voire l'absence, des femmes sur le marché du travail en raison des responsabilités familiales, ainsi que dans les inégalités salariales, les différences d'espérance de vie, etc. Les États doivent tenir compte de ces facteurs afin que le calcul des prestations soit équitable⁽⁶⁵⁾.

Dans le cadre de sa pratique quasi jurisprudentielle, le Comité a délivré des constatations à la suite de plaintes individuelles au sujet l'article 9 du Pacte à deux reprises. Une des affaires examinées est particulièrement pertinente au regard des disparités entre les hommes et les femmes dans le bénéfice du droit à la sécurité sociale. Dans cette affaire, la requérante, Marcia Cecilia Trujillo

⁽⁶⁴⁾ OIT, Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022, 2021, p. 19.

⁽⁶⁵⁾ CoDESC, Observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale, 2008, § 32.

Calero, s'est plainte d'une violation des articles 2, 3 et 9 du PIDESC⁽⁶⁶⁾. Elle estime que son droit à la sécurité sociale a été violé de manière discriminatoire par l'État équatorien. En raison de son activité de « femme au foyer », non rémunérée, elle était affiliée au régime volontaire de sécurité sociale. Ce régime, spécialement conçu pour les indépendants, prévoit qu'un défaut de paiement pendant six mois consécutifs entraîne la perte du statut d'affilié volontaire. La requérante qui n'avait pas su verser de cotisations pendant huit mois, les avait versées rétroactivement ensuite. En raison de ce défaut de paiement, cinq années de cotisations ont été annulées, avec pour conséquence que le montant octroyé à la requérante lors de sa pension était très faible. Elle ne pouvait par ailleurs bénéficier d'aucune autre source de revenus, puisqu'il n'existe aucun régime non contributif en Equateur⁽⁶⁷⁾. Cette affaire a été l'occasion pour le Comité de préciser certains aspects des obligations découlant du droit à la sécurité sociale, dans leurs aspects sensibles au genre, c'est-à-dire dans les aspects qui devraient permettre une égalité réelle.

Le Comité a d'abord réaffirmé que tant les discriminations directes qu'indirectes sont interdites par le Pacte et qu'il appartient aux États de prendre en compte les inégalités sociales, économiques et culturelles afin de mettre en place des politiques et législations qui assurent l'égalité réelle, ce qui peut impliquer de prendre des mesures spéciales en faveur des femmes dans l'objectif de supprimer les causes des discriminations⁽⁶⁸⁾. Le Comité rappelle en outre que les États « devraient tenir compte en particulier du fait qu'en raison de la persistance des stéréotypes et d'autres causes structurelles, les femmes consacrent beaucoup plus de temps au travail non rémunéré que les hommes. Ils devraient prendre des mesures pour s'attaquer aux facteurs qui empêchent les femmes de cotiser aux régimes »⁽⁶⁹⁾.

En l'espèce, il a estimé qu'il appartenait à l'État de démontrer qu'il n'y avait pas de discrimination indirecte fondée sur le sexe car les faits indiquaient « l'existence d'une norme juridique qui, bien qu'elle soit formulée de manière neutre, pourrait en fait clairement affecter un pourcentage plus élevé de femmes que d'hommes [...]. D'après les informations du domaine public concernant l'État partie, parmi les personnes en âge de travailler qui ne sont pas sur le marché du travail, celles qui se consacrent exclusivement à des tâches domestiques non rémunérées sont presque toutes des femmes »⁽⁷⁰⁾. L'État, afin de démontrer l'absence de discrimination, insiste sur la neutralité du régime volontaire, lequel est accessible à toutes personnes sans distinction aucune fondée sur le sexe ou le type d'activité exercée et offre les mêmes avantages et prestations à tous

⁽⁶⁶⁾ CoDESC, *Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Equateur*, Communication n° 10/2015, 17 juillet 2015, §§ 3.1-3.6.

⁽⁶⁷⁾ *Ibidem*, §§ 2.1-2.4.

⁽⁶⁸⁾ *Ibidem*, § 13.3.

⁽⁶⁹⁾ *Ibidem*, § 13.4.

⁽⁷⁰⁾ *Ibidem*, § 19.4.

les affiliés⁽⁷¹⁾. Le Comité a estimé que l'État n'a pas suffisamment démontré «le caractère raisonnable et proportionné des conditions d'admission au statut d'affilié volontaire et des conditions à remplir pour rester affilié définies par la législation en vigueur au moment des faits dans le cas des femmes qui effectuent un travail domestique non rémunéré»⁽⁷²⁾, pour cette raison le Comité «considère que les conditions d'affiliation volontaire imposées à l'auteure en tant que femme au foyer sans revenus, qui ont entraîné l'invalidité de son affiliation et de ses cotisations, constituent un traitement discriminatoire»⁽⁷³⁾.

Il ressort également de l'observation générale n° 19 que l'article 9 du Pacte impose aux États l'obligation de prévoir des régimes de sécurité sociale non contributifs⁽⁷⁴⁾. Ceux-ci doivent tenir compte du fait que les femmes sont le plus souvent celles qui n'ont pas droit à des pensions contributives car elles ont eu la charge de s'occuper des enfants⁽⁷⁵⁾. Cela implique que les régimes non contributifs soient adéquats et que les différences entre les régimes contributifs et non contributifs soient justifiées afin de ne pas être intrinsèquement discriminatoires.

Le droit à la sécurité sociale renferme également l'obligation de garantir des congés de maternité, paternité et parental «adéquats». Cela permet de reconnaître le rôle de chacun des parents dans le soin des enfants et d'agir de cette manière sur les stéréotypes de genre. Toutefois, le terme «adéquat» est sujet à interprétation: pour agir adéquatement sur les rôles stéréotypés, il apparaît nécessaire que les congés des deux parents soient équivalents. Les observations finales rendues par le Comité à l'issue de l'examen du dernier rapport périodique présenté par la Belgique en 2020 traitent peu du droit à la sécurité sociale. Toutefois, le Comité précise la nécessité de garantir un congé parental équitable⁽⁷⁶⁾. Le Comité semble requérir de l'État belge qu'il mette en place des dispositifs visant à renverser les stéréotypes de genre et à encourager les hommes à recourir à leur droit au congé parental. En effet, ce droit est déjà formellement garanti de manière équitable puisque l'arrêté royal du 29 octobre 1997 prévoit que les deux parents peuvent en bénéficier dans les mêmes conditions, peu importe leur sexe. Il reste que, dans les faits, les femmes ont davantage recours à ce droit que les hommes⁽⁷⁷⁾, avec pour conséquence une série de disparité entre les hommes et les femmes en matière, notamment, de rémunération.

⁽⁷¹⁾ *Ibidem*, §§ 4.10 et 19.5.

⁽⁷²⁾ *Ibidem*, § 19.5.

⁽⁷³⁾ *Ibidem*, § 19.6.

⁽⁷⁴⁾ CoDESC, Observation générale n° 19 sur le droit à la sécurité sociale, 2008, §§ 4 et 32.

⁽⁷⁵⁾ CoDESC, *Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Equateur*, *op. cit.*, § 14.1.

⁽⁷⁶⁾ CoDESC, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique, E/C.12/BEL/CO/5, 26 mars 2020 § 27.

⁽⁷⁷⁾ Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *Étude sur la dimension de genre du congé parental, du crédit-temps et de l'interruption de carrière*, 2019.

Par ailleurs, on trouve également des traces d'obligations relatives au droit à la sécurité sociale dans d'autres observations générales du Comité. Par exemple, l'observation générale sur les personnes handicapées, indique que le régime de sécurité sociale devrait inclure un soutien financier aux personnes chargées de prendre soin des individus en situation de handicap⁽⁷⁸⁾. L'observation reconnaît que ces rôles sont majoritairement endossés par des femmes. Octroyer un soutien étatique financier aux personnes en charge du *care* a nécessairement pour impact de revaloriser ce rôle majoritairement endossé par des femmes.

Il ressort de ces observations que le Comité s'attache à préciser les contours des obligations contenues dans le droit à la sécurité sociale de manière à assurer une égalité matérielle entre les hommes et les femmes. Les différences de vécus entre hommes et femmes sont clairement identifiées, ainsi que les effets discriminatoires susceptibles d'en résulter. L'obligation de prévoir un régime de sécurité sociale non contributif est considérée comme indispensable pour assurer l'égalité entre les hommes et les femmes dans le bénéfice de l'article 9 du PIDESC.

CONCLUSION

La question de l'égalité entre les sexes a évolué de manière significative dans la sphère des Nations unies depuis sa création. La conception de l'égalité contenue dans les Pactes de protection des droits fondamentaux a également progressé depuis une égalité purement formelle à une égalité matérielle, obligeant les États à mesurer l'impact de leurs politiques sur les femmes et à adopter des mesures permettant à celles-ci de jouir effectivement des droits fondamentaux sur un pied d'égalité avec les hommes.

C'est principalement grâce au travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels que les droits et obligations contenus dans le PIDESC sont désormais interprétés de manière sensible à la réalité socio-économique des femmes. Il reste que certains progrès doivent encore être accomplis, notamment concernant la dimension structurelle des inégalités qui implique de repenser le contenu même de certains droits. Par exemple, la nécessité d'élargir la conception du droit au travail afin d'y inclure le travail reproductif a été démontrée par la rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté, Magdalena Sepulveda, qui a mis en lumière le caractère systémique des discriminations résultant de l'absence de reconnaissance de ce type de travail⁽⁷⁹⁾.

Concernant le droit à la sécurité sociale en particulier, on voit que le Comité a fait un effort pour identifier les aspects de la vie des femmes suscep-

⁽⁷⁸⁾ CoDESC, Observation générale n° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap, 1994, § 28.

⁽⁷⁹⁾ AGNU, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (Magdalena Sepulveda), A/68/293.

tibles de causer des inégalités. La nécessité de prévoir des régimes non contributifs, de prévoir un régime adéquat pour les travailleurs du secteur informel et de prévoir une assistance financière pour les personnes qui ont la charge de personnes handicapées montre l'adéquation du droit à la sécurité sociale avec la vie des femmes. Toutefois, un récent rapport de la Commission de la femme publié en 2019 a montré que les femmes sont toujours sujettes à des discriminations importantes en matière de sécurité sociale⁽⁸⁰⁾.

Plusieurs choses peuvent expliquer que des inégalités entre les hommes et les femmes subsistent en dépit de la conjoncture internationale favorable et des obligations étatiques tendant à assurer l'égalité. Une des explications peut résider dans l'absence d'effectivité de la pratique des Comités qui apporte une lecture renouvelée des Pactes. Une autre explication réside dans le caractère profondément structurel des inégalités. Dépasser celles-ci et les bornes androcentrées de la société n'est pas une entreprise aisée.

⁽⁸⁰⁾ Commission de la condition de la femme, *Les systèmes de protection sociale, l'accès aux services publics et les infrastructures durables au service de l'égalité entre les genres et de l'autonomisation des femmes et des filles*, E/CN.6/2019/L.3, 25 mars 2019, § 19.