

LES DROITS POLITIQUES DE LA FEMME : CONTENU ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.

BENHAMOU Abdallah
Professeur à la faculté de droit
Université de Tlemcen

L'une des conditions généralement exigée afin de permettre d'assurer une bonne gouvernance politique réside dans le respect de l'égalité des genres dans la participation dans la gestion des affaires publiques et dans la prise de décision. En effet, il est actuellement admis qu'une société qui exclut les femmes de ces domaines ne peut être considérée comme démocratique. Par conséquent le concept de démocratie perd toute signification sans la participation, à la fois des hommes et des femmes, dans la gestion de la cité, en tenant compte des intérêts des uns et des autres.

Dans les efforts menés par un certain nombre d'acteurs internationaux et nationaux pour lutter contre les différentes formes de discrimination à l'encontre de la femme, les droits politiques ont été quelque peu marginalisés. En effet pendant longtemps l'activité des organisations internationales concernées ainsi que celle des ONG a été beaucoup plus concentré sur la lutte contre la violence à l'égard les femmes ainsi que d'autres formes de discrimination relevant de la sphère privée. L'utilité de cette catégorie d'action est indéniable. Néanmoins il fallait également mettre l'accent sur les droits politiques dont la consécration aurait grandement contribué à diminuer l'acuité des autres formes de discrimination. En effet en exerçant pleinement ses droits politiques, la femme disposerait des moyens d'influer sur les comportement et autres habitudes négatives, car elle participe à la prise de décision.

Lorsqu'on évoque les droits politiques de la femme, deux principales idées surgissent : la parité hommes/ femmes et la discrimination positive. Cette

dernière peut être considérée comme une technique ou une politique destinée à réaliser la première.

Avant de voir comment se réalisent ces objectifs (2), il importe de savoir en quoi consistent les droits politiques de la femme. (1)

I CONTENU DES DROITS POLITIQUES.

Plusieurs instruments internationaux, d'inégale valeur juridique, consacrent le droit de la femme à exercer des activités politiques à l'égal de l'homme. L'un des plus anciens textes est la Charte des droits politiques de la femme adoptée en 1952 sous l'égide de l'ONU¹. C'est le premier instrument juridique de portée universelle qui consacre de manière formelle l'égalité de l'homme et de la femme dans l'exercice des droits politiques.

Cependant le texte de référence qui détermine le contenu des droits politiques de la femme est incontestablement l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Ce texte dispose que :

« Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et , en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit :

- a) De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus ;
- b) De prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement ;
- c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays ».

¹ Cette charte est entrée en vigueur en 1954, très peu connue elle a été cependant ratifiée par 120 pays dont l'Algérie en 2004

Cet article pose le postulat de l'égalité entre l'homme et la femme tel qu'énoncé par l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le principe d'égalité des droits entre hommes et femmes, d'une manière générale, suppose l'élimination des obstacles entravant l'exercice de ces droits dans des conditions d'égalité, l'éducation de la population et des agents de l'Etat dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que l'adoption non seulement de mesures de protection mais également des mesures positives dans tous les domaines de façon à utiliser le potentiel des femmes dans une mesure égale par rapport au reste de la population².

Après plusieurs années de mise en œuvre de la CEDAW, le Comité des droits de la femmes a adopté la Recommandation n° 23 intitulée « la vie politique et publique », dans laquelle il donne son interprétation de l'article 7 et fait des observations sur les conditions de sa mise en œuvre³.

Concernant *le droit de voter et d'être éligible*, il ressort de la pratique des Etats que dans leur quasi-totalité ces derniers ont adopté des dispositions constitutionnelles ou législatives garantissant aux femmes, à égalité avec les hommes, l'exercice de ces droits. Cependant il a été observé par le Comité que dans certains pays les femmes éprouvent des difficultés à exercer effectivement ces droits. Parmi les facteurs qui font obstacle à cela, le Comité relève les situations suivantes :

1/ Les femmes sont souvent moins bien informées sur les candidats, les programmes des partis politiques et le mode de scrutin du fait d'un manque d'information de la part des pouvoirs publics et des partis politiques. Cette

² C'est ce qui ressort de l'observation générale n°28 portant sur l'article 3 du PIDCP intitulé : égalité des droits entre hommes et femmes. Adoptée le 29 mars 2000 par le Comité des droits de l'homme. Voir document intitulé « Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme » ; HRI/GEN/Rev.7 du 12 mai 2004, p 202.

³ Cette recommandation a été adoptée lors de la Seizième session du Comité (1997). Voir document op. Cit. HRI/GEN/1/Rev.7 pp.309-320.

situation est accentuée par le manque d'instruction, l'ignorance et l'incompréhension des systèmes politiques. Par ailleurs, n'étant pas toujours conscientes de l'importance des responsabilités que leur confère le droit de vote, les femmes ne sont pas toujours inscrites sur les listes électorales.

2/ Il a été constaté dans de nombreux pays que les traditions et les préjugés culturels et sociaux découragent les femmes d'exercer le droit de vote. En effet souvent ce sont les hommes qui influencent les choix électoraux des femmes ou les leur imposent, en allant jusqu'à voter en leur nom.

Le droit de prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et d'exercer les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement constitue la forme qui illustre le plus l'exercice des droits politiques. Selon le Comité des droits de la femme, ce droit signifie que les Etats ont le devoir, dans les domaines qui relèvent de leurs attributions, de nommer des femmes à des postes où des décisions sont prises à un niveau élevé. Les Etats ont, en outre l'obligation à identifier et éliminer les obstacles à une réelle participation des femmes à la formulation de la politique de l'Etat, en bannissant notamment les nominations de complaisance ou ayant un caractère symbolique.

L'examen des rapports périodiques des Etats parties à la CEDAW montre que les femmes se voient refuser, dans de très nombreux pays, l'accès aux postes les plus élevés des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Au niveau régional, il existe également des instruments juridiques réaffirmant les droits politiques de la femme. A titre d'exemples, au niveau africain, nous pouvons citer deux documents.

Il y a le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes qui consacre une disposition importante au

« droit de participation au processus politique et à la prise de décision »⁴. Il s'agit de l'article 9 qui dispose que :

« 1. les Etats entreprennent des actions positives spécifiques pour promouvoir la gouvernance participative et la participation paritaire des femmes dans la vie politique de leurs pays, à travers une action affirmative et une législation nationale et d'autres mesures de nature à garantir que : a) les femmes participent à toutes les élections sans aucune discrimination ; b) les femmes soient représentées en parité avec les hommes et à tous les niveaux, dans les processus électoraux ; c) les femmes soient des partenaires égales des hommes à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes de développement de l'Etat.

2. les Etats assurent une représentation et une participation accrues, significatives et efficaces des femmes à tous les niveaux de la prise de décision ».

C'est une des dispositions conventionnelle qui consacre le plus clairement possible l'égalité des hommes et des femmes dans l'exercice des droits politiques, en consacrant notamment le principe de parité.

Nous pouvons également citer la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance⁵ qui s'assigne comme objectif de promouvoir l'équilibre entre homme et femme ainsi que l'égalité dans le processus de gouvernance et de développement (article 2 alinéa 11) ainsi que la promotion de l'équilibre entre hommes et femmes dans les institutions publiques et privées (article 3 alinéa 6).

Nous constatons, à la lecture de ces quelques dispositions conventionnelles, universelles ou régionales, que la question de l'égalité homme

⁴ Ce protocole a été adopté à Maputo le 11 juillet 2003. Il est entré en vigueur le 25 novembre 2005. Au 10 septembre 2008, 24 pays ont ratifié ce texte. A cette date l'Algérie n'a pas encore ratifié ce Protocole. Voir texte du Protocole sur le site de l'Union africaine : www.africa-union.org.

⁵ Cette Charte a été adoptée à Addis Abeba le 30 janvier 2007. Elle n'est pas encore entrée en vigueur. Voir texte sur le site de l'Union africaine op. Cit.

femme est théoriquement réglée du point de vue du droit international. Même au niveau interne la plupart des pays ont consacré juridiquement ce principe.

Cependant, il a été observé, par de nombreuses études, l'existence d'un véritable fossé entre le droit des femmes de participer à la vie politique et la réalité.

II LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.

Il est évident que malgré l'élimination des obstacles juridiques, bien que nécessaire, ne suffit pas à garantir le plein exercice des droits politiques des femmes à égalité avec les hommes. Cette situation est observable dans pratiquement tout les pays.

Selon une étude établie par l'Union interparlementaire, basée sur des informations fournies par les parlements nationaux, la participation des femmes aux organes législatifs s'établissait au 30 avril 2011 comme suit : la moyenne mondiale est de 19,3% ; avec cependant une grande différence de représentations au niveau des grandes régions. C'est ainsi que les pays nordiques atteignent 42,1%, les Amériques 22,3%, l'Europe 20,1%, l'Asie 18,3%, l'Afrique subsaharienne 19,8%, les pays du Pacifique 12,4 % et les pays arabes 10,7%.

Au niveau des Etats, sept parlements nationaux comptent plus de 40% de femmes dans leur rang. Le seuil souhaitable, selon une règle non écrite est de 30% dont une quarantaine de pays seulement ont atteint⁶. Malgré la faiblesse de la représentation de la femme dans les instances législatives, les chiffres atteints en 2008 constituent un véritable progrès par rapport aux années 90.

Au niveau du pouvoir exécutif la participation des femmes reste également marginale. Ainsi selon une étude élaborée par l'UIP et la division des Nations unies pour la promotion de la femme⁷, 16,1% seulement de l'ensemble des portefeuilles ministériels au niveau mondial sont détenus par des femmes. Le

⁶ Pour de plus amples informations voir site de l'Union interparlementaire : www.ipu.org.

⁷ Voir le Monde des Parlements, Revue trimestrielle de l'Union interparlementaire, n° 37, mars 2010.

nombre de pays qui n'ont pas de ministres femmes est passé de 13 en 2008, à 16 en 2010. Deux pays ont dépassé les 50% de femmes aux postes ministériels : la Finlande (58%) et la Norvège (55,6%). Trente pays ont plus de 30%. Au niveau régional c'est les pays nordiques (47,5%) et le continent américain (23%) qui compte le plus grand nombre de ministres femmes. Les pays arabes atteignent 8% de femmes dans des fonctions ministériels.

L'étude menée par l'UIP montre que les femmes, à de rares exceptions, se voient confier des portefeuilles de seconde importance. En effet la plupart des ministères dirigés par des femmes ont trait aux affaires sociales, à la famille, à l'enfance, à la jeunesse. Viennent ensuite l'éducation et l'environnement.

Concernant les plus hautes fonctions de l'Etat il a été relevé, selon l'étude précitée, que sur 151 chefs d'Etat, début 2011, seuls neuf (soit 6 %) étaient des femmes. La proportion est encore plus faible lorsqu'il s'agit de chefs de gouvernement, soit 8 femmes sur les 192 chefs de gouvernements recensés.

Une première lecture de ces chiffres démontre que la participation de la femme à la vie politique est loin d'être effective et encore loin d'égaliser celle des hommes. Cependant cette affirmation doit être nuancée pour un petit groupe de pays qui est arrivé à traduire, dans une certaine mesure, dans la réalité le principe d'égalité.

Pour ce faire ces pays ont adoptés un certain nombre de mesures législatives et réglementaires visant à permettre aux femmes de participer à la vie politique d'une manière substantielle : c'est le système de quota ou tout ce qui rentre dans le cadre d'une discrimination positive.

L'adoption d'une politique de discrimination positive est diversement appréciée, car considérée comme portant atteinte au principe d'égalité consacré par l'ensemble des instruments juridiques internationaux et nationaux. Cependant le Comité des droits de l'homme a, dans son observation générale n°

18 consacrée à la non discrimination⁸, constaté que l'application du principe d'égalité suppose parfois de la part des Etats l'adoption de mesures en faveur de groupes désavantagés, visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer une quelconque forme de discrimination. Par exemple dans les pays où la situation générale de certains groupes de population empêche ou compromet leur jouissance des droits de l'homme, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures spéciales pour corriger cette situation. Ces mesures consistent généralement à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines spécifiques aux groupes concernés par rapport au reste de la population.

Les mesures de différenciation en faveur des femmes sont d'ailleurs prévues par l'article 4 de la CEDAW et ne sont pas considérées comme portant atteinte au principe de non discrimination.

Par conséquent le droit international reconnaît la légitimité d'une politique de discrimination positive à condition qu'elle soit temporaire et vise à remédier à une discrimination de fait.

Ainsi il revient aux pouvoirs publics de chaque Etat de prendre des mesures spéciales afin d'élever le niveau de participation des femmes à la vie politique. Les chiffres atteints par certains pays ne sont que la conséquence de l'application d'une politique de discrimination positive en faveur de la femme.

III LA PRATIQUE ALGERIENNE

L'Algérie, à l'instar de la plupart des pays, a adopté des dispositions constitutionnelles et législatives consacrant l'égalité des femmes et des hommes dans l'exercice des droits politiques, notamment les articles 29 et 31 de la Constitution⁹. Cependant ces dispositions ne font pas référence d'une manière formelle aux droits politiques de la femme ni aux conditions de leur exercice.

⁸ Adopté par le Comité des droits de l'homme lors de sa Trente septième session (1989) ; voir document op.cit HRI/GEN/1/Rev.7 pp165-167.

⁹ Pour un aperçu général de la législation algérienne en matière des droits politiques des femmes voir A.K. Hartani « Femmes et représentation politique en Algérie : virtualités constitutionnelles, solutions normatives possible » in Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, n°3-2003.

D'où l'introduction d'une nouvelle disposition constitutionnelle introduite lors de la révision de la constitution adoptée le 12 novembre 2008.

Il importe de rappeler que si l'Algérie a ratifié la CEDAW un certain nombre d'observations lui ont été adressées sur le non respect de certaines dispositions de cette convention qui n'ont fait l'objet d'aucune réserve.

C'est ainsi que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a constaté l'absence dans le droit interne algérien d'une définition de la notion de discrimination, ni de disposition explicite relatives à l'égalité des droits des femmes, conformément aux articles 1ers et 2 de la CEDAW. Lors de l'examen du deuxième Rapport périodique de l'Algérie en 2005, le Comité recommande la correction de cette lacune avec tous les moyens appropriés¹⁰.

Concernant la participation de la femme algérienne à la vie politique, le Comité exprime ses préoccupations au sujet du faible taux de représentation des femmes aux postes de prise de décision, tant au niveau législatif, exécutif et diplomatique. Afin de remédier à cette lacune le Comité invite le gouvernement algérien à prendre des mesures spéciales telles que prévues par la CEDAW.

La Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences a, lors de sa visite effectuée en Algérie du 21 au 31 janvier 2007, relevé que la représentation globale des femmes dans des postes de responsabilité n'a guère évoluée et reste insignifiante. Cet expert des Nations unies a constaté que les femmes qui veulent accéder à la vie publique se heurtent souvent à la résistance de leur famille. En outre les filières d'accès à des charges publiques, y compris aux partis politiques et aux syndicats, sont toujours à prédominance masculine quand à leur composition, leurs méthodes de travail ou leur caractère institutionnel¹¹.

¹⁰ Voir Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur l'Algérie, document CEDAW/C/DZA/CC/2 du 15 février 2005.

¹¹ Voir Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, mission en Algérie, document du Conseil des droits de l'homme A/HRC/7/6/Add.2 du 13 février 2008.

Les mêmes observations ont été faite à l'Algérie par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs à l'occasion de son examen, en 2007, de la gouvernance politique dans le pays¹².

Il importe de souligner que l'Algérie n'a pas encore ratifié un certain nombre d'instruments juridiques internationaux et régionaux qui ont une relation étroite avec les droits politique de la femme : il s'agit du Protocole facultatif de la CEDAW. Ce texte autorise des particuliers ou groupes d'individus à présenter des communications pour signaler au Comité pour l'élimination de toute discrimination à l'égard des femmes, d'éventuelles violations de la Convention par un Etat partie. L'Algérie n'a pas également ratifié le Protocole additionnel de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Ces deux derniers instruments juridiques régionaux sont particulièrement important dans la mesure où il consacre la parité entre hommes et femmes dans l'exercice des activités politiques et autorisent les Etats à prendre des mesures spéciales en vue d'atteindre cet objectif.

Les autorités algériennes reconnaissent l'existence d'une inégalité de fait dont sont victimes les femmes dans la participation dans la vie politique, mais ils tardent à prendre des décisions concrètes afin de remédier à cette lacune. Il est incontestable que l'introduction d'une nouvelle disposition constitutionnelle autorisant formellement l'Etat à promouvoir les droits politiques des femmes, constitue un réel progrès en ce sens. C'est l'article 31bis de la constitution qui dispose que « *L'Etat œuvre à la promotion des droits politiques de la femme en augmentant ses chances d'accès à la représentation dans les assemblées élues. Les modalités d'application de cet article sont fixées par une loi organique* »¹³

¹² Voir Rapport d'évaluation du MAEP n° 4 de la République algérienne démocratique et populaire, juillet 2007. Texte disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : www.mae.dz

¹³ Voir Loi n°08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle, in Journal officiel de la République algérienne n°63 du 16 novembre 2008.

La principale utilité de cette disposition, qui n'est pas négligeable, est qu'elle oblige l'Etat à élaborer une loi organique consacrant le traitement préférentiel dans bénéficieraient les femmes dans les assemblées élues. C'est à ce niveau que résident également les limites de cette révision. En effet ce traitement de faveur ne concerne que les assemblées élus, alors que le processus de prise de décision politique se situe le plus souvent au sein du pouvoir exécutif. Ce manque d'audace de la part des initiateurs de cette révision est inexplicable.

Ce manque d'audace se trouve également dans l'avis du Conseil constitutionnel formulé au sujet de la révision constitutionnelle¹⁴. En effet cet organe se contente, pour argumenter sa position, à faire référence, à juste titre, à l'article 31 de la constitution¹⁵, ainsi qu'une incompréhensible évocation du paragraphe 8 de son préambule, qui est d'ailleurs repris d'une manière non correcte dans l'Avis. Le Conseil constitutionnel a évité de mentionner l'article 29¹⁶, de crainte certainement de se prononcer sur la compatibilité de l'égalité et le traitement préférentiel. D'un autre côté c'était l'occasion, peut être, pour le Conseil constitutionnel de baliser le terrain pour la future loi organique qui consacrerait inévitablement une forme de discrimination positive.

L'une des méthodes les plus indiquées et d'adopter d'une manière explicite une discrimination positive telle que permise par les règles du droit international des droits de l'homme. C'est dans ce sens d'ailleurs qu'un « Mémoire pour une représentation égalitaire des femmes dans les institutions politiques et publiques » a été élaboré, en 2006, par le mouvement

¹⁴ Voir Avis n°01 /08 A.RC/CC du 7 novembre 2008 relatif au projet de loi portant révision constitutionnelle, in Journal officiel de la République algérienne n° 63 du 16 novembre 2008.

¹⁵ Cet article dispose que « Les institutions ont pour finalité d'assurer l'égalité en droits et devoirs de tous les citoyens et citoyennes en supprimant les obstacles qui entravent l'épanouissement de la personne humaine et empêchent la participation effective de tous, à laie politique, économique, sociale et culturelle ».

¹⁶ Cet article affirme que « Les citoyens sont égaux devant la loi, sans que puissent prévaloir aucune discrimination pour cause de naissance, de race, de sexe, d'opinion ou de toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale ».

associatif et adressé aux autorités algériennes¹⁷. La principale proposition contenue dans ce document est l'instauration d'une obligation d'un quota de présence au niveau de 30% de femmes sur les listes des partis politiques sous peine d'une sanction financière. C'est une pratique utilisée dans de nombreux pays et pour certains le système de quotas concerne également les postes relevant du pouvoir exécutif. Il y a certes des adversaires de cette forme de discrimination positive, mais il faut plutôt la considérer comme une démarche exceptionnelle et temporaire et surtout destinée à corriger une injustice.

Soulignons que la loi organique prévue par la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas encore été adoptée et encore moins discutée dans un cadre officiel. Certes le Ministère de la justice a installé une commission ad hoc chargée de faire des propositions sur ce sujet, mais elle n'a pas encore rendu public ses travaux. Par ailleurs lors des consultations sur les réformes politiques initiées par le Président de la République et qui se sont déroulées du 21 mai 2011 au 21 juin 2011, très peu de partis politiques ont fait des propositions concrètes concernant le renforcement des mécanismes de participation des femmes dans la vie politique

Nous pouvons conclure par une citation tirée de la Déclaration universelle sur la démocratie qui estime « qu'il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences »¹⁸

¹⁷ Proposition initiée par le Centre d'information et de documentation sur les droits de l'enfant et de la femme. Voir texte sur le site www.ciddef-dz.com.

¹⁸ Point 4 de la Déclaration universelle sur la démocratie, adoptée par le Conseil de l'Union interparlementaire lors de sa 161ème session au Caire le 16 septembre 1997. Voir texte de la Déclaration sur le site : www.ipu.org