



# Assemblée générale

Distr. générale  
25 juillet 2021  
Français  
Original : espagnol

---

## Soixante-seizième session

Point 75 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Promotion et protection des droits humains : questions relatives aux droits humains, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits humains et des libertés fondamentales**

## Indépendance des juges et des avocats

### Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, présenté conformément à la résolution 44/8 du Conseil des droits de l'homme.

---

\* A/76/150.



## **Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán**

### **Participation de la femme à l'administration de la justice**

#### *Résumé*

Le présent rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, porte sur l'égalité des genres dans le système judiciaire. Le Rapporteur spécial y examine l'état actuel de la représentation des femmes dans les systèmes judiciaires et recense les obstacles rencontrés par celles-ci pour accéder à des postes dans les tribunaux et les ministères publics, obtenir des promotions et rester en fonction.

Tout au long du rapport, le Rapporteur spécial présente divers obstacles rencontrés par les femmes qui cherchent à accéder à la magistrature et à progresser dans leur carrière. La discrimination dont elles font l'objet résulte de divers obstacles réglementaires et barrières institutionnelles, structurelles et culturelles, qui fait qu'elles sont sous-représentées aux postes de décision ou cantonnées dans certains domaines précis de l'administration judiciaire. Il ressort du rapport que les stéréotypes de genre sont l'une des principales causes de la faible proportion de femmes dans les cours et les tribunaux, et qu'ils exposent également les femmes juges et les procureures à un risque accru de subir des agressions ou diverses formes de harcèlement au travail.

Le Rapporteur spécial prend acte des progrès réalisés par plusieurs États sur le plan de la promotion de l'égalité des genres dans le système judiciaire, mais appelle l'attention sur le fait que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques à cet effet ont été inégales et incohérentes. Les progrès réalisés sont importants mais restent insuffisants. Tout en soulignant l'importance de l'égalité des genres pour la protection égale et effective des droits humains, le Rapporteur spécial souligne que pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes, il faudra opérer des changements systémiques dans les structures sociales, ce qui nécessite une forte volonté politique.

Enfin, le Rapporteur spécial formule une série de recommandations, parmi lesquelles l'adoption de mesures dans chaque pays pour atteindre l'objectif d'au moins 50 % de femmes aux différents niveaux des tribunaux et des ministères publics d'ici à 2030, dans le cadre de l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

## I. Introduction

1. Le présent rapport est le cinquième présenté par le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, conformément à la résolution 44/8 du Conseil des droits de l'homme.

2. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a entraîné une augmentation des cas de violence à l'égard des femmes et de discrimination fondée sur le genre et a eu des répercussions négatives sur les perspectives de carrière de celles-ci (A/HRC/47/35, par. 38 à 42). Les femmes juges, les procureures et les autres femmes de l'appareil judiciaire n'ont pas été épargnées par ce phénomène, qui les a affectées tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel et familial.

3. Malgré les lois nationales et les divers instruments internationaux existants, la discrimination à l'égard des femmes reste un problème structurel et systématique. Le Rapporteur spécial va donc analyser les éléments et les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder comme il se doit à des postes de juge ou de procureur, d'obtenir des promotions et de rester en fonction.

4. Tant la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme en 2010, Navanethem Pillay (A/HRC/17/30 et Corr.1, par. 48), que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (voir CEDAW/C/GC/33) ont souligné qu'il fallait garantir et promouvoir une représentation égale des femmes dans l'administration de la justice.

5. Les obstacles que rencontrent les femmes pour ce qui est d'exercer leurs droits dans le système judiciaire ont été analysés dans les rapports thématiques sur le genre et l'administration de la justice (A/HRC/17/30 et Corr.1) et sur le genre dans le système de justice pénale (A/66/289).

6. Le terme « genre » s'emploie dans le sens que lui a donné le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans sa recommandation générale n° 33 sur l'accès des femmes à la justice. Le mot « genre » renvoie à l'identité, aux attributs et au rôle de la femme et de l'homme, et à la signification sociale et culturelle que la société donne aux différences biologiques, qui sont toujours pris en compte dans le système de justice et ses institutions (CEDAW/C/GC/33, par. 7).

7. Le Rapporteur spécial a demandé des contributions à des États, à des organismes internationaux et régionaux de défense des droits humains, à des associations professionnelles de femmes juges et de procureures ainsi qu'à la société civile. Au moment de la rédaction du présent rapport, il avait reçu 64 réponses au questionnaire envoyé à cette fin. Il remercie tous les acteurs étatiques et non étatiques qui ont contribué à l'élaboration du rapport (voir annexe). Le questionnaire et les contributions sont disponibles sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

8. Le Rapporteur spécial remercie le Cyrus R. Vance Center for International Justice et son réseau de 52 cabinets d'avocats, qui ont fourni des réponses au questionnaire distribué. Il remercie également l'International Bar Association's Human Rights Institute (IBAHRI) et la Fundación para el Debido Proceso de leur soutien en ce qui concerne les consultations sur l'égalité des genres dans le système judiciaire. Il tient à remercier aussi la clinique juridique des droits de l'homme du Human Rights Research and Education Centre (Université d'Ottawa) pour le soutien important qu'elle lui a apporté dans l'élaboration du présent rapport.

9. Enfin, le Rapporteur spécial remercie les nombreuses femmes juges, procureures et avocates consultées de leur engagement et de leur ferme soutien en faveur de l'élaboration du présent rapport. Six consultations ont été organisées dans différents pays et régions en mai et juin 2021 afin de recueillir des avis et suggestions. Nombre des recommandations formulées dans le présent rapport sont basées sur les déclarations enrichissantes qui y ont été recueillies, et qui confirment la nécessité d'établir ce rapport, dédié à ces professionnelles qui, malgré la discrimination et la violence dont elles font l'objet, s'acquittent de leurs fonctions au quotidien.

## II. Normes internationales

10. Il n'est pas nécessaire de rappeler les instruments internationaux qui établissent l'égalité entre les femmes et les hommes et l'interdiction de la discrimination fondée sur le genre et de la violence à l'égard des femmes, ni les obligations des États en matière de prévention, de traitement, d'enquête, de sanction et de réparation concernant toutes les formes de discrimination et de violence. Ces normes de *jus cogens* sont pleinement applicables en ce qui concerne l'accès et la promotion des femmes dans toutes les sphères de la société, y compris les tribunaux et ministères publics.

11. Les principes de non-discrimination fondée sur le genre et d'égalité réelle entre les femmes et les hommes sont des éléments fondamentaux du droit international des droits humains énoncés à la fois dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les principaux traités universels et régionaux relatifs aux droits humains. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes font peser sur les États l'obligation d'éliminer la discrimination fondée sur le genre. Au niveau régional, la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme établit des mesures concrètes pour parvenir à l'égalité réelle des femmes dans toutes les sphères de la société.

12. D'autres instruments relatifs à l'égalité des genres, tels que la Déclaration et le Programme d'action de Beijing et les Règles de Brasilia sur l'accès des personnes vulnérables à la justice, contiennent des dispositions similaires. Les observations générale n° 25 (1996) et n° 28 (2000) du Comité des droits de l'homme font également référence à ces normes et les complètent.

13. Toutefois, les normes internationales et régionales relatives aux juges et aux procureurs ne contiennent aucun principe général garantissant, aux différents niveaux de carrière, l'égalité des genres au sein des tribunaux et des ministères publics. Les règlements analysés sur la sélection et la nomination se limitent généralement à une interdiction générale de toute forme de discrimination fondée sur le genre<sup>1</sup>.

14. Les normes internationales donnent la priorité à la protection et au devoir de l'État de prendre des mesures pour protéger les groupes vulnérables, notamment des mesures interdisant la discrimination à l'égard d'une personne en raison de son appartenance à une minorité nationale ou ethnique, religieuse et linguistique. L'État doit veiller à ce que, tant au niveau normatif que fonctionnel, les femmes appartenant à ces groupes puissent accéder aux professions de juge ou de procureur et en gravir les échelons en pleine égalité avec les hommes.

15. La discrimination fondée sur le genre est structurelle et est aggravée si la personne fait partie d'un groupe ethnique, racial, culturel ou religieux vulnérable ou

---

<sup>1</sup> Réponses de l'Afrique, de l'Amérique, de l'Asie et de l'Europe au questionnaire.

souffre d'un handicap. Cela se reflète dans la composition des tribunaux et des ministères publics, où on compte très peu de femmes.

16. Le Rapporteur spécial constate que le problème ne tient pas à l'absence de normes internationales applicables dans les tribunaux et les ministères publics, mais à la mise en œuvre inégale ou médiocre des mesures de parité par les États. Cela signifie que, dans bien des cas, les principes et les normes en matière d'égalité et de non-discrimination dans le secteur de la justice sont devenus de simples références aux programmes qui n'ont qu'un effet limité.

17. La discrimination à l'égard des femmes n'est pas liée uniquement aux divers obstacles réglementaires existants. Elle tient aussi aux barrières institutionnelles, structurelles et culturelles, qui donnent lieu à une sous-représentation des femmes aux postes de décision dans la fonction publique ou à leur cantonnement dans certains domaines donnés du système judiciaire. C'est le cas, par exemple, lorsque les tribunaux des affaires familiales ou les autres tribunaux de première instance sont considérés, au titre de stéréotypes inacceptables, comme convenant mieux aux femmes, ou lorsque les circonstances ne sont pas propices à l'accès des femmes à des postes de rang plus élevé (voir [A/66/289](#)).

18. Le Rapporteur spécial demande aux États de garantir l'accès des femmes aux carrières de juge et de procureur ainsi que leur avancement dans ces carrières, afin de parvenir à une égalité réelle qui garantisse la diversité ethnique, raciale et culturelle de la société.

### **III. La prise en compte des questions de genre dans les tribunaux et les ministères publics : un objectif qui reste à atteindre**

19. Des tribunaux et des ministères publics indépendants, impartiaux et attachés à l'égalité des genres sont essentiels à la réalisation des droits humains, au renforcement de la démocratie, à la prise en considération de toutes les voix dans les questions d'intérêt public et à l'élimination de la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes. La représentation égale des femmes et des hommes dans le système d'administration de la justice est donc à la fois un objectif en soi et une condition essentielle de la protection égale et efficace des droits humains et de l'égalité réelle.

20. Une composition diversifiée permet de prendre en compte des voix et des points de vue différents au sein du pouvoir judiciaire et renforce la légitimité des tribunaux et des ministères publics. L'application effective d'instruments et de politiques visant à atteindre une représentation égale et proportionnelle chez les juges et les procureurs est un droit. Il ne s'agit pas de favoriser un groupe donné, mais d'œuvrer en faveur de l'intérêt général et de la société dans son ensemble.

21. L'égalité au sein du système judiciaire est un objectif qui reste à atteindre dans diverses régions du monde. Cependant, un progrès important a été fait, dont le Rapporteur spécial rend compte dans le présent rapport.

22. En ce qui concerne la proportion de femmes juges par région, l'Europe est en tête avec une moyenne de 54 %, suivie par les Amériques avec 51 %. Toutefois, ces données contrastent avec l'Océanie, l'Afrique et l'Asie, où les femmes représentent respectivement 31 %, 30 % et 29 % du total des juges<sup>2</sup>.

23. En Europe, dans des pays comme la Lettonie et la Roumanie, respectivement 81 % et 79 % des juges sont des femmes. En Espagne, les femmes représentent 54 %

---

<sup>2</sup> Division de statistique de l'ONU, liste des principaux indicateurs de l'égalité des sexes, indicateur qualitatif 47 : pourcentage de femmes juges (disponible à l'adresse <https://genderstats.un.org/>) ;

des juges et 65 % des procureurs, en Pologne 65 % des juges et 53 % des procureurs<sup>3</sup>, tandis qu'en Arménie et en Azerbaïdjan, elles représentent respectivement 25 % et 15 % des juges<sup>4</sup>.

24. En Asie de l'Ouest et au Moyen-Orient, les femmes représentent 52 % des juges en Israël, tandis que dans la région de l'Asie de l'Est, elles représentent 16,6 % des juges en Azerbaïdjan, 66 % en Mongolie et 51 % au Kazakhstan. En Afrique, respectivement 61 % et 51 % des juges à Maurice et à Madagascar sont des femmes<sup>5</sup>. En République-Unie de Tanzanie, cette proportion est de 49 %, et au Lesotho, de 66 % ; en Ouganda, 75 % des 432 procureurs du pays sont des femmes.

25. Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, les femmes représentent 83 % des juges à Saint-Kitts-et-Nevis et 64 % aux Bahamas et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines<sup>6</sup>, tandis qu'en Argentine, 30 % des juges et 26 % des procureurs (*procuradoras y fiscales*) sont des femmes<sup>7</sup> ; Au Pérou, 42 % des juges sont des femmes, en Colombie 43 %<sup>8</sup>. En Uruguay, 81 % des procureurs sont des femmes<sup>9</sup>. Quant à l'Amérique du Nord, selon les données fournies par la National Association of Women Judges<sup>10</sup>, 7 296 des 20 270 juges recensés aux États-Unis d'Amérique en 2021 sont des femmes, soit 36 %.

26. En Australie, 33 % des juges et des magistrats et 43 % des procureurs sont des femmes. En Nouvelle-Zélande, 39 % des juges sont des femmes<sup>11</sup>. Dans d'autres régions, des pays comme le Népal comptent 6 % de femmes parmi les juges et les magistrats, les Maldives 9 % et la Malaisie 33 %<sup>12</sup>. Au Pakistan, en Arabie saoudite, en Égypte et aux Émirats arabes unis, moins de 1 % des juges sont des femmes<sup>13</sup>.

27. Les données analysées par le Rapporteur spécial montrent que le nombre de femmes juges et procureures a augmenté progressivement ces dernières années. Dans de nombreux pays, il y a plus de femmes que d'hommes parmi les juges et les procureurs.

28. Au Chili, bien que les femmes représentent 60,2 % de l'ensemble des juges, en termes absolus, entre 2016 et 2021, le nombre de femmes a augmenté davantage que celui des hommes<sup>14</sup>. En Finlande, le Judicial Appointments Board (Conseil des nominations judiciaires) indique dans son rapport de 2020 que 757 (66 %) des

---

Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et Commission internationale de juristes, *Women in the Judiciary in the Arab States: Removing Barriers, Increasing Numbers*, 2019, p. 26 et suiv. ; Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Systèmes judiciaires européens : égalité de genre dans les tribunaux et les services de poursuite*.

<sup>3</sup> Consultations avec des juges européennes, International Bar Association's Human Rights Institute, 25 mai 2021.

<sup>4</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Systèmes judiciaires européens : égalité de genre dans les tribunaux et les services de poursuite*.

<sup>5</sup> Division de statistique de l'ONU, liste des principaux indicateurs de l'égalité des sexes.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Réponses de l'Argentine au questionnaire.

<sup>8</sup> Réponses de la Commission internationale de juristes au questionnaire.

<sup>9</sup> Réponses de l'Uruguay au questionnaire.

<sup>10</sup> Il ressort du questionnaire remis par la National Association of Immigration Judges que 225 des 538 juges sont des femmes, soit 41,8 %.

<sup>11</sup> Division de statistique de l'ONU, liste des principaux indicateurs de l'égalité des sexes.

<sup>12</sup> Réponses du Népal, des Maldives et de la Malaisie au questionnaire.

<sup>13</sup> Division de statistique de l'ONU, liste des principaux indicateurs de l'égalité des sexes.

Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et Commission internationale de juristes, *Women in the Judiciary in the Arab States: Removing Barriers, Increasing Numbers*, 2019.

<sup>14</sup> Réponses du Chili au questionnaire.

1 149 candidats aux postes de juge étaient des femmes. À Chypre, jusqu'en 2021, il y a toujours eu plus d'hommes que de femmes juges<sup>15</sup>.

29. Cela étant, deux éléments sont surprenants. D'une part, cette tendance est inversée dans certains pays européens de *common law*. Dans ces pays, les postes de juge sont occupés en majorité par des hommes (Irlande, Malte, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)<sup>16</sup>. D'autre part, le nombre de femmes occupant des postes d'encadrement ou de direction diminue énormément à mesure que l'on monte dans la hiérarchie ; cette tendance s'observe au niveau mondial.

30. Les préjugés et les stéréotypes de genre continuent de toucher les jeunes femmes, car on leur confie souvent certaines juridictions considérées comme « sociales ». Cette tendance généralisée compte peu d'exceptions. En Nouvelle-Zélande, les tribunaux du travail et des affaires familiales sont les seules juridictions où l'on compte plus de femmes que d'hommes. Au Pakistan, tous les juges des tribunaux des affaires familiales sont des femmes<sup>17</sup>.

31. Il arrive que dans les carrières de juge et de procureur, les conditions de travail et de promotion, qui à première vue semblent raisonnables, aient des répercussions différentes sur les femmes dont les moyens financiers sont moindres ou qui doivent, en plus de leur travail, s'occuper de leur famille et du foyer. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un diplôme de l'enseignement supérieur à la licence est exigé ou qu'une formation doit être suivie pour avoir accès à une promotion : il faut alors disposer de ressources financières suffisantes et de temps en dehors des horaires de travail.

#### IV. Obstacles à la nomination de femmes dans l'administration de la justice

32. Le 28 avril 2021, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 75/274, dans laquelle elle a décidé de proclamer le 10 mars de chaque année Journée internationale des femmes juges. Cette résolution offre l'occasion de lever les obstacles auxquels se heurtent les femmes juges et lance un appel à l'avancement des femmes.

33. Ces obstacles peuvent être attribués, entre autres, aux préjugés et aux stéréotypes (A/HRC/44/47/Add.1, par. 64), aux difficultés qu'il y a à concilier vie personnelle et vie professionnelle, au manque de femmes mentors et de réseaux de soutien efficaces, au « plafond de verre »<sup>18</sup>, ainsi qu'au manque de transparence des procédures de nomination. L'absence de politiques publiques explicites et soutenues dans ce domaine, de volonté politique et d'institutions étatiques fortes pour promouvoir de telles politiques, ou la faiblesse de celles existantes, aggrave les obstacles existants à la présence de femmes, à égalité avec les hommes, au sein des tribunaux et des ministères publics.

##### Accès à la carrière judiciaire

34. Les obstacles juridiques, culturels et sociaux qui empêchent les femmes d'exercer la profession de leur choix, et les difficultés qu'elles rencontrent pour financer leurs études, les examens et les autres dépenses liées à l'accès à la

<sup>15</sup> Réponses de Chypre au questionnaire.

<sup>16</sup> Réponses de l'Irlande et du Royaume-Uni au questionnaire ; Parlement européen, *Mapping the Representation of Women and Men in Legal Professions across the EU*, Bruxelles, 2017.

<sup>17</sup> Réponses du Pakistan au questionnaire.

<sup>18</sup> Federal Glass Ceiling Commission, *A solid investment: making full use of the nation's human capital. Recommendations of the Federal Glass Ceiling Commission*, Washington, novembre 1995.

magistrature, continuent de limiter la présence des femmes dans le système judiciaire<sup>19</sup>. Dans certains pays, les lois sur la situation personnelle maintiennent des restrictions dans ces domaines. Par exemple, certains pays ont établi un devoir d'obéissance de l'épouse envers son mari, qui permet à celui-ci de décider si la femme peut ou non poursuivre une carrière professionnelle et universitaire<sup>20</sup>.

35. Le Rapporteur spécial a constaté que des progrès remarquables avaient été réalisés dans plusieurs pays ces dernières années en termes d'accès des femmes à la carrière judiciaire. Il suffit de mentionner le cas de l'Italie, où le pourcentage de femmes qui rejoignent la magistrature est d'environ 70 %, ce qui semble indiquer une tendance à la hausse. À Trinité-et-Tobago, les femmes représentent la majorité des personnes qui rejoignent le système judiciaire, ce qui en a modifié la composition même<sup>21</sup>. Toutefois, le Rapporteur spécial a également constaté peu de progrès – et même des reculs – en Arabie saoudite, au Koweït, à Oman ou encore en Somalie, pays qui, en 2019, n'avaient pas encore nommé de femmes juges<sup>22</sup>.

36. Bien que la plupart des pays disposent d'une législation interdisant la discrimination à l'égard des femmes en matière d'accès aux carrières judiciaires et d'avancement, l'absence de politiques efficaces a un effet dissuasif sur les femmes. Parmi les autres lacunes relevées, il convient de mentionner le manque de réseaux de soutien social et politique, la faible visibilité, dans certains pays, de la contribution apportée par les femmes en leur qualité de juges et de procureures, et l'absence de conditions favorables à l'évolution professionnelle des femmes.

37. Dans son observation générale n° 25 (1996), le Comité des droits de l'homme a considéré que, pour garantir l'accès aux charges publiques dans des conditions générales d'égalité, tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation devaient être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives pouvaient être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques.

38. Dans certains pays d'Asie, d'Amérique latine ou d'Europe, les femmes sont de plus en plus nombreuses à accéder aux fonctions de juge ou de procureur et le font de plus en plus souvent sur un pied d'égalité avec les hommes. Dans les pays où, pour intégrer la magistrature, il faut passer un concours public et réussir des examens écrits et oraux notés sur la base de critères objectifs sans rapport avec le genre, on constate une plus grande participation et nomination de femmes, ce qui n'est pas forcément le cas pour les promotions, notamment la nomination de femmes juges dans les juridictions supérieures<sup>23</sup>.

39. Au Chili, la Cour suprême, réunie en formation plénière, a rendu en avril 2021 une ordonnance modifiant le système de nominations au sein du pouvoir judiciaire, qui vise à garantir que la procédure de nomination concilie les principes d'objectivité, d'égalité, de transparence et de sélection fondée sur le mérite avec les exigences et

<sup>19</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *L'autonomisation économique des femmes dans la région MENA : L'impact des cadres juridiques algérien, égyptien, jordanien, libyen, marocain et tunisien*, Paris, Éditions OCDE, 2017, p. 3.

<sup>20</sup> Commission internationale de juristes, *Women and the Judiciary*, ICJ Geneva Forum Series No. 1, Genève, 2014, p. 37.

<sup>21</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (18 mai 2021), de l'Europe (25 mai 2021) et de l'Amérique latine (31 mai 2021), IBAHRI.

<sup>22</sup> Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et Commission internationale de juristes, *Women in the Judiciary in the Arab States: Removing Barriers, Increasing Numbers*, 2019, p. 15 et 25.

<sup>23</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, d'Europe et d'Amérique latine, IBAHRI.

dispositions légales existantes<sup>24</sup>. Au Mexique, dans le cadre des mesures temporaires visant à promouvoir l'intégration des femmes aux niveaux supérieurs de la magistrature, le pouvoir judiciaire de la Fédération a lancé deux appels à candidatures pour des postes de juge de district et de magistrat destinés exclusivement aux femmes<sup>25</sup>.

40. Pour permettre aux femmes d'accéder à des postes de juge ou de procureur et d'évoluer dans leur carrière sur un pied d'égalité avec les hommes, il importe que les commissions et les organismes chargés des nominations et des promotions fonctionnent de manière transparente. Ils doivent donc motiver les promotions et donner à la juge ou à la procureure le droit de faire appel d'une décision qu'elle considère subjective. En Belgique, les présidents des juridictions supérieures sont élus au scrutin secret par l'ensemble des juges. Cela ne signifie pas que le processus est totalement impartial, mais garantit l'anonymat du vote, ce qui permet d'épargner à chaque juge d'éventuelles pressions extérieures<sup>26</sup>.

41. La nomination de femmes dans le système judiciaire se fait parfois sur fond de discrimination systémique et culturelle. Les stéréotypes de genre influencent l'affectation des femmes juges, souvent reléguées aux tribunaux du travail, des affaires familiales ou pour enfants, ce qui les exclut d'autres fonctions et limite leur accès aux postes de direction et de décision<sup>27</sup>. Les schémas patriarcaux et les stéréotypes de genre sont l'un des principaux facteurs d'inégalité et de disparité dans la proportion de femmes juges au sein des différentes juridictions. Les tribunaux du travail et des affaires familiales comptent davantage de femmes, tandis que les juridictions pénales, économiques et celles connaissant des questions de sécurité nationale sont principalement composées d'hommes.

42. Un autre élément à prendre en considération est la subjectivité constatée dans certaines régions concernant l'attribution des affaires<sup>28</sup>. Cela est particulièrement vrai lorsque l'attribution ne se fait pas selon des critères objectifs. Ainsi, on constate dans certains pays des obstacles à l'accès à la magistrature qui sont clairement liés à des facteurs socioéconomiques : préférence donnée aux hommes dans l'accès aux études universitaires et à l'enseignement supérieur, restrictions sociales imposées sur la base du genre ou encore dépendance économique et sociale des femmes à l'égard d'une figure masculine. Dans ces cas, l'exclusion des femmes est l'expression de la structure sociale traditionnelle dominante et de la résistance à changer le statu quo<sup>29</sup>.

43. Ces obstacles institutionnels et structurels empêchent les femmes de participer ou les dissuadent de le faire. De l'avis des femmes juges consultées, ce phénomène tient également à la culture patriarcale existante, qui catalogue les femmes juges comme compétentes dans certains domaines donnés et dans l'exercice de certaines fonctions<sup>30</sup>.

44. Le pouvoir exécutif et les organes directeurs des tribunaux et des ministères publics doivent promouvoir des politiques publiques efficaces qui garantissent l'égalité réelle des femmes juges et des procureures afin qu'elles bénéficient des mêmes chances que les hommes non seulement dans l'accès aux fonctions judiciaires, mais aussi dans la répartition des responsabilités et dans les travaux de fond,

<sup>24</sup> Réponses du Chili au questionnaire.

<sup>25</sup> Réponses du Mexique au questionnaire.

<sup>26</sup> Consultations avec des femmes juges en Europe, IBAHRI.

<sup>27</sup> Organisation internationale de droit du développement, *Women delivering justice: contributions, barriers, pathways*, Rome, 2018.

<sup>28</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et d'Europe, IBAHRI. Serbie, Malawi.

<sup>29</sup> Commission internationale de juristes, *Women and the Judiciary*, ICJ Geneva Forum Series No. 1, Genève, 2014, p. 24.

<sup>30</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi que d'Amérique latine, IBAHRI.

notamment dans les affaires d'une grande complexité ou dans les domaines traditionnellement réservés aux hommes.

### Conditions de travail et promotions

45. S'il n'y a pas plus de femmes dans la magistrature, c'est à cause du manque de transparence de certaines procédures de sélection et de nomination. Des exigences professionnelles disproportionnées ou des critères de qualification et de sélection non transparents font partie des obstacles rencontrés : l'opacité de ces procédures fait fuir les candidates qualifiées<sup>31</sup>.

46. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'égalité des genres dans l'administration de la justice passe par la promotion de la souplesse, de la transparence et de l'équité dans les systèmes et politiques d'emploi public, de façon à ce que ceux-ci garantissent une rémunération équitable et l'égalité d'accès aux emplois pour les femmes et les hommes<sup>32</sup>.

47. Pour les femmes ayant des responsabilités familiales, il est particulièrement difficile de trouver le temps nécessaire pour satisfaire à certaines exigences académiques, notamment pour les promotions et l'avancement. Dans certains pays, comme le Pérou, la promotion des juges et des procureurs est subordonnée à la présentation d'un diplôme de troisième cycle, ce qui n'est pas nécessairement synonyme de compétence professionnelle. En pratique, cela peut conduire à exclure les femmes qui, bien souvent, après leur journée de travail, n'ont ni les ressources ni le temps de suivre ces cours, onéreux dans divers pays.

48. Il ressort de toutes les consultations réalisées que les charges familiales constituent un autre obstacle majeur à la promotion des femmes<sup>33</sup>. En général, ce sont les femmes qui sont chargées de l'éducation des enfants, des soins familiaux et des tâches ménagères, et qui prennent un congé de maternité. Cela joue en leur défaveur, les éloigne des tribunaux et crée des obstacles lorsqu'elles reprennent le travail et souhaitent demander une promotion, car elles n'ont pas le nombre d'années ou l'ancienneté nécessaires pour concourir à armes égales avec les hommes.

49. Pour les femmes juges et les procureuses, obtenir une promotion à un poste plus élevé dans la hiérarchie se révèle hors d'atteinte. L'absence d'activités académiques a également des répercussions sur leur salaire. Il convient de noter que cette situation s'est encore accentuée avec la COVID-19 car, en plus d'exercer leur activité professionnelle, les femmes ont dû consacrer du temps supplémentaire aux tâches domestiques et à celles liées aux soins.

50. Des mesures importantes ont été prises pour mettre fin à ces pratiques. En Espagne, la cour constitutionnelle a accueilli en 2016 le recours formé par une magistrate qui s'était vu refuser une promotion alors qu'elle était en congé pour grossesse à risque. En Estonie, une modification de la loi sur le ministère public est envisagée pour permettre aux procureurs de travailler à temps partiel. Grâce à ces initiatives, les femmes en congé de maternité peuvent retourner au travail plus rapidement et selon des modalités plus souples<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Réponses de l'Organisation internationale de droit du développement au questionnaire ; Organisation internationale de droit du développement, *Women's Professional Participation in Kenya's Justice Sector: Barriers and Pathways*, Rome, 2020.

<sup>32</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life*, 2018, p. 69.

<sup>33</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, d'Europe et d'Amérique latine, IBAHRI.

<sup>34</sup> Réponses de l'Estonie au questionnaire.

51. Il ressort des consultations menées par le Rapporteur spécial que des mesures prises progressivement qui visent à créer des conditions de travail appropriées pour les femmes juges et les procureures. Ces initiatives nécessitent une volonté politique qui permette aux femmes de se consacrer pleinement à leurs fonctions de juge ou de procureur<sup>35</sup>. Par exemple, en Italie, le Conseil supérieur de la magistrature (tribunaux administratifs) a décidé que pendant la grossesse et jusqu'à la fin de la première année de vie de l'enfant, les femmes juges avaient droit à une réduction d'un quart du nombre des affaires qui leur étaient confiées. Pendant cette période, elles participaient à un petit nombre d'audiences au cours desquelles toutes les affaires qui leur étaient attribuées étaient réunies sur un nombre limité de sessions. Il était possible également de demander le regroupement des audiences si l'enfant était âgé de moins de trois ans<sup>36</sup>.

52. En Finlande, les congés de maternité et de paternité sont garantis pour les femmes et les hommes juges sans aucune discrimination. Le congé de maternité ou de paternité est sans effet sur l'expérience accumulée qui est prise en compte pour les augmentations de salaire. En outre, les droits à pension ne sont acquis que proportionnellement au salaire perçu et l'âge de la retraite est le même pour les femmes que pour les hommes<sup>37</sup>.

53. Une rémunération adéquate est essentielle pour garantir l'indépendance de la magistrature. Dans la plupart des pays examinés, aucune condition importante d'égalité des genres n'est prise en considération dans la rémunération des juges et des procureurs<sup>38</sup>. Dans les pays européens où l'accès à la magistrature se fait par concours, les conditions de travail relatives à la rémunération, à la retraite et aux conditions de service sont réglementées par la loi.

54. En Europe, le salaire des femmes juges et des procureures varie beaucoup d'un pays à l'autre. Par exemple, les femmes juges de la région des Balkans considèrent que leur salaire est insuffisant pour faire face aux diverses obligations liées à la vie professionnelle et personnelle. En revanche, celles de la Pologne et des pays scandinaves considèrent que leur salaire leur permet de s'acquitter de ces engagements tout en garantissant leur impartialité et leur indépendance<sup>39</sup>.

55. Cependant, un certain nombre de compléments de salaire basés sur les responsabilités et les tâches accomplies dans certains postes sont attribués de manière discrétionnaire, et c'est là que pourraient survenir des situations de discrimination fondée sur le genre. Le fait qu'une femme ne puisse accéder à certains postes ou exercer certaines fonctions ou tâches a des effets directs sur sa rémunération. En Fédération de Russie, les juges (femmes et hommes) peuvent recevoir, en plus de leur salaire de base et des indemnités statutaires, des primes et une aide matérielle d'un montant illimité<sup>40</sup>. En Suède, il apparaît très clairement qu'il existe une disparité considérable entre les femmes et les hommes en termes de progression de carrière et de revenus. Bien que les femmes obtiennent généralement de meilleurs résultats académiques que les hommes et touchent des revenus similaires au cours des

<sup>35</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, d'Europe et d'Amérique latine, IBAHRI.

<sup>36</sup> Réponses de l'Italie au questionnaire.

<sup>37</sup> Réponses de la Finlande au questionnaire.

<sup>38</sup> Réponses de l'Afrique, de l'Amérique, de l'Asie et de l'Europe au questionnaire. Les lois prévoient l'égalité de rémunération sans discrimination fondée sur le genre ou la race.

<sup>39</sup> Consultations avec des femmes juges en Europe, IBAHRI.

<sup>40</sup> Ordonnance n° 116 du département judiciaire du 5 juin 2013, émis par le Conseil des juges de la Fédération de Russie.

premières années de leur carrière judiciaire, l'évolution de leur salaire tend à ralentir dès qu'elles commencent à assumer des responsabilités familiales<sup>41</sup>.

56. Au Royaume-Uni, il existe un type de juge non professionnel qui est rémunéré sur une base *ad hoc*. Nombre des juges rémunérés ainsi sont des femmes, sous prétexte que cela leur donne une flexibilité suffisante pour combiner vie personnelle et vie professionnelle. Durant la pandémie de COVID-19, cette catégorie de femmes juges a considérablement réduit son activité professionnelle, et donc ses revenus, en raison des restrictions imposées pour faire face à la pandémie.

57. Dans les pays où une plus grande égalité a été atteinte dans le secteur judiciaire, les exigences ont augmenté vis-à-vis des femmes. Les femmes juges ont l'impression de faire l'objet d'une supervision plus rigoureuse que les hommes et d'être soumises à davantage de pression et de critiques liées au genre. Selon l'Organisation internationale de droit du développement, la résistance constatée face à la participation des femmes est aggravée par le fait que leurs avancées mettent en évidence un système d'accès et de promotion conçu pour favoriser les hommes<sup>42</sup>. De même, le Rapporteur spécial a reçu des informations indiquant que, comme ce sont les femmes qui prennent le plus souvent le congé de maternité, elles finissent souvent par être moins intéressées par une nomination à un poste plus élevé<sup>43</sup>.

58. Enfin, il convient de signaler que dans certains pays, l'âge de la retraite des juges n'est pas le même pour les hommes que pour les femmes, ce qui a des répercussions sur la pension qu'ils ou elles sont amenés à toucher. La loi sur les pensions de la République du Kazakhstan prévoit que les femmes prennent leur retraite à l'âge de 59,5 ans, contre 63 ans pour les hommes. Cette loi prévoit une augmentation annuelle de l'âge de la retraite et, à partir de 2027, les femmes prendront leur retraite au même âge que les hommes<sup>44</sup>.

### **Menaces, harcèlement sexuel et violence à l'égard des femmes**

59. Les femmes juges et les procureures courent un risque accru d'être la cible d'agressions ou de différentes formes de harcèlement sur le lieu de travail, notamment de « sextorsion », ainsi que l'a qualifié l'*International Association of Women Judges*. En Ouganda, un grand nombre de menaces et de violences ont été signalées à l'égard de femmes chargées de l'instruction d'affaires sensibles ou médiatiques. À El Salvador, au Mexique<sup>45</sup>, au Honduras et au Guatemala, des femmes juges ont fait état de la violence qu'elles subissaient lorsqu'elles étaient saisies de certaines affaires uniquement car elles étaient des femmes. Au Guatemala, la juge Erika Aifán a fait l'objet de poursuites et de plaintes simplement pour avoir fait son travail. En Afghanistan, deux femmes juges de la Cour suprême, dont les noms n'ont pas été divulgués, ont été assassinées en janvier 2021.

60. Dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, les femmes se heurtent à de nombreux obstacles. Compte tenu du contexte social dans lequel elles se trouvent, les femmes ne sont pas autorisées, dans certains pays, à siéger dans les tribunaux religieux ou pénaux, ni à rendre des jugements. Leur présence est rejetée ou remise en cause par différents acteurs du système judiciaire, et elles sont victimes de menaces et de violences<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Consultations avec des femmes juges en Europe, IBAHRI.

<sup>42</sup> Organisation internationale de droit du développement, *Women delivering justice...*

<sup>43</sup> Réponses de la Tchéquie au questionnaire.

<sup>44</sup> Réponses du Kazakhstan au questionnaire.

<sup>45</sup> Réponses du Mexique (État de Tabasco) au questionnaire.

<sup>46</sup> Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et Commission internationale de juristes, *Women in the Judiciary in the Arab States: Removing Barriers, Increasing Numbers*, 2019.

61. Toutes les femmes juges, quelle que soit leur région, affirment avoir été victimes de harcèlement transversal ou de harcèlement sexuel à un moment donné dans leur carrière<sup>47</sup>. On constate une réticence généralisée à dénoncer ce type d'expérience car, bien souvent, une plainte pourrait aggraver le problème et faire obstacle à toute perspective d'avancement professionnel. Les associations de femmes juges demandent instamment une amélioration de leurs conditions et des garanties offertes et une plus grande transparence afin de pouvoir dénoncer ces actes.

62. Le harcèlement transversal ou sexuel est illégal et les femmes juges et les procureures sont, en théorie, protégées par la loi. Malgré la protection formelle qui existe dans la plupart des pays, les femmes juges du Royaume-Uni, par exemple, ont évoqué un sexisme flagrant et normalisé de la part des juges et des avocats<sup>48</sup>.

63. Les stéréotypes liés au genre facilitent le harcèlement et la violation de l'intégrité personnelle des femmes juges par ceux qui profitent de l'anonymat offert par les nouvelles technologies et qui agissent parfois de connivence avec l'opinion publique, majoritairement dominée par les hommes. Cette situation est exacerbée par les médias sociaux, qui sont utilisés comme plateformes pour critiquer ou discréditer les femmes juges et les procureures ou pour diffuser de fausses informations à leur égard provenant de groupes d'intérêt extérieurs au système judiciaire<sup>49</sup>.

64. Le Rapporteur spécial tient à mettre en évidence les efforts qui ont été déployés pour corriger les effets de ces stéréotypes dans les systèmes judiciaires. Différentes mesures ont été prises, telles que des programmes de formation à la prise en compte des questions de genre ou l'inclusion de ces questions dans les facultés de droit<sup>50</sup>. L'École de la magistrature du Honduras a créé un diplôme en genre et droits humains, dont le thème principal est la violence à l'égard des femmes dans toutes ses manifestations et les instruments juridiques nationaux et internationaux en la matière<sup>51</sup>. Il convient de souligner les initiatives visant à adopter des plans d'égalité des genres, comme celle menée par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) pour cette région<sup>52</sup>.

65. Le Rapporteur spécial invite instamment les États à adopter des procédures claires et sûres permettant aux femmes juges et aux procureures de dénoncer les actes de violence et de harcèlement sexuel en toute sécurité et sans crainte de représailles, de licenciement injustifié ou de stigmatisation. Les États doivent prendre les mesures qui s'imposent pour que de tels actes ne restent pas impunis.

<sup>47</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, d'Europe et d'Amérique latine, IBAHRI.

<sup>48</sup> Consultation avec des femmes juges en Europe, IBAHRI.

<sup>49</sup> Consultations avec des femmes juges en Amérique latine, IBAHRI.

<sup>50</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México D.F., 2013 ; Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial y Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, *Criterios de equidad para una administración de justicia con perspectiva de género*, Bogotá, 2011 ; Poder Judicial de la República de Chile, *Cuaderno de buenas prácticas para incorporar la perspectiva de género en las sentencias. Una contribución para la aplicación del derecho a la igualdad y la no discriminación*, 2018.

<sup>51</sup> Rapport national du Honduras sur la Stratégie de Montevideo pour la mise en œuvre de l'Agenda régional pour l'égalité des sexes dans le cadre du développement durable à l'horizon 2030, mai 2019 (XIV<sup>e</sup> session de la Conférence régionale sur les femmes, Santiago de Chile, novembre 2019).

<sup>52</sup> CEPALC, *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*, Santiago, 2019. Les exemples de collaboration de la CEPALC dans ce domaine sont nombreux. Voir, par exemple, le *Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG III)* de la République dominicaine, 2019.

### Supprimer le « plafond de verre »

66. Selon la Federal Glass Ceiling Commission<sup>53</sup>, le « plafond de verre » se définit comme la barrière invisible, mais infranchissable, qui empêche les minorités et les femmes d'accéder aux échelons supérieurs du système judiciaire, quelles que soient leurs qualifications ou leurs réalisations.

67. Aux échelons supérieurs du système judiciaire, on compte beaucoup moins de femmes que d'hommes. Dans de nombreux pays, les statistiques révèlent que le pourcentage de femmes juges et de procureures qui occupent des postes à responsabilité n'est pas proportionnel au nombre de femmes dans ces deux carrières. Globalement, on compte plus de femmes que d'hommes dans les deux, mais les femmes sont beaucoup moins nombreuses que les hommes aux postes de direction<sup>54</sup>. La promotion et la sélection des femmes à de tels postes obéissent à de nombreux critères discrétionnaires et subjectifs. Au Sri Lanka, à la suite de l'adoption de la vingtième modification de la Constitution, toutes les nominations dans les juridictions supérieures et au poste de procureur général ont eu lieu à la discrétion du Président<sup>55</sup>.

68. En Inde, moins de 3,3 % des 245 juges de la plus haute juridiction sont des femmes, et aucune femme n'a jamais présidé la Cour suprême. Aux Maldives, il aura fallu attendre septembre 2019 pour qu'une femme soit nommée juge à la Cour suprême et septembre 2020 pour qu'une femme soit nommée juge à la Cour pénale<sup>56</sup>. En Malaisie, la première femme présidente de la Cour suprême a été nommée en 2019<sup>57</sup>. Au Pérou a été élue en 2021 la première femme juge en chef depuis cent quatre-vingt-seize ans.

69. En Israël, il ressort des données du Centre de recherche et d'information de la Knesset datant de novembre 2020 que sur les 13 juges présidant actuellement le Tribunal suprême de justice, seulement 4 (31 %) sont des femmes, y compris la présidente<sup>58</sup>. En Italie, 32 % des postes de direction dans le système judiciaire sont occupés par des femmes, contre 68 % par des hommes. Dans les bureaux des procureurs, on compte seulement 23 % de femmes, contre 77 % d'hommes<sup>59</sup>.

70. Les femmes juges des cours suprêmes de 18 pays d'Amérique latine représentaient en moyenne, fin 2019, 27,5 % du total des juges des cours suprêmes. Dans huit pays, elles représentaient moins de 30 % des juges des cours suprêmes (Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Colombie, Costa Rica, Panama, République dominicaine et Pérou), dans quatre entre 30 % et 40 % (Chili, El Salvador, Honduras et Mexique), dans deux entre 40 % et 50 % (Guatemala et Uruguay) et dans un (Équateur), plus de 50 %<sup>60</sup>. Au Guatemala, sur les 57 personnes qui se sont succédé à la présidence (entre 1839 et 2017), il y a eu seulement deux femmes (3,5 %)<sup>61</sup>.

<sup>53</sup> Federal Glass Ceiling Commission, *A solid investment: making full use of the nation's human capital*, p. 4.

<sup>54</sup> Réponses de l'Afrique, de l'Amérique, de l'Asie et de l'Europe au questionnaire.

<sup>55</sup> Réponses de la Commission internationale de juristes au questionnaire.

<sup>56</sup> Réponses des Maldives au questionnaire.

<sup>57</sup> Réponses de la Malaisie au questionnaire.

<sup>58</sup> Réponses d'Israël au questionnaire. Il convient de noter que le Tribunal suprême de justice est présidé par une femme (et que la présidence était déjà exercée par des femmes avant cela).

<sup>59</sup> Consultations avec des femmes juges d'Europe, IBAHRI, des présidentes de juridictions de première instance ou d'appel et des procureures générales de la Cour d'appel.

<sup>60</sup> ONU-Femmes, *Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes a la CSW65*, 2021 ; réponses de l'Observatorio de Derechos y Justicia del Ecuador au questionnaire.

<sup>61</sup> Consultations tenues avec des femmes juges, des chercheuses, des universitaires, la société civile et Fundación para el Debido Proceso du 2 au 4 juin 2021.

71. En Australie et en République de Corée, la proportion de femmes au sein des juridictions de rang supérieur est d'environ 30 %<sup>62</sup>. En Fédération de Russie, la moitié des postes de procureur sont occupés par des femmes, mais seulement 25 % d'entre elles ont atteint des postes de direction. Elles sont largement majoritaires dans les tribunaux, mais pas dans les juridictions de rang supérieur<sup>63</sup>.

72. À Trinité-et-Tobago, au Rwanda et en Ouganda, la parité des genres est respectée dans les cours suprêmes, mais les femmes restent sous-représentées à tous les autres niveaux de décision du système judiciaire<sup>64</sup>. Il y a aussi des exceptions à cette tendance. En Roumanie et au Monténégro, les femmes représentent respectivement 79 % et 71 % du total des juges des juridictions de rang supérieur<sup>65</sup>. En Serbie, où les deux tiers des juges sont des femmes, la cour constitutionnelle est présidée par une femme, 9 de ses 15 juges sont des femmes, et la cour suprême est également présidée par une femme. Au Suriname, à la Barbade et en Jamaïque, les femmes représentent respectivement 74 %, 71,5 % et 68 % du total des juges des juridictions de rang supérieur<sup>66</sup>.

73. La participation limitée des femmes aux procédures de sélection et de promotion dans les carrières de juge et de procureur conduit à une sorte de corporatisme qui renforce la discrimination dont elles font l'objet puisque les postes de direction sont attribués à des hommes par d'autres hommes. Cette manière de procéder est tellement ancrée qu'elle décourage la participation des femmes à ces procédures<sup>67</sup>.

74. Le Rapporteur spécial note qu'à l'occasion des consultations opérées, des femmes juges et des procureures se sont dites préoccupées quant au fait que, sous couvert de nominations fondées sur une approche de genre, on pouvait procéder à des nominations politiques qui n'étaient pas compatibles avec les exigences d'autonomie, d'indépendance et d'aptitude. Le Rapporteur spécial considère qu'il est essentiel de promouvoir la diversité dans le système judiciaire, mais jamais au détriment de l'indépendance des personnes qui siègent au sein des tribunaux<sup>68</sup>.

## V. Mesures prises en faveur d'une présence équitable des femmes

75. Le Rapporteur spécial exhorte les États à promouvoir un recrutement fondé sur le mérite et à adopter des politiques qui garantissent l'équité femmes-hommes dans les tribunaux et les ministères publics en supprimant les barrières implicites des procédures de sélection et de promotion du personnel. Il est question dans le présent rapport de renforcer la présence des femmes dans les tribunaux et les ministères publics, en particulier aux postes de direction<sup>69</sup>.

<sup>62</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 43 et 93, illustrations 1.4 c et 3.10: Gender equality of professional judges by level of court, 2016.

<sup>63</sup> Réponses de la Fédération de Russie au questionnaire.

<sup>64</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi que d'Amérique latine, IBAHRI.

<sup>65</sup> Document établi par les auteurs sur la base de données recueillies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Systèmes judiciaires européens : égalité de genre dans les tribunaux et les services de poursuite, personnels non-juges des juridictions administratives*.

<sup>66</sup> Document établi par les auteurs sur la base de données fournies par la CEPALC (non daté) : *Poder judicial: porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o corte suprema* (disponible sur <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-judicial-porcentaje-mujeres-ministras-maximo-tribunal-justicia-o-corte-suprema>).

<sup>67</sup> Consultations avec des femmes juges en Amérique latine, IBAHRI.

<sup>68</sup> Consultations avec des femmes juges en Europe et en Amérique latine, IBAHRI.

<sup>69</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life*, 2018.

### Politiques visant à garantir l'équité femmes-hommes

76. La plupart des États ont intégré des normes d'égalité des genres dans leur constitution<sup>70</sup>. Cependant, toutes ne garantissent pas efficacement que ces normes sont appliquées et qu'elles ont des effets positifs sur l'accès des femmes au système d'administration de la justice. Il est essentiel de prendre des mesures efficaces qui prévoient un mécanisme de suivi et de mise en jeu publique de la responsabilité.

77. Les États doivent veiller à ce que, dans le cadre de la lutte contre la discrimination fondée sur le genre visant à parvenir à l'égalité d'accès des femmes aux carrières de juge et de procureur, des politiques et des mesures concrètes soient adoptées pour surmonter les obstacles recensés. Au Népal, la loi de 2016 sur le Conseil de la magistrature prévoit que, lors du processus de nomination des juges, les femmes ont la priorité sur les hommes ayant plus d'ancienneté. De même, la loi relative à la fonction publique de 1993 dispose que les femmes ont le droit d'être promues à des postes de responsabilité un an avant leurs homologues masculins, et qu'elles peuvent se présenter aux concours de promotion aux niveaux supérieurs avec un an d'expérience de moins qu'eux<sup>71</sup>.

78. Le Rwanda, le Nigéria et d'autres pays, ainsi que l'Union européenne, se sont engagés à respecter l'équilibre femmes-hommes dans les nominations et les désignations aux postes à responsabilités. En Espagne, la loi dispose que, lors de l'attribution des postes, les mesures favorisant la promotion des femmes méritantes et dotées des capacités requises sont encouragées et développées, et prévoit même qu'en présence de plusieurs candidats ayant des mérites similaires, la préférence est donnée aux femmes<sup>72</sup>. Pour ce qui est des postes à responsabilités dans l'administration de la justice, il est prévu de réserver des postes aux femmes et d'attribuer certains postes en alternance à des femmes ou à des hommes.

79. Aux Maldives, où les politiques d'autonomisation des femmes sont encouragées actuellement, des programmes doivent être adoptés pour s'attaquer à une culture patriarcale qui attend des femmes qu'elles restent à la maison ou qu'elles tiennent compte de l'avis des hommes dans leurs choix de carrière<sup>73</sup>. Pour le Rapporteur spécial, la seule façon de sortir de ce cercle vicieux est une planification à long terme et des politiques publiques soutenues qui promeuvent, dès l'enfance, les valeurs d'égalité et de respect entre les deux sexes et qui touchent toutes les couches sociales et politiques.

80. Les États, les organisations, les entreprises et les organismes régionaux et internationaux doivent promouvoir la diversité et l'égalité des genres<sup>74</sup>. Les mesures prises doivent comporter un élément pédagogique qui montre combien elles améliorent la coexistence, la démocratie et la justice, ce qui est bénéfique pour l'ensemble de la société et modifie les modèles de comportement à long terme<sup>75</sup>.

81. En attendant, des stratégies temporaires peuvent être efficaces si elles sont mises en œuvre dans le cadre d'une approche participative et multisectorielle. Encourager

<sup>70</sup> ONU-Femmes, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012. En busca de la justicia*, 2011.

<sup>71</sup> Réponses du Népal au questionnaire.

<sup>72</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, España, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, 23 mars 2007.

<sup>73</sup> Réponses des Maldives au questionnaire.

<sup>74</sup> « Le rôle des femmes juges et une perspective de genre pour garantir l'indépendance et l'intégrité de la justice » (disponible sur <https://www.unodc.org/dohadecaration/fr/news/2019/01/the-role-of-women-judges-and-a-gender-perspective-in-ensuring-judicial-independence-and-integrity.html>) ; CEPALC, Rapport national sur la Stratégie de Montevideo pour la mise en œuvre de l'Agenda régional pour l'égalité des sexes dans le cadre du développement durable à l'horizon 2030 (XIV<sup>e</sup> session de la Conférence régionale sur les femmes, Santiago de Chile, novembre 2019).

<sup>75</sup> The Law Society of England and Wales, *Advocating for change: transforming the future of the legal profession through greater gender equality*, juin 2019, p. 25.

la fourniture d'un appui financier et de cours de formation aux femmes, modifier les procédures de nomination, mettre au point des campagnes en faveur de la participation égale des femmes et fixer des objectifs chiffrés et des quotas, ou encore sélectionner des femmes en vue de leur nomination à des fonctions publiques, notamment dans le domaine de la justice, sont autant de mesures qui peuvent être essentielles pour se faire une idée concrète de l'importance de l'égalité des genres<sup>76</sup>.

82. À l'instar de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Rapporteur spécial soutient les politiques visant à garantir l'équilibre entre les genres dans les institutions publiques et, pour garantir l'indépendance des tribunaux et des ministères publics, tous les efforts en ce sens doivent être soutenus<sup>77</sup>.

### **Importance du système de quotas pour l'égalité des genres**

83. L'établissement de quotas dans l'administration de la justice est un outil efficace et nécessaire pour inverser les tendances historiques de prédominance masculine dans ces secteurs. L'adoption de quotas représente un pas en avant dans l'intégration des femmes dans tous les secteurs de l'État en général et dans les carrières de juge et de procureur en particulier<sup>78</sup>.

84. Plusieurs consultations ont permis de constater les effets que l'établissement de quotas au niveau politique avait eu sur l'augmentation du nombre de femmes dans l'administration de la justice. Au Costa Rica, l'interprétation par les tribunaux des quotas fixés par la loi a touché tous les secteurs de l'administration et contribué à une augmentation du nombre de femmes juges. De même, les quotas de participation à des fonctions électives ont permis de faire passer la proportion de femmes à l'Assemblée parlementaire de 19 % à 37 %, ce qui a entraîné une forte augmentation du nombre de nominations de femmes juges<sup>79</sup>.

85. En Afrique du Sud, à la suite d'une plainte venant d'acteurs de la société civile, la Commission pour l'égalité des genres a formulé un certain nombre de recommandations en matière de quotas. Au Malawi, la loi sur l'égalité des genres de 2013 impose un quota de 60/40 de femmes dans toute institution publique. L'application de cette loi a malgré tout été insuffisante. Il n'y a eu qu'une seule femme présidente de la Cour suprême, qui a pris sa retraite en 2014, et une seule femme juge d'appel sur les dix que compte la Cour suprême. Seulement 13 des 35 juges de la Cour constitutionnelle sont des femmes<sup>80</sup>. La mise en œuvre du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (protocole de Maputo)<sup>81</sup> montre qu'il faut du temps pour que le système de quotas réussisse à inverser la tendance des systèmes patriarcaux et des attitudes discriminatoires à l'égard des femmes dans les tribunaux et les ministères publics.

86. Si les quotas et la discrimination positive sont des outils importants pour faciliter l'accès des femmes aux carrières de juge et de procureur, ils ne peuvent être les seuls moyens d'y parvenir. Ils mettent en évidence la participation des femmes,

<sup>76</sup> Réponses de l'Espagne au questionnaire.

<sup>77</sup> Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2014)008), par. 32 et 35.

<sup>78</sup> ONU-Femmes, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: en busca de la justicia*, p. 119.

<sup>79</sup> Consultations avec des femmes juges en Amérique latine, IBAHRI, Costa Rica : de 2 à 8 actuellement, sur un total de 22.

<sup>80</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, IBAHRI.

<sup>81</sup> Institute for Security Studies, « Women, peace and security: Implementing the Maputo Protocol in Africa », ISS Paper 295, juillet 2016.

mais il faut encore du temps pour qu'ils produisent des effets<sup>82</sup>. Des politiques soutenues visant à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes et à démocratiser le fonctionnement des tribunaux et des ministères publics sont nécessaires pour éliminer la discrimination structurelle à l'égard des femmes.

## VI. Conclusions

87. L'élaboration et l'application de politiques publiques et de mesures en faveur de l'égalité des genres ont été inégales et incohérentes<sup>83</sup>. Les États ont l'obligation de protéger les droits des femmes et de garantir leur pleine participation dans les tribunaux et les ministères publics<sup>84</sup>. L'adoption de lois et de politiques publiques ne suffira pas à éliminer la discrimination structurelle et systémique à laquelle se heurtent les femmes. De telles mesures sont très importantes, car elles font comprendre que les attitudes et les comportements sexistes sont inacceptables.

88. Le Rapporteur spécial prend acte des efforts faits par plusieurs pays pour tenter de garantir l'égalité des genres dans les tribunaux et les ministères publics. Les résultats sont importants, mais restent insuffisants. Les États doivent redoubler d'efforts car, selon le Forum économique mondial, au rythme où vont les choses, il faudra près d'un siècle pour parvenir à l'égalité des genres<sup>85</sup>, ce qui est beaucoup trop long.

89. La représentation doit être plurielle et diverse à tous les niveaux du système judiciaire afin de préserver et de renforcer la confiance du public ainsi que la crédibilité, la légitimité et l'indépendance des institutions judiciaires<sup>86</sup>. À cette fin, les procédures de sélection et de promotion des juges et des procureurs doivent être adaptées afin d'éviter que des critères a priori objectifs ne deviennent des obstacles qui contribuent à faire peu de cas de la participation égale des femmes, notamment aux postes de direction.

90. Dans le milieu judiciaire, la prise en compte des questions de genre ne se limite pas à la promotion de politiques d'égalité visant à obtenir des conditions égales d'accès et de travail. Des mesures doivent être prises pour garantir l'égalité des chances dans l'accès aux juridictions supérieures, de façon à permettre une évolution de carrière égale. Il faut avant tout garantir un équilibre entre vie professionnelle et vie privée qui permette d'associer responsabilités professionnelles accrues et responsabilités familiales, ce qui bien souvent explique qu'il y ait moins de femmes que d'hommes dans les juridictions de rang supérieur.

91. La présence limitée de femmes juges dans les juridictions supérieures et à des postes de direction au sein des ministères publics est une tendance répandue dans le monde entier. Même dans les pays où les femmes et les hommes sont représentés à parts égales dans les différents tribunaux, le pourcentage de

<sup>82</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, d'Europe et d'Amérique latine, IBAHRI.

<sup>83</sup> Groupe des Nations Unies pour le développement durable, *Manuel de référence pour la prise en compte des questions de genre dans la programmation conjointe de l'ONU au niveau des pays*, 2018 (disponible sur <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Manuel-reference-integration-genre-programmation-conjointe-ONU.pdf>).

<sup>84</sup> Commission internationale de juristes, *Women and the Judiciary*, ICJ Geneva Forum Series No. 1, Genève, 2014, p. 2.

<sup>85</sup> Forum économique mondial, *Global Gender Gap Report 2020*, Genève, 2019, p. 33.

<sup>86</sup> Mónica Castillejos-Aragón, « A need for change: Why do women in the judiciary matter? » Country Report, mars 2021, Fondation Konrad Adenauer.

magistrates diminue de manière significative à mesure que l'on monte dans la hiérarchie. Cela se vérifie tout particulièrement lorsque ce sont des instances politiques qui sont chargées de procéder aux nominations.

92. Dans toutes les régions, les préjugés à l'égard des femmes ont été un thème récurrent des réunions de consultation organisées par le Rapporteur spécial avec des femmes juges. Répandus, ils sont présents dans toutes les structures sociales. Pour changer cela, une volonté politique forte est nécessaire, qui passe par l'adoption de lois et de politiques, par le lancement de campagnes de sensibilisation et par l'éducation.

93. Pour le Rapporteur spécial, mettre en avant les questions de genre pour expliquer que les femmes ne soient pas autant représentées que les hommes dans les juridictions supérieures ne suffit pas. Un examen plus approfondi révèle que dans certaines zones à forte concentration de populations autochtones ou afrodescendantes, rares sont les femmes appartenant à ces groupes qui occupent de tels postes. Des efforts doivent être faits pour permettre à toutes les femmes d'accéder aux métiers de la justice, indépendamment de leur origine ou de leur race.

94. Le fait que les droits des femmes juges et des procureures ne soient pas suffisamment affirmés, l'absence de modèles féminins dans plusieurs pays et le manque de réseaux de soutien sont autant de problèmes auxquels il faut s'attaquer afin de changer les choses pour les jeunes générations et la société dans son ensemble et de promouvoir l'incorporation des femmes à tous les niveaux de la carrière judiciaire.

95. Les pays dotés de solides associations de femmes juges et de procureures sont mieux équipés pour défendre les droits de ces femmes et dénoncer les comportements discriminatoires. Grâce à la création de réseaux de professionnelles de la justice et au renforcement de ceux existants, les femmes peuvent bénéficier de services d'orientation professionnelle, acquérir des compétences et formuler leurs éventuelles revendications. Ces réseaux aident les femmes du secteur de la justice à nouer des liens professionnels pour faire avancer leur carrière et mettent à leur disposition des plateformes pour se former, surmonter les obstacles et se soutenir mutuellement<sup>87</sup>.

96. Compte tenu des stéréotypes qui existent encore, les femmes sont davantage exposées aux intimidations, à la violence, aux menaces et au harcèlement que les hommes, tant de la part de la société que de celle de leurs propres collègues de travail.

97. Dans certains tribunaux et bureaux du procureur, il arrive encore que des femmes soient victimes de harcèlement sexuel et de sextorsion, qu'elles soient membres de ces institutions ou qu'elles y soient liées, comme les avocates, les défenseuses, les victimes, etc. Cela a de graves conséquences, notamment un manque de confiance des femmes dans le système judiciaire et l'interruption précoce de leur carrière.

## VII. Recommandations

98. **Élaborer et appliquer un système de quotas qui ne soit pas seulement symbolique pour garantir l'égalité d'accès aux postes de l'administration de la justice et parvenir à une plus grande égalité d'un point de vue géographique ou régional.**

<sup>87</sup> Consultations avec des femmes juges de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, d'Europe et d'Amérique latine, IBAHRI.

99. Dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement durable, faire en sorte que, d'ici à 2030, la moitié des postes publics, tant dans les tribunaux que dans les ministères publics, soient occupés par des femmes.

100. Adopter des normes, des politiques publiques et des objectifs mesurables en matière d'égalité des genres et de prise en compte des questions de genre, et créer une institution publique autonome et indépendante qui coordonne leur mise en œuvre par toutes les entités. Il convient notamment de renforcer la formation institutionnelle sur les questions de genre, en garantissant sa permanence et son intégration dans des politiques publiques nationales en matière d'éducation qui prennent en compte les questions de genre à tous les niveaux du système éducatif.

101. Exhorter les États à mettre en œuvre des orientations de politiques publiques durables prenant en compte les questions de genre. Il faut repérer les obstacles qui ont empêché les femmes d'accéder et de rester à des postes à responsabilité, en se fondant sur le contexte juridique, institutionnel et culturel de chaque pays.

102. Adopter des normes de fond et de procédure pour garantir la participation égale des femmes aux mécanismes de prise de décisions dans les institutions publiques, y compris les tribunaux et les ministères publics.

103. Revoir les conditions formelles d'entrée ou de promotion dans les carrières judiciaires afin de supprimer le « plafond de verre » et les barrières bureaucratiques qui entravent l'accès des femmes aux métiers de la justice.

104. Éliminer les stéréotypes qui enferment les femmes dans des domaines spécifiques du droit ou les cantonnent à certains niveaux de la hiérarchie, comme le droit de la famille, voire les maintiennent aux niveaux les plus bas, comme les juges de paix ou les juges occasionnels, sans garanties d'emploi ou d'occupation.

105. Encourager l'offre de bourses d'études ou d'autres mesures d'incitation pour permettre aux femmes d'assumer les coûts de préparation des concours. En ce qui concerne le manque de représentativité, il est recommandé d'organiser des concours destinés spécifiquement aux femmes, notamment lorsque les tribunaux sont composés uniquement ou majoritairement d'hommes.

106. Créer des commissions de genre pour institutionnaliser la prise en compte des questions de genre dans l'administration de la justice, qui permettent à leurs membres de participer à la conception de programmes de modernisation et de réforme des tribunaux et des ministères publics et qui créent des conditions propices à la participation des femmes dans le secteur de la justice.

107. Encourager la création d'associations de femmes juges et de procureures qui favorisent la présence de femmes dans la magistrature, défendent leurs droits et leur permettent de participer à l'adoption de politiques visant à promouvoir l'égalité des genres dans les tribunaux et les ministères publics.

108. Établir un cadre juridique pour protéger les femmes juges et les procureures contre les attaques, les menaces ou le harcèlement liés au simple exercice de leurs fonctions. Les tribunaux et les ministères publics doivent mettre en œuvre des procédures sûres et efficaces qui garantissent l'anonymat de la plaignante et évitent toute revictimisation.

109. Créer des mécanismes opérationnels efficaces pour le suivi et la mise en œuvre durable de politiques publiques sur l'égalité des genres dans l'administration de la justice, qui prévoient l'obligation de rendre des comptes régulièrement. Par exemple, procéder à des diagnostics et élaborer des indicateurs qui mesurent les résultats obtenus dans ce domaine et les pourcentages de

**nomination de femmes et d'hommes dans les tribunaux et les ministères publics et qui déterminent quelles sont les limites de ces politiques pour continuer de promouvoir l'accès des femmes à l'administration de la justice.**

**110. Éliminer les stéréotypes de genre omniprésents dans les tribunaux et les ministères publics et faire de la prise en compte des questions de genre un devoir incontournable des États, afin de modifier l'angle sous lequel les affaires sont examinées et tranchées et de mettre au jour les répercussions différenciées sur les femmes et les hommes. À cette fin, la prise en compte des questions de genre doit être envisagée comme une méthode de raisonnement et d'analyse objective et rigoureuse permettant de mettre en lumière les relations de pouvoir et les expériences différentes que vivent les femmes et les hommes dans presque toutes les situations.**

**111. Exhorter les organisations de la société civile et les universités à concevoir et à développer des stratégies de suivi et d'analyse afin de stimuler l'élaboration proactive de politiques visant à assurer la représentation appropriée des femmes dans les tribunaux et les ministères publics.**

## **Annexe**

### **États**

1. Albanie
2. Algérie
3. Argentine
4. Autriche
5. Azerbaïdjan
6. Bulgarie
7. Cambodge
8. Chili
9. Chypre
10. Croatie
11. Danemark
12. Espagne
13. Estonie
14. Fédération de Russie
15. Finlande
16. Géorgie
17. Grèce
18. Hongrie
19. Iraq
20. Irlande
21. Israël
22. Italie
23. Kazakhstan
24. Lituanie
25. Luxembourg
26. Malaisie
27. Maldives
28. Mexique
29. Monténégro
30. Népal
31. Pakistan
32. Pays-Bas
33. Pologne
34. Qatar

35. République-Unie de Tanzanie
36. Roumanie
37. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
38. Rwanda
39. Slovaquie
40. Slovénie
41. Suède
42. Tchéquie

**Associations de juges et de procureurs**

43. Asociación de Defensores Públicos del Uruguay
44. Asociación de Jueces del Paraguay
45. Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay
46. Asociación de Mujeres Juezas de España
47. Association of Portuguese Public Prosecutors
48. Asociación Profesional de la Magistratura (Espagne)
49. Dutch Association for the Judiciary
50. National Association of Immigration Judges, État de New York
51. Portuguese Judge Association
52. Union of Judges of the Republic of Kazakhstan

**Organisations de la société civile**

53. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
54. Commission internationale de juristes
55. Cyrus R. Vance Center for International Justice
56. Fundación para el Debido Proceso
57. GQUAL Campaign
58. Institute for African Women in Law
59. International Bar Association's Human Rights Institute (IBAHRI)
60. Law Society of England and Wales
61. Observatorio de Derechos y Justicia del Ecuador
62. Women's Link Worldwide

**Organisations intergouvernementales**

63. Organisation internationale de droit du développement
64. Réseau mondial pour l'intégrité de la justice de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime