



Doc. 15525
10 mai 2022

Justice et sécurité pour les femmes dans les processus de paix et de réconciliation

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteure: Mme Yevheniia KRAVCHUK, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Le rapport examine l'état de la justice et de la sécurité pour les femmes, pendant et après les conflits, et formule des recommandations quant à la manière dont elles pourraient être mieux protégées, davantage associées aux négociations de paix et mieux représentées au cours des procédures de justice transitionnelle. Il met en lumière, notamment, les effets négatifs durables de la guerre pour les femmes dans les pays de l'ex-Yougoslavie, et aussi l'importance grandissante des femmes dans les mécanismes politiques, juridiques et sociaux visant à établir la justice, la paix et la réconciliation, y compris les cours pénales internationales.

Les femmes doivent être en mesure de jouer un rôle plus important au sein des plus hautes instances décisionnelles et dans les pourparlers de paix. Il faut mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes et des filles dans les sociétés d'après-conflit, et partager et appliquer les bonnes pratiques en la matière; les femmes et les hommes doivent travailler ensemble pour en finir avec la discrimination en tant que moyen d'éviter et d'empêcher les conflits.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15045](#), Renvoi 4497 du 6 mars 2020.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Yevheniia Kravchuk, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Bref historique (onusien) de la lutte en faveur de la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité	6
2.1. La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sa mise en œuvre dans les États membres	7
2.2. La Résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la violence sexuelle comme arme de guerre	8
2.3. La contribution d'ONU Femmes au programme sur les femmes, la paix et la sécurité	8
3. La Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe et le rôle des femmes dans les conflits	8
4. Portée, méthodes de travail et objectifs du rapport	9
5. Etude de cas: paix et réconciliation dans les Balkans, plus de deux décennies après le conflit	11
5.1. Les femmes œuvrant pour les femmes et avec les femmes	11
5.2. Les relations transfrontalières, des liens distendus vers la coopération	11
5.3. Les effets durables et la résurgence des traumatismes non-résolus	12
5.4. La participation dynamique des femmes en tant qu'influences dissuasives	12
5.5. Les conditions pour le changement dans la région: la jeunesse, la stabilité économique, l'égalité et la démocratie	13
6. Etude de cas: La Haye – siège des tribunaux pénaux internationaux et centre d'initiatives et d'actions pour la consolidation de la paix	14
6.1. La défense de la justice et la sécurité des femmes devant les tribunaux internationaux	14
6.2. La politique étrangère féministe – un concept en développement?	15
7. Conclusions	16

A. Projet de résolution²

1. Le rôle primordial que jouent les femmes dans la construction et la préservation de sociétés pacifiques et démocratiques n'a jamais été aussi évident que maintenant, au lendemain d'une série de crises qui affectent la stabilité mondiale et amplifient les forces et les faiblesses de nos sociétés.
2. La pandémie de covid-19 a montré que la majorité des personnes qui assument les principales responsabilités des soins au sein de la cellule familiale et de la société civile sont des femmes, que les femmes ont la capacité de résister, de s'adapter et d'innover, de guérir et de communiquer et qu'elles doivent aussi être reconnues comme dirigeantes. Les femmes chefs d'État ou de gouvernement, par exemple, figurent parmi les personnes qui ont le mieux géré les mesures nationales de santé publique pendant la pandémie, avec des approches collaboratives et consultatives.
3. Le mouvement #MeToo a ouvert la voie à une dénonciation de l'hégémonie patriarcale. Les attitudes patriarcales compliquent la reconnaissance de la capacité de leadership des femmes partout où les vieilles inégalités ont profondément ancré les prérogatives et permis l'usage abusif du pouvoir et où l'acceptation de cet état de fait, par la force de l'habitude et la crainte de représailles, pousse toutes les femmes à se taire. Très peu d'entre elles osent parler.
4. Le retour des talibans en Afghanistan a montré à quel point les progrès accomplis en faveur des droits des femmes sont fragiles et a révélé au grand jour la vulnérabilité des femmes et des filles sous les régimes fondamentalistes. La guerre actuelle en Ukraine montre une fois de plus que si les femmes et les filles figurent parmi les premières victimes des conflits, notamment en tant que victimes de violences sexuelles liées au conflit – agissements qui constituent l'un des actes de guerre les plus cruels et systématiques – les femmes sont aussi sur le devant de la scène politique, militaire et humanitaire. Il n'est donc pas réaliste de ne voir aucune femme siéger à la table des négociations durant les pourparlers de paix. C'est même surréaliste. Cet état de choses ne recèle rien de nouveau, ce qui est évident en observant les négociations de paix dans les pays de l'ex-Yougoslavie. Les chiffres de l'Organisation des Nations Unies montrent qu'entre 1992 et 2019, les femmes représentaient en moyenne 13% des négociateurs, 6% des médiateurs et 6% des signataires dans les grands processus de paix à travers le monde. Environ 7 processus de paix sur 10 n'incluaient aucune femme médiatrice ou signataire. Il faut que cela change pour que ces processus aient des effets positifs durables.
5. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée parlementaire considère qu'il est temps de placer la question de la sécurité et de la justice pour les femmes au premier rang des priorités d'action à l'échelle mondiale et de donner aux femmes les moyens d'agir à tous les stades des procédures de résolution des conflits et de rétablissement de la paix. Les députées ukrainiennes ont montré pendant le conflit en cours qu'elles sont capables d'attirer l'attention de la communauté internationale sur le drame qui se déroule en Ukraine et d'agir inlassablement pour mettre fin à la guerre, tout en réfléchissant à la façon dont les lois et les politiques peuvent contribuer à la paix et à la réconciliation après le conflit.
6. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2351 \(2020\)](#) «La dimension de genre dans la politique étrangère» et sa [Résolution 1385 \(2004\)](#) «Prévention et règlement des conflits: le rôle des femmes». Dans ce dernier texte, elle réitérait ce qui suit à propos des femmes: «[...] alors qu'elles sont les principales victimes civiles des conflits, elles n'ont souvent aucun moyen de les prévenir, sont exclues des négociations visant à régler les conflits et sont cantonnées à un rôle marginal dans le processus de reconstruction et de réconciliation postérieur aux conflits». L'Assemblée attire l'attention sur la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2023), dont deux des principaux objectifs sont de garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice et d'assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Elle rappelle en outre la Recommandation CM/Rec(2010)10 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle des femmes et des hommes dans la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix, et appelle à l'élaboration d'une nouvelle recommandation axée sur le rôle des femmes.
7. S'agissant du rôle des femmes dans les politiques et activités en matière de paix et de sécurité, l'Assemblée appelle les parlements nationaux:
 - 7.1. à mobiliser tous les moyens dont ils disposent, y compris en instaurant une politique étrangère féministe, pour mettre en œuvre les quatre piliers du programme sur les femmes, la paix et la sécurité (programme FPS) des Nations Unies, à savoir la participation, la protection, la prévention et les

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 26 avril 2022.

activités de secours et de relèvement. À cette fin, les États membres devraient promouvoir et mettre en œuvre les dispositions de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW);

7.2. à redoubler d'efforts pour appliquer la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui fournit un cadre pour la mise en œuvre du programme FPS en reconnaissant les effets disproportionnés et singuliers des conflits armés sur les femmes et les filles, en demandant l'adoption d'une perspective de genre de façon à tenir compte des besoins particuliers des femmes et des filles lors des conflits, du rapatriement et de la réinstallation, de la réhabilitation, de la réintégration, de la justice transitionnelle, de l'élaboration des politiques et de la reconstruction après les conflits, et en appelant les États à faire participer les femmes à toutes les étapes menant au rétablissement de la paix et à la gouvernance étatique en général;

7.3. à assurer l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et la révision des plans d'action nationaux de la Résolution 1325, en les calquant sur ceux qui ont déjà donné des résultats positifs et qui garantissent la participation des autorités nationales et des organisations de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi (le comité de surveillance du Plan d'action nationale aux Pays-Bas en est une bonne illustration). En particulier, l'intégration d'une perspective de genre dans les mécanismes de mise en œuvre dans tous les domaines doit être un objectif prioritaire.

8. Les femmes font partie des forces militaires de chaque pays. En Ukraine, par exemple, elles représentent 17 % des effectifs de l'armée. À ce titre, elles participent pleinement à la défense du pays. S'agissant du rôle des femmes dans les forces armées, rappelant sa [Résolution 2120 \(2016\)](#) «Les femmes dans les forces armées: promouvoir l'égalité, mettre fin aux violences fondées sur le genre», l'Assemblée demande instamment aux États membres:

8.1. de reconnaître que les femmes, loin d'être seulement des victimes de la guerre, sont en première ligne de la défense nationale et de l'action humanitaire. À ce titre, il faut leur accorder des droits égaux en prévoyant des moyens sexospécifiques pour faire respecter ces droits;

8.2. de veiller à ce que les femmes dans les forces armées aient les mêmes possibilités et les mêmes incitations que leurs homologues masculins pour participer à la planification stratégique et aux plus hauts niveaux de prise de décision;

8.3. de mettre en place une formation militaire qui comporte des volets axés sur la sensibilisation aux questions et aux spécificités de genre, notamment en ce qui concerne le contact physique durant le combat, les conditions d'hébergement des militaires et le soutien médico-psychologique;

8.4. de s'assurer que les femmes soient protégées contre la violence dans les forces armées, par des mesures de prévention, de sensibilisation et que les auteurs de violence soient sanctionnés;

8.5. de prendre en compte les besoins des femmes lors des opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion après un conflit.

9. La justice transitionnelle est une condition préalable à la reconstruction de sociétés pacifiques, car cela peut aider les victimes à obtenir justice et à tourner la page. Aussi l'Assemblée se félicite-t-elle de la décision du Procureur de la Cour pénale internationale d'enquêter sur les crimes commis par la Fédération de Russie dans sa guerre d'agression menée contre l'Ukraine et de la création d'une commission d'enquête spéciale par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, après l'appel à l'action collectif et sans précédent adressé par les États parties.

10. S'agissant des investigations et des poursuites pour les crimes perpétrés durant un conflit armé, l'Assemblée appelle les États membres:

10.1. à ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale s'ils ne l'ont pas déjà fait, pour permettre d'engager des poursuites internationales pour crimes contre l'humanité, crimes de guerre et agression;

10.2. à habilitier les témoins, les survivant·e·s et les communautés touchées à prendre part activement aux enquêtes; nul ne peut rester spectatrice ou spectateur passifs des efforts déployés pour établir la vérité et poursuivre les auteurs présumés de crimes internationaux;

10.3. à faciliter la collecte des témoignages selon le genre des personnes victimes de violences sexuelles durant le conflit, en prenant soin d'éviter un nouveau traumatisme, en fournissant un soutien spécialisé et en garantissant la confidentialité. Les États doivent veiller à ce qu'un soutien médical et psychologique soit fourni aux témoins en amont et lors du recueil de leur témoignage;

10.4. à soutenir l'indépendance et l'action des médiateurs en Europe, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de femmes, et maintenir leur capacité à enquêter sur les atteintes aux droits humains;

10.5. à mettre en place des formations à la médiation destinées aux femmes afin de favoriser leur participation aux missions de maintien de la paix, aux processus de résolution des conflits et aux opérations de soutien de la paix.

11. Les organisations de femmes de la société civile sont au cœur des dispositifs nationaux et internationaux d'accompagnement des femmes qui subissent les conséquences des conflits – les femmes migrantes, réfugiées, demandeuses d'asile et déplacées internes, les victimes de violence fondée sur le genre – et de soutien aux femmes ayant survécu aux violences dues à la guerre dans leur propre pays, par exemple en ex-Yougoslavie. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres:

11.1. à allouer directement des fonds aux organisations de femmes de la société civile prônant la paix et la réconciliation, et à celles traitant les graves conséquences physiques et psychologiques des conflits qui affectent durablement les femmes;

11.2. à promouvoir un dialogue ouvert et la participation des minorités aux processus décisionnels et politiques, y compris les négociations de paix et les processus de justice transitionnelle, et appuyer le renforcement des capacités.

12. Enfin, l'Assemblée appelle tous les États membres à ratifier, s'ils ne l'ont pas déjà fait, la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence faite aux femmes et la violence domestique, (STCE n° 210 Convention d'Istanbul), qui prévoit la protection et la prévention de la violence à l'égard des femmes, interdit le viol et qui concerne toutes les femmes, y compris les migrantes, les réfugiées et les demandeuses d'asile, en temps de paix comme en temps de conflit.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Yevheniia Kravchuk, rapporteure

1. Introduction

1. René Cassin a déclaré «Il n'y aura pas de paix sur cette planète tant que les droits de l'homme seront violés en quelque partie du monde que ce soit». Le co-auteur de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme a souligné qu'il ne pouvait y avoir de paix sans justice.

2. La proposition de résolution à l'origine du présent rapport indique d'emblée que les avancées de la lutte en faveur de l'égalité entre hommes et femmes en Europe sont «lentes et inégales» et entravées par des conflits endémiques dans certaines zones. L'égalité globale entre hommes et femmes tarde à se réaliser, et des événements récents en Europe ont même fait apparaître une tendance à la régression là où les droits sociaux, économiques et politiques des femmes sont remis en cause par des États autoritaires – au Bélarus et en Fédération de Russie, par exemple, mais pas uniquement. En situation de conflit et de tension, les droits des femmes sont particulièrement menacés.

3. La proposition rappelle également les liens avérés entre conflits, inégalités entre hommes et femmes et violences à l'égard des femmes. En effet, la guerre, les conflits et les tensions exacerbent des comportements sexistes extrêmement préjudiciables aux femmes et plus généralement les attitudes hostiles envers les groupes minoritaires. Déjà répandue en Europe en temps de paix, la violence à l'égard des femmes constitue un phénomène d'autant plus grave en période de conflit, où l'intimidation, les violences sexuelles et la violence fondée sur le genre sont utilisées comme moyens de répression et où les femmes sont considérées depuis des siècles comme des «cibles faciles».

4. La nouvelle agression de la Fédération de Russie contre mon pays, l'Ukraine, a commencé le 24 février 2022 alors que je revenais de ma mission d'information à La Haye des 21 et 22 février. Elle nous montre brutalement les atrocités que la guerre inflige à toutes les populations civiles, graduellement, systématiquement et sans discernement. La guerre soulève de nombreuses questions concernant la vulnérabilité des femmes, mais aussi leur autonomisation et leur capacité à changer le cours des choses quand on leur donne la possibilité d'agir et de s'exprimer. Elle rend aussi plus visible l'absence de femmes autour de la table des négociations malgré leur statut de victimes, de parties prenantes ou de militantes, ou leur action en tant que législatrices nationales et internationales.

5. Lorsque les conflits cessent ou s'estompent, la justice transitionnelle vise à accompagner un changement de régime et à rompre avec les environnements qui ont donné lieu à une répression violente. Cela dépend de la capacité à amener les auteurs de crimes commis pendant le conflit à répondre de leurs actes, en veillant à ce que ni le temps, ni «l'amnésie volontaire», ni le changement de régime ne leur permettent d'échapper à la juste sanction des crimes commis; la société doit obtenir réparation si l'on veut parvenir à une paix durable. Ces procédures judiciaires font partie intégrante des processus de paix et de réconciliation, et les femmes, en tant que premières victimes des conflits, ont un rôle déterminant à jouer à toutes les étapes de ces processus.

6. Dans ce rapport, je m'efforce de donner un aperçu de la situation dans l'Europe d'aujourd'hui sous l'angle de la justice et de la sécurité pour les femmes, pendant et après les conflits, et de formuler des recommandations quant à la manière dont elles pourraient être mieux protégées durant les conflits, davantage associées aux négociations de paix et mieux représentées au cours des procédures de justice transitionnelle. Les femmes doivent être en mesure de jouer un rôle plus important à tous les niveaux, y compris au sein des plus hautes instances décisionnelles, pour créer les conditions d'une réconciliation pacifique et d'une coexistence future. Pour cela, il faut mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes et des filles dans les sociétés d'après-conflit et partager et appliquer les bonnes pratiques en la matière; hommes et femmes doivent travailler ensemble pour atteindre cet objectif. En finir avec la discrimination est un moyen d'éviter et empêcher les conflits.

2. Bref historique (onusien) de la lutte en faveur de la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité

7. L'Organisation des Nations Unies – et en particulier ONU Femmes, avec son programme pour la justice et la sécurité – a précisé dans ses résolutions et ses directives les conditions de la place des femmes dans les processus de paix et de réconciliation, et a œuvré sur le terrain dans tous les pays du monde touchés par des conflits. Ces travaux, ainsi que leur articulation autour des Objectifs de développement

durable des Nations Unies, notamment l'Objectif 5: «Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles»³, constituent une référence et un guide fiables pour orienter l'approche de l'Assemblée parlementaire en la matière.

8. L'article 27 de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et les Protocoles additionnels de 1977 prévoient que les femmes seront spécialement protégées contre toute atteinte à leur honneur, et notamment contre le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à leur pudeur⁴.

9. La 4^e Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes a adopté, en 1995, le Programme d'action de Beijing comme feuille de route pour la création de sociétés inclusives et pacifiques, avec l'égalité entre les femmes et les hommes comme priorité centrale. «Les femmes et les conflits armés» est l'un des objectifs stratégiques du programme. Aux termes de la Déclaration de Beijing, «un environnement qui assure le maintien de la paix mondiale et la promotion et la défense des droits de l'homme, de la démocratie et du règlement pacifique des différends, conformément aux principes du non-recours à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance d'un pays [...] est un élément important pour favoriser l'amélioration de la condition de la femme»⁵.

10. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030⁶ a reconnu formellement les liens intrinsèques entre l'égalité des sexes, le développement durable et la paix. En 2015, la Résolution 2250 sur la jeunesse, la paix et la sécurité du Conseil de Sécurité de l'ONU⁷ a souligné que «les jeunes devraient prendre une part active à l'instauration d'une paix durable et œuvrer à la justice et à la réconciliation».

2.1. La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sa mise en œuvre dans les États membres

11. La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, adoptée en 2000, est un instrument phare qui vise à encourager la participation des femmes à toutes les étapes du règlement des conflits et à assurer leur participation sur un pied d'égalité à la promotion de la paix et de la sécurité. Elle vise également à mieux protéger les femmes lors des conflits armés. La mise en œuvre de cette résolution a été rendue possible par la création de l'Équipe de travail inter-institutions sur les femmes, la paix et la sécurité, chargée d'élaborer des plans d'action nationaux (PAN). Chaque pays a son propre plan d'action, qui porte sur des aspects différents en fonction des questions les plus urgentes dans le pays⁸.

12. Les PAN exposent les mesures prises par les gouvernements pour mettre en œuvre le programme «Femmes, paix et sécurité». Ils présentent les objectifs et les activités menées aux niveaux national et international pour assurer le respect des droits humains des femmes et des filles dans les zones de conflit, prévenir les conflits armés et la violence, notamment la violence faite aux femmes et aux filles, et garantir une véritable participation des femmes aux processus de paix et de sécurité. Plus de 80 pays se sont dotés d'un plan d'action et certains ont élaboré des PAN de deuxième, troisième ou même quatrième génération en s'appuyant sur les travaux antérieurs et sur les enseignements tirés des plans d'action précédents. Les PAN sont fréquemment alignés sur les plans nationaux de développement, les politiques d'égalité femmes-hommes et d'autres cadres stratégiques pertinents.

13. Les PAN varient considérablement en termes de priorités, échéancier, contenu, budget et cadres de suivi et d'évaluation. Certains sont aussi mis en œuvre aux niveaux régional et local. Lors de ma visite d'information à La Haye, j'ai rencontré les membres du comité de pilotage du plan d'action national des Pays-Bas pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le modèle de cadre de mise en œuvre du plan d'action et de suivi des progrès accomplis défini par ce pays est exemplaire, notamment en ce qui concerne la coopération entre les pouvoirs publics et la société civile.

3. <https://sdgs.un.org/fr/goals/goal5>.

4. www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ProtectionOfCivilianPersons.aspx.

5. Voir «Le Programme d'action de Beijing a 20 ans», <https://beijing20.unwomen.org/fr/about>.

6. <https://sdgs.un.org/fr/2030agenda>.

7. United Nations – meetings coverage, “Security Council, Unanimously Adopting Resolution 2250 (2015), Urges Member States to Increase Representation of Youth in Decision-Making at All Levels”, SC/12149, 9 décembre 2015 (en anglais uniquement). Le texte de la Résolution 2250 (2015) est disponible [ici](#).

8. Voir les statistiques sur les plans d'action nationaux établies par la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté sur le site: <https://1325naps.peacewomen.org/> (en anglais).

2.2. La Résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la violence sexuelle comme arme de guerre⁹

14. En 2008, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une seconde résolution, la Résolution 1820 sur la violence sexuelle comme arme de guerre. En lien avec le sujet du présent rapport, tout en dénonçant la violence sexuelle comme tactique de guerre, la résolution exprime aussi des préoccupations concernant «les problèmes et obstacles persistants à la pleine participation des femmes aux entreprises de prévention ou de règlement des conflits, du fait de la violence, de l'intimidation et de la discrimination, ce qui entame leur aptitude et leur qualité à participer à la vie publique au sortir d'un conflit» et reconnaît «que cet état de fait peut être préjudiciable à la paix, à la sécurité et à une réconciliation durable, y compris sur la consolidation de la paix après les conflits». Cette déclaration, qui exprime en quelques mots le potentiel réprimé des femmes dans nombre de circonstances liées aux conflits, trouve un écho singulier dans tous les conflits récents; elle prend notamment une résonance toute particulière au vu du sort tragique réservé aux femmes en Afghanistan depuis le retour des talibans, après des années d'autonomisation graduelle, limitée certes, mais mesurable. La résolution appelle aussi les organes des Nations Unies eux-mêmes à «inviter les femmes à participer aux débats sur la prévention et le règlement des conflits, le maintien de la paix et de la sécurité et la consolidation de la paix au lendemain de conflits, et encourage toutes les parties à ces débats à faciliter la participation pleine et égale des femmes à la prise de décisions».

15. Tout comme le viol et d'autres formes de violence sexuelle ont été commis dans les Balkans, et en Syrie depuis, ces mêmes actes se répètent aujourd'hui en Ukraine, comme l'atteste le nombre croissant de rapports depuis que le Kremlin a envahi son voisin le 24 février 2022. Après le retrait des troupes russes des villes et des faubourgs autour de la capitale, des femmes et des filles se sont adressées à la police, aux médias et aux organisations des droits humains pour raconter l'histoire des horreurs qu'elles ont vécues aux mains des soldats russes. Le viol et la violence sexuelle sont des crimes de guerre proscrits par le droit international humanitaire; la Procureur générale de l'Ukraine et la Cour pénale internationale ont annoncé qu'ils ouvriront des enquêtes sur les allégations de violence sexuelle. La vérité et la justice seront d'autant plus importantes dans ces cas, puisque le traumatisme dû à la violence sexuelle est très difficile à guérir.

2.3. La contribution d'ONU Femmes au programme sur les femmes, la paix et la sécurité

16. En 2020, un nouveau Pacte sur les femmes, la paix et la sécurité et l'action humanitaire a été adopté et promu notamment lors du Forum Génération Égalité d'ONU Femmes accueilli par la France et le Mexique. Ce pacte quinquennal repose sur cinq piliers: financement du programme sur les femmes, la paix et la sécurité, et égalité des sexes dans les programmes humanitaires; la participation significative des femmes aux processus de paix; la sécurité économique des femmes, l'accès aux ressources et aux autres services essentiels; le leadership et la participation des femmes dans les secteurs humanitaire, de la paix et de la sécurité; et la protection des femmes dans les situations de conflit et de crise, y compris les femmes défenseuses des droits humains¹⁰. Fidèle aux méthodes de travail inclusives d'ONU Femmes, le pacte compte actuellement 161 signataires, dont des gouvernements, des organisations et réseaux de la société civile, des entités des Nations Unies, des institutions universitaires, le secteur privé, des organisations et réseaux de jeunesse et des organisations internationales ou régionales. Une grande partie de l'action dans ce cadre est dirigée vers des régions en dehors de l'Europe, notamment l'Afrique. Néanmoins, d'une part les acteurs européens sont à la fois partenaires et bénéficiaires du pacte et d'autre part, sans cette approche globale, la paix ne sera une réalité nulle part dans le monde.

17. ONU Femmes a été créée en 2010 en tant qu'entité indépendante des Nations Unies et, à ce titre, son action repose presque totalement (98 %) sur des contributions volontaires, et selon les termes de l'organisation elle-même, «De manière générale, le soutien politique ne s'est traduit en soutien financier que de façon modeste et partielle»¹¹. Les États membres doivent redoubler d'efforts pour lui garantir des ressources durables.

3. La Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe et le rôle des femmes dans les conflits

18. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») souligne, dans son préambule, la nécessité d'apporter une attention accrue aux violations des droits humains subies par les femmes lors des

9. Résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité de l'ONU sur la violence sexuelle pendant les guerres, [S/RES/1820 \(2008\)](#), adoptée le 19 juin 2008.

10. <https://wpshacomcompact.org/>

11. www.unwomen.org/fr/partnerships/donor-countries/frequently-asked-questions.

conflits et aux menaces particulières qui pèsent sur les femmes même après les conflits. Le Conseil de l'Europe a toujours œuvré pour établir un dialogue pacifique entre les États membres et apaiser les tensions, mais son acquis conventionnel est réaliste; il comporte en effet des dispositions pour la protection des droits humains en toutes circonstances, y compris dans les conflits. C'est pourquoi la Convention d'Istanbul énonce clairement qu'elle s'applique en temps de paix et en situation de conflit armé.

19. La Convention d'Istanbul doit dès lors être respectée et mise en œuvre en temps de paix comme en temps de guerre. Elle souligne également l'importance de l'éducation, pour les femmes et les hommes, sur les stéréotypes et rôles sociaux et sur la résolution non violente des conflits. Ce type d'enseignement devrait être dispensé dans les structures éducatives officielles comme informelles; il est essentiel que les générations futures connaissent les fondements historiques de la situation des femmes dans la société d'aujourd'hui, et comprennent la nécessité de renforcer leur autonomie.

20. Le nouveau rapport (en préparation) de la commission sur l'égalité et la non-discrimination sur la Convention d'Istanbul¹² traitera du rôle de l'Assemblée et des parlements nationaux dans la promotion et la surveillance de la mise en œuvre de la convention. Il soulèvera certainement la question de savoir comment et dans quelle mesure le traité assure la protection contre le viol et la violence sexuelle dans les conflits et leur prévention, ainsi que la protection des femmes et des filles ayant le statut de réfugiée, qui sont couvertes par le texte¹³.

21. En 2010, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptait la Recommandation CM/Rec(2010)10 sur le rôle des femmes et des hommes dans la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix¹⁴, en notant d'emblée que «les femmes [...] ont moins accès que les hommes aux ressources, au pouvoir et au processus décisionnel avant, pendant et après les conflits». Il s'agit d'un texte important qu'il convient de rappeler dans le contexte présent. Même si son intitulé mentionne le rôle «des femmes et des hommes», il porte entièrement sur les questions d'(in)égalité entre les femmes et les hommes et la nécessité de reconnaître et prendre en compte les inégalités et d'y remédier, préalable indispensable à toute résolution de conflit. L'autonomisation des femmes est donc le principal objectif. Je crois que le Comité des Ministres devrait se pencher sur ce sujet: douze ans se sont écoulés depuis l'adoption de cette recommandation, et il est temps d'en préparer et d'en adopter une nouvelle sur les femmes, la paix et la sécurité, à la lumière des récents événements.

4. Portée, méthodes de travail et objectifs du rapport

22. Le rapport porte sur trois grandes questions: les violences et dangers spécifiques auxquels sont confrontées les femmes pendant les conflits, le rôle des femmes dans la prévention et le règlement des conflits, et leur contribution à la réconciliation et à la justice transitionnelle. On pourrait considérer ces différents volets comme une séquence chronologique d'événements, ce qui est notamment utile pour examiner séparément la prévention des conflits et les besoins dans les situations d'après-conflit. Cependant, tous les expert·e·s avec qui j'ai échangé sur cette question¹⁵ ont souligné que pour avoir la moindre chance de succès, les stades «ultérieurs» des négociations de paix et les plans pour le rétablissement de la paix doivent être intégrés dans les actions et les politiques menées dès le déclenchement du conflit.

23. Je pense donc que la prévention des conflits et les négociations de paix devraient former un tout, ce qui suppose de prendre en compte à la fois l'éventualité d'une guerre lors des étapes de prévention, et le fondement et la nature des futurs efforts pour éviter les conflits lors des pourparlers de paix durant le conflit. Cela assurerait en outre une meilleure participation des femmes aux négociations. Les femmes sont en effet les plus actives en matière de prévention aux niveaux individuel, local, régional et national. Ma propre expérience est révélatrice, en cet instant, de ce que pourparlers de paix et plans de réconciliation peuvent aussi être menés parallèlement aux nécessaires actions défensives ou de représailles, dont l'intervention armée. Lorsqu'un pays est victime d'une agression armée, les démarches pour le rétablissement de la paix et les pourparlers de paix ne sauraient subsister sans cela. Ces initiatives entretiennent toutefois une lueur d'espoir pour l'avenir et constituent une incitation supplémentaire pour mettre fin au conflit le plus rapidement possible.

12. Doc. 15386 «La Convention d'Istanbul: progrès et défis».

13. Voir le chapitre VII de la Convention – Migration et asile.

14. Recommandation CM/Rec(2010)10, adoptée par le Comité des Ministres le 30 juin 2010 lors de la 1089e réunion des Délégués des Ministres.

15. Women for Afghan Women, les organisations de la société civile dans les Balkans et aux Pays-Bas et les experts de la Cour pénale internationale à La Haye.

24. L'objectif premier du rapport est de promouvoir le rôle des femmes dans la prévention et la résolution des conflits. Mes premières recherches m'ont convaincue que la plupart des accords de paix ne comportent pas de dispositions relatives aux priorités des femmes et des filles et à leur sécurité, et qu'ils ne reflètent pas leurs points de vue sur leur vie et leur communauté. Cette hypothèse s'étant largement vérifiée, j'ai formulé une recommandation en ce sens dans le présent rapport.

25. Les six priorités identifiées en 2018 par le Secrétaire général des Nations Unies en ce qui concerne les femmes dans les processus de paix donnent des orientations pour de futures recommandations et ont aidé à définir les domaines méritant une attention particulière. Ces priorités sont les suivantes:

- veiller à ce que les femmes soient des décideuses dans les processus de relance économique;
- protéger les femmes défenseuses des droits humains et la société civile dans les situations de conflit;
- accroître le financement pour les femmes, la paix et la sécurité;
- accroître le nombre de femmes au sein du personnel en tenue dans les opérations de police et de maintien de la paix des Nations Unies;
- garantir la participation réelle des femmes aux processus de paix;
- générer et mettre à disposition davantage de données, de preuves et d'analyses sur les femmes, les conflits et la paix.

26. Le présent rapport s'intéresse à des «moments» particuliers des processus en cours pendant et après un conflit. La région qui présente le plus d'intérêt pour l'analyse d'une situation post-conflit est celle des Balkans, avec notamment les cas de la Serbie, de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine ainsi que du Kosovo*¹⁶. Le conflit y a pris fin au début des années 2000, mais la société en subit encore les séquelles et le traumatisme demeure, malgré de nombreuses actions positives. On observe aussi des signes inquiétants de résurgence des tendances nationalistes qui avaient causé le conflit (célébration des «héros de guerre», etc.). J'entendais aussi mettre l'accent sur la région post-soviétique de l'Europe de l'Est, et examiner la façon dont les femmes prenaient part aux processus de rétablissement de la paix et de règlement des conflits et constituaient un moteur de changement politique en Ukraine. Malheureusement, la situation a changé du tout au tout depuis que j'ai entrepris mes travaux de recherche; la guerre a jeté une ombre sur cette région du monde, anéantissant presque entièrement les efforts déployés pour construire (et reconstruire) des sociétés pacifiques, et montrant les lacunes qui font obstacle à l'instauration d'une paix et d'une réconciliation durables.

27. Pour la préparation de ce rapport, j'ai organisé, le 15 mars 2021, une audition avec la participation de M. Fabián Salvioli, Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition mandaté par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, et de M. Kevin Schumacher, directeur exécutif adjoint de l'organisation Women for Afghan Women. Le 21 mai 2021, j'ai tenu une table ronde en ligne avec des organisations de la société civile travaillant avec les femmes dans les Balkans.

28. J'ai également effectué une visite d'information à La Haye les 21 et 22 février 2022, à la veille du déclenchement de la guerre dans mon pays, dans le but d'en savoir plus sur le rôle des femmes aux trois stades du conflit que j'avais identifiés, notamment au regard des aspects suivants: consolidation de la paix dans le cadre des activités de prévention, lors de la montée des tensions avant que le conflit n'éclate; risques et vulnérabilités spécifiques des femmes durant le conflit, ainsi que leur protection; enfin, nécessité de ce que l'on donne aux femmes un siège à la table des négociations et qu'elles puissent faire entendre leur voix sur un pied d'égalité lors des pourparlers de paix et dans les situations d'après-conflit. Cette mission m'a fourni des éléments très substantiels pour mon rapport, en particulier s'agissant de la nécessité de reconnaître les victimes et d'engager des poursuites contre les criminels si l'on veut que la réconciliation au sortir du conflit soit effective, ou même possible. Je profite de cette occasion pour remercier la délégation néerlandaise à l'Assemblée pour son assistance. Je remercie aussi notre collègue, Petra Stienen, qui m'a reçue au Sénat et a organisé un dîner de travail.

16. *Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

5. Etude de cas: paix et réconciliation dans les Balkans, plus de deux décennies après le conflit

29. Les pays de l'ex-Yougoslavie ont connu l'un des conflits les plus meurtriers en Europe depuis la seconde guerre mondiale – jusqu'à aujourd'hui. Les femmes ont subi les pires conséquences; le viol a été utilisé comme arme de «nettoyage ethnique»: selon les estimations, entre 20 000 et 50 000 femmes auraient été victimes de viol. Pourtant, lors de la reconstruction, non seulement la voix des femmes n'a été que rarement entendue, mais bien souvent, l'aide fournie par les gouvernements et les organisations internationales s'est concentrée sur la réinsertion des soldats et n'a pas accordé une attention suffisante à la situation des femmes. La table ronde tenue en ligne le 21 mai 2021, organisée par le Bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade, m'a apportée des informations sur la région qui sont rapportées ci-dessous. Je tiens à remercier le chef du Bureau, M. Tobias Flessenkemper, pour ses excellents conseils pour l'organisation de cette table ronde.

5.1. Les femmes œuvrant pour les femmes et avec les femmes

30. M^{me} Nina Popovic, de la Maison des droits de l'homme de Zagreb (B.a.B.e), M^{me} Emina Bošnjak, de l'Open Centre de Sarajevo, et M^{me} Sonja Stojanović Gajić, du Centre pour la politique de sécurité de Belgrade, représentaient des organisations de la société civile de Croatie, de Bosnie-Herzégovine et de Serbie. Lors de la deuxième partie de la rencontre, saisissant dans une perspective plus large les évolutions régionales, je me suis entretenue avec M^{me} Denisa Kostovicova, de la London School of Economics and Political Science (LSE), et avec M. Thomas Osorio, de la faculté de sciences sociales de l'université de Louvain.

31. L'ONG B.a.B.e a été fondée en 1994, en pleine période de conflit dans les Balkans, pour protéger les droits humains des femmes. L'ONG, dont le siège est à Zagreb et qui possède une antenne à Vukovar, jouit d'une grande notoriété pour sa lutte sans compromis pour le respect des droits humains de tous les citoyen·ne·s sur un pied d'égalité, et pour son engagement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Aujourd'hui, son travail consiste principalement à organiser des ateliers, à faire campagne auprès des personnes ayant le pouvoir de décision et à œuvrer en faveur d'une société plus solidaire et pacifique. L'ONG fournit également des foyers d'hébergement pour les femmes et les enfants et gère une ligne d'assistance téléphonique.

32. La plupart des initiatives visant à reconstruire une société pacifique proviennent d'acteurs du secteur non gouvernemental et des milieux culturels et artistiques. La majorité des personnes qui s'engagent dans ces initiatives sont des femmes; il peut s'agir d'organisations de femmes qui mènent des activités en rapport avec la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies, d'associations de lutte contre les violences sexuelles et les violences en temps de guerre, ou encore d'artistes de premier plan, comme Jasmila Žbanić¹⁷. Une affaire emblématique connaît actuellement un grand retentissement dans les médias: la bataille juridique menée par Fata Orlović contre les institutions de la Republika Srpska à la suite de la construction illégale d'une église orthodoxe sur sa propriété qu'elle avait dû fuir à cause de la guerre. L'affaire est en cours depuis vingt ans.

5.2. Les relations transfrontalières, des liens distendus vers la coopération

33. En ce qui concerne l'inclusion sociale en Bosnie-Herzégovine, le Rapport national sur le développement humain 2020 montre que les liens sociaux entre les ethnies se sont affaiblis au cours de la dernière décennie. Lors d'enquêtes menées auprès de la population bosniaque, le taux de personnes interrogées déclarant n'avoir aucun·e ami·e serbe est passé de 55 % en 2009 à 70 % en 2019. Dans la population serbe, au cours de la même période, le taux de personnes déclarant n'avoir aucun·e ami·e bosniaque est passé de 49 % à 72 %. Les structures politiques créées par l'Accord de Dayton, qui se fondent sur l'appartenance ethnique, ont pour effet d'isoler et de séparer les peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine dans des systèmes administratifs et des espaces sociaux distincts. Avec le temps, en l'absence de mesures institutionnelles et politiques fortes, ces tendances négatives rendront le travail de consolidation de la paix et de réconciliation de plus en plus difficile.

34. Pourtant, le soutien et la coopération entre pairs fonctionnent bien, en particulier de manière transfrontalière (entre la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, par exemple). La ratification de la Convention d'Istanbul par les trois Etats (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie) a permis d'établir des indicateurs de sa

17. Réalisatrice, scénariste et productrice bosnienne. En particulier, réalisatrice et scénariste des films *Le Choix de Luna* (*Na putu*) en 2010 et *Quo vadis, Aida?* en 2020 (qui aborde le massacre de Srebrenica, les négociations de paix et le traumatisme de la guerre).

mise en œuvre et les réseaux d'ONG ont pu travailler ensemble en s'appuyant sur les dispositions de la convention. Le financement de l'Union Européenne a également aidé la société civile à consolider et à poursuivre son action positive. D'autre part, l'instrumentalisation par les partis nationalistes est généralisée et il n'y a pas de réglementation ou de sanctions imposées au discours révisionniste niant le génocide. Il y a un grand besoin d'efforts pour s'assurer que le langage public soit basé sur la vérité du passé.

5.3. Les effets durables et la résurgence des traumatismes non-résolus

35. Dans ces trois pays des Balkans la violence faite aux femmes a augmenté dans la région depuis la guerre. Selon Denisa Kostovicova du LSE: «Quand la guerre s'arrête, la violence ne s'arrête pas». Malgré quelques difficultés à compiler des statistiques, il est clair que la violence fondée sur le genre en général, dont le niveau est déjà élevé dans la région, est exacerbée par la récession économique, les récentes catastrophes naturelles (tremblements de terre) en Croatie et la pandémie de covid-19, qui frappent un pays confronté aux problèmes persistants de la «paix inachevée» et à la fuite des cerveaux. Au Kosovo*, le nettoyage inter-ethnique pendant la guerre a été en quelque sorte remplacé par les violences au sein de la famille (y compris les féminicides) dans la période post-conflit. À l'heure actuelle, les femmes sont victimes de violence à un âge de plus en plus précoce.

36. Plusieurs phénomènes ont pu être observés au fil du temps: par exemple, les femmes victimes de violences durant la guerre ont passé les deux dernières décennies à s'occuper de leur famille, souvent en l'absence des hommes tués pendant la guerre, et ce n'est que maintenant qu'elles se manifestent pour raconter leur histoire et réclamer justice. Il y a aussi beaucoup de traumatisme transgénérationnel, dans des familles où les enfants ont été témoins de violence à un très jeune âge.

37. Emina Bošnjak, directrice de l'Open Centre de Sarajevo, a décrit la situation en Bosnie-Herzégovine. 25 ans après la fin de la guerre, la Bosnie-Herzégovine n'a pas vraiment engagé de processus institutionnel pour se confronter au passé. Des criminels de guerre ont été publiquement et ouvertement célébrés, les divisions ont été attisées. Les acteurs institutionnels ont réduit au minimum les processus de consolidation de la paix, entravés de surcroît par la pandémie de covid-19. La perpétuation de gouvernements faibles a rendu les progrès difficiles. L'impunité persistante des criminels de guerre est également un obstacle sérieux à une paix durable.

38. Thomas Osorio de l'université de Louvain a observé une détérioration de la gouvernance dans la région, qu'il estime actuellement au niveau le plus bas depuis la guerre. Les reculs, l'absence de véritable changement et la montée du nationalisme en sont caractéristiques. Il y a eu aussi ce qu'il a appelé un «détournement de moralisation», qui se traduit par des positions très divergentes sur les héros et les victimes, et qui rend très difficile la commémoration de la souffrance d'un seul groupe. Le déni des crimes de guerre est un problème très grave.

39. Dans ce contexte, j'ai pu attirer l'attention de la commission sur l'égalité et la non-discrimination sur le besoin de reconnaître et d'établir les faits sur la violence fondée sur le genre pendant les conflits lors d'un échange de vues concernant ce rapport. En 2021 l'ONG Média Initiative a conduit douze entretiens avec des femmes qui ont été incarcérées dans les parties du Donbass occupées par la Russie (les républiques autoproclamées de Donetsk et de Lougansk¹⁸). Selon celle-ci, 301 personnes dont 31 femmes sont retenues ou emprisonnées pour espionnage, constamment torturées et victimes d'intimidation par le personnel de ces «pénitenciers» et par d'autres prisonniers. Depuis 2017, toutes les «audiences» se sont déroulées dans un endroit fermé sans accès pour la famille ou pour les médias. Les femmes ont été condamnées à de longues peines d'incarcération pour «activités d'espionnage» et vivent dans des conditions terribles dans la prison des femmes «Snezhnove», destinée aux personnes coupables de crimes graves.

5.4. La participation dynamique des femmes en tant qu'influences dissuasives

40. M^{me} Kostovicova a présenté les études qu'elle a menées sur le Parlement croate: si les femmes sont minoritaires et marginalisées, elles se font plus entendre que les hommes, notamment sur le thème de la justice transitionnelle. Les parlements ont la réputation d'être des forums «masculins», et de confrontation, mais les femmes parlementaires croates se sont montrées tout aussi antagonistes que les hommes, établissant des priorités et dépassant les clivages partisans dans l'intérêt du progrès. Le même type d'étude est en cours pour la Serbie. L'une de ses conclusions est qu'une dynamique positive en temps de paix est essentielle pour minimiser les effets des conflits.

18. Le projet «The female face of Donbas Hostages», financé par le Ministère fédéral des affaires étrangères de l'Allemagne, voir une présentation sur Youtube (en anglais) ici: www.youtube.com/watch?v=4dozOBB--aY.

41. Les femmes qui ont subi des violences sexuelles et d'autres formes de torture pendant la guerre sont encore confrontées à de nombreux obstacles administratifs et juridiques pour obtenir justice; en Republika Srpska par exemple, les aides et prestations sociales sont très réduites pour ces personnes. Les femmes qui ont subi des tortures et qui demandent réparation dans le cadre de procès civils sont victimes de discrimination et de stigmatisation sociale. Il y a cependant quelques avancées positives, en 2015, la Cour de Bosnie-Herzégovine a rendu une série de décisions sans précédent, dans plusieurs affaires pénales, concernant l'indemnisation des victimes de violences commises en temps de guerre. À ce jour, 15 décisions définitives ont été rendues, qui imposent aux auteurs de violences sexuelles commises pendant la guerre d'indemniser les victimes.

42. Pour reprendre l'exemple de la Bosnie-Herzégovine, on m'a expliqué qu'afin de combler le fossé entre, d'une part, les femmes qui se font entendre et s'engagent activement dans la sphère non institutionnelle ou locale (collectivités locales, milieux artistiques et culturels, ONG, militantisme individuel) pour obtenir justice et promouvoir la paix et la réconciliation et, d'autre part, les niveaux institutionnels (parlement, gouvernement), il est nécessaire de renforcer la participation politique des femmes jusqu'à atteindre les niveaux prévus par la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau local. La culture de la masculinité, encore omniprésente au sein du pouvoir politique, doit faire place à une culture qui donne une nouvelle impulsion au travail en faveur de la paix et de la réconciliation, et qui dépolitise ces processus. Sans cela, ce travail restera relégué au second plan et marginalisé là où il revêt la plus grande importance: la vie politique et institutionnelle de la Bosnie-Herzégovine.

5.5. Les conditions pour le changement dans la région: la jeunesse, la stabilité économique, l'égalité et la démocratie

43. M. Osorio a beaucoup insisté sur la nécessité d'une «vérité pour la jeunesse», c'est-à-dire que les jeunes doivent pouvoir constater que justice est faite, que les États sont engagés dans la réconciliation et que la haine et les discours de haine ne sont pas autorisés: au contraire, il y a eu un silence relatif tant dans la région que de la part des organisations internationales. Les poursuites nationales pour crimes de guerre ont été inefficaces et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a largement échoué dans sa mission. Le nouvel accord partiel élargi du Conseil de l'Europe sur un Observatoire de l'enseignement de l'histoire¹⁹ aiderait certainement à établir des lignes directrices et des normes pour l'enseignement des parties les plus difficiles de l'histoire de l'Europe comme celle-ci. Le Fonds européen pour la jeunesse du Conseil de l'Europe pourrait également être invité à accorder la priorité aux jeunes femmes dans les conflits et à la transmission transgénérationnelle de la mémoire des conflits.

44. Le coût économique du conflit doit être pris en compte. Les femmes ont supporté le plus gros du coût du soutien aux familles et aux communautés pendant la guerre; maintenant elles ont besoin d'un retour sur leur investissement, avec des opportunités d'emploi et des aides pour se lancer dans la création d'entreprises. La corruption est un grave problème dans la région; les criminels sont revenus et affichent publiquement leur richesse retrouvée.

45. Tous les intervenant-e-s sont convenus que les facteurs économiques et la lutte contre la pauvreté sont essentiels, que l'égalité entre les femmes et les hommes est primordiale et qu'il ne saurait y avoir de réconciliation sans une véritable démocratie. Le «contrôle étatique» du discours public s'est traduit par la mainmise du pouvoir sur les médias selon les mêmes lignes et, malheureusement, ce dysfonctionnement démocratique perpétue les tensions et le risque de nouveaux conflits. Les intérêts des femmes ont besoin d'être mieux représentés, mais il faut aussi que les femmes soient les représentantes de toutes les femmes, et pas uniquement d'une élite très instruite. Tous les pays des Balkans doivent également reprendre les discussions de réconciliation.

46. La première Marche des fiertés de Sarajevo, tenue le 9 septembre 2019, a été décrite par Emina Bošnjak comme une approche indirecte intéressante de la consolidation de la paix; le comité d'organisation, composé de membres de Sarajevo, Banja Luka, Mostar et Tuzla, a voulu créer une «Marche des fiertés de Bosnie-Herzégovine» dépassant les clivages ethniques et territoriaux.

19. [Observatoire sur l'enseignement de l'histoire en Europe: nouveau projet phare du service de l'éducation](#), Newsroom, Conseil de l'Europe, 13 novembre 2020. «C'est un projet d'avenir pour la jeunesse et qui pourra contribuer à consolider la paix et l'unité européenne qui se concrétise aujourd'hui [...] L'objectif principal de l'Observatoire sera de collecter et de mettre à disposition, à travers une série de rapports réguliers et thématiques, des informations factuelles sur l'état de l'enseignement de l'histoire dans tous les pays participants. L'objectif principal sera de faciliter l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel. Il servira également de plate-forme pour le développement professionnel et la mise en réseau des associations professionnelles européennes et instituts actifs dans le domaine de l'enseignement de l'histoire.»

47. On peut aussi signaler un exemple positif récent de reconnaissance d'un crime de guerre: avec intégrité et honnêteté, la nouvelle maire de Sarajevo, Benjamina Karić, a décidé d'élever sur le site de Kazani un monument à la mémoire des citoyennes et citoyens serbes tués pendant la guerre. En Serbie des progrès législatifs substantiels ont été accomplis, excepté en ce qui concerne les crimes de guerre. Il existe une permanence téléphonique pour les victimes de violences, et le gouvernement a mis en place une nouvelle structure d'accompagnement des femmes, qui est cependant entravée par un manque de confidentialité dans les procédures. Une des conclusions de mes recherches est que des gouvernements plus forts sont nécessaires pour que la justice transitionnelle soit faite.

6. Etude de cas: La Haye – siège des tribunaux pénaux internationaux et centre d'initiatives et d'actions pour la consolidation de la paix

48. Aller à La Haye pour une visite d'information sur ce thème était un excellent choix, étant donné que la capitale néerlandaise est le siège de nombreuses organisations et ONG œuvrant dans le domaine du rétablissement de la paix et dans les situations d'après-conflit, dont certaines travaillent spécifiquement aux côtés des femmes. J'y ai aussi trouvé des exemples très positifs de bonnes pratiques au niveau gouvernemental. Cela m'a aussi permis de faire la transition entre l'examen des activités de la société civile dans le domaine des processus de paix et la réconciliation dans des pays en situation de post-conflit, et celui des aspects juridiques de la poursuite des crimes de guerre, l'identification et la reconnaissance des victimes, et la punition des auteurs de crimes. En même temps, j'ai pu mesurer le travail des ONG aux Pays-Bas, dont la portée et l'assistance s'étendent à l'échelle mondiale, plutôt que régionale.

49. J'ai pu rencontrer des représentant-e-s de la Cour pénale internationale et étudier la façon dont la Cour met en œuvre des mesures sexospécifiques pour toutes les phases de la procédure (poursuites, enregistrement des témoins, protection des témoins et indemnisation des victimes). Je me suis aussi entretenue avec le président et plusieurs fonctionnaires du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. J'ai également rencontré des membres du comité de surveillance de l'application de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, composé de représentant-e-s du ministère et d'ONG. C'est un excellent exemple de coopération entre les pouvoirs publics et la société civile en matière de suivi de l'application de la résolution, qui pourrait et devrait être appliqué à d'autres traités.

50. J'ai également rencontré Vanessa Newby, Directrice du programme Femmes dans la Sécurité internationale Pays-Bas au campus La Haye de l'Université de Leiden, et Meka Abdulgebbbar, du Conseil consultatif du programme. Enfin, j'ai participé à une table ronde organisée au siège de l'Organisation de premier plan, WO=MEN, avec une douzaine d'ONG qui travaillent avec et pour les femmes dans les domaines de l'assistance, la protection et la consolidation de la paix, qui s'est conclue par un déjeuner de travail, organisé par l'ONG Cordaid, avec quatre femmes afghanes activistes, qui m'ont raconté de leurs expériences en Afghanistan et depuis leur évacuation en août 2021.

6.1. La défense de la justice et la sécurité des femmes devant les tribunaux internationaux

51. Mes visites à la Cour pénale internationale et au Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (TPIY, ex-Yougoslavie) à La Haye m'ont donné un aperçu des défis que représente la poursuite des crimes de guerre, en particulier en ce qui concerne la violence basée sur le genre, et de la nécessité de délivrer des jugements qui offrent une réparation suffisante aux victimes et ont un effet dissuasif sur les futurs auteurs potentiels.

52. J'ai été impressionnée par l'action récente sur les questions de genre à la CPI: d'une part, la jurisprudence sur les crimes à caractère sexuel, qui est assez récente, se construit considérablement, et des actions telles que l'accélération des procédures pour les victimes de crimes sexuels et de crimes basés sur le genre, ainsi que ceux contre les enfants, font partie des objectifs stratégiques. En décembre 2021, le Procureur a nommé une nouvelle conseillère spéciale pour les persécutions sexistes, et une nouvelle politique sur les enquêtes sur les crimes basés sur le genre est en cours de préparation, qui aura une dimension intersectionnelle. On m'a rappelé que la violence basée sur le genre est également commise contre les hommes, par exemple lors de conflits civils où ceux qui s'opposent à la majorité belligérante sont opprimés. Lors de ma visite, j'ai notamment rencontré Sanyu Ndagire, Point focal pour les questions de genre auprès du Bureau du Procureur.

53. Un autre développement a été d'accorder une attention croissante au rôle des enquêtrices: les témoins et victimes réagissent très souvent différemment face à des hommes ou à des femmes, ce qui dans le cas des violences fondées sur le genre peut conduire à une «sous-déclaration». A la CPI, 41% des enquêteurs sont des femmes, pour un effectif global composé à 56% de femmes. Parmi les procureurs, 64% sont des femmes.

54. Dans toutes les organisations internationales avec lesquelles j'ai échangé, j'ai noté une reconnaissance croissante de la nécessité d'une égalité interne entre les sexes au sein de la structure et à tous les niveaux. Ceci est vu non seulement comme une garantie d'équité dans les politiques du personnel – égalité des chances de recrutement et de carrière, égalité des grilles salariales, etc – mais aussi, et essentiellement, comme un moyen de permettre des approches professionnelles et des valeurs de travail différenciées et équilibrées, et comme une condition préalable à la réussite de la mise en application des valeurs et des politiques démocratiques de l'institution elle-même.

55. Le Président du Mécanisme, le juge Carmel Agius, a expliqué qu'un rapport sur l'égalité des sexes est présenté chaque année à l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Président, le Procureur et le Greffier sont désignés champions pour l'égalité des sexes, et alors que dans l'ensemble du personnel la parité est proche, il reste encore un long chemin à parcourir en ce qui concerne les juges. Le Président Agius a contribué à façonner la définition du viol comme crime contre l'humanité, et comme arme de nettoyage ethnique (filles musulmanes en Bosnie-Herzégovine, mais aussi dans le contexte du génocide au Rwanda).

56. Cette définition est l'un des héritages des mécanismes résiduels, sur lesquels la Cour internationale de Justice a fondé ses travaux, et dont le Statut de Rome s'est également inspiré. Le mécanisme a servi à souligner la gravité des cas de violence basée sur le genre et à faire la lumière sur les conséquences durables des conflits dans la société. Comme je l'ai vu pour les Balkans, ces conséquences pour les femmes comprennent le deuil (les mères de Srebrenica), le préjudice moral (destruction de maisons et de lieux importants tels que les lieux de sépulture), le blâme (les femmes violées sont soupçonnées de collaboration, ou d'avoir provoqué l'acte) et d'autres stigmates, qui se traduisent à leur tour par une marginalisation sociale et économique. Pour les deux tribunaux, il était clair que la restitution et la réhabilitation des victimes étaient difficiles, et que l'indemnisation ne pouvait être que symbolique, décrite comme seulement «suffisante pour essuyer leurs larmes».

57. La discussion avec des responsables au sujet de la nécessité pour les femmes d'être représentées sur un pied d'égalité devant les tribunaux fait écho aux développements récents en Ukraine, notamment la nomination de la première femme Procureur générale, Iryna Venediktova. S'adressant aux médias américains le 11 avril 2022, elle a expliqué que son bureau enquêtait sur 5 800 affaires de crimes de guerre russes, avec de plus en plus de procédures chaque jour. Son approche consiste à examiner «qui a voulu cette guerre, qui a commencé cette guerre et qui a continué cette guerre», à travers quatre approches: enquêtes criminelles, coordination et soutien des enquêtes pour la CPI (crimes de guerre et crimes contre l'humanité), coopération transfrontalière des équipes d'enquêteurs (avec la Pologne, par exemple) et soutien à d'autres enquêtes nationales, y compris par le biais de la compétence universelle.

58. Le travail de la Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien (Médiatrice), Liudmyla Denisova, mérite également d'être mentionné ici. Et parmi les femmes les plus visibles et actives depuis le début de la guerre, on peut également citer la Vice-première ministre Iryna Vereshchuk, responsable de la négociation de couloirs sécurisés pour l'évacuation des civils et les échanges de prisonniers de guerre²⁰.

6.2. La politique étrangère féministe – un concept en développement?

59. Selon le Centre for Feminist Foreign Policy (Centre pour la politique étrangère féministe), une telle politique constitue «une alternative à la pensée traditionnelle de la politique étrangère axée sur la force militaire et la domination, offrant une refonte intersectionnelle de la sécurité du point de vue des plus vulnérables – les femmes et les autres groupes marginalisés». Notre collègue Petra Stienen est l'auteur d'un rapport sur le sujet en 2020²¹. Au ministère des Affaires étrangères à La Haye, j'ai rencontré le groupe de travail sur l'égalité de genre et échangé sur la politique étrangère féministe, et M^{me} Pascale Grothuis a expliqué le rôle de la diplomatie dans la consolidation de la paix. La diplomatie active et l'intégration de la dimension de genre sont au cœur des activités, tout comme le fait de donner l'exemple et défendre l'autonomisation des femmes.

20. E. Piper, «[Army experience drives Ukraine's Vereshchuk to secure prisoner release](#) », *Reuters*, 11 avril 2022 (en anglais uniquement).

21. Voir le [Doc. 15122](#) et la [Résolution 2351 \(2020\)](#) «La dimension de genre dans la politique étrangère».

7. Conclusions

60. Trouver des solutions qui garantissent la justice et la sécurité des femmes dans les processus de paix et de réconciliation est une question complexe qui recèle de multiples dimensions, à commencer par la garantie de l'égalité dans tous les domaines. Les femmes doivent non seulement être habilitées à devenir des leaders, des responsables politiques, mais les rôles qu'elles assument déjà dans leurs foyers et dans la communauté doivent dans le même temps se voir attribués une plus grande valeur.

61. Les recommandations que j'ai formulées dans le projet de résolution s'efforcent d'englober les différentes conditions permettant d'assurer une place aux femmes dans les processus de paix et de réconciliation en temps de paix comme en temps de conflit. Il s'agit notamment de la nécessité d'adhérer aux conventions et outils internationaux pour la protection, la participation et l'autonomisation des femmes, y compris la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe, la Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'Agenda de l'ONU pour les femmes, la paix et la sécurité, ainsi que la Résolution 1325 du Conseil de sécurité, et de s'en servir. La perspective de genre doit figurer dans toutes les politiques, en tenant compte des besoins des femmes et des filles pendant les conflits, le rapatriement et la réinstallation, la réhabilitation, la réintégration et la reconstruction post-conflit. Les femmes doivent être présentes et actives à toutes les étapes de la construction de la paix, reconnues non seulement comme victimes de la guerre mais aussi comme actrices de premier plan du maintien de la paix, de la défense et de l'action humanitaire entre autres.

62. Mes recherches ont montré que la justice transitionnelle est une condition préalable à la reconstruction de sociétés pacifiques et à l'apaisement pour les victimes. Par conséquent, en ce qui concerne la poursuite des crimes commis pendant un conflit, j'appelle tous les États membres, y compris le mien, à ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale s'ils ne l'ont pas déjà fait, afin que les crimes contre l'humanité, les crimes et les agressions de guerre soient soumis à des poursuites internationales. La collecte de témoignages de personnes ayant subi des violences sexuelles pendant un conflit doit être facilitée par un soutien professionnel et des garanties de confidentialité.

63. Enfin, le travail des institutions indépendantes telles que les défenseuses et défenseurs des droits doit être encouragé et les organisations de femmes de la société civile autorisées à mener à bien leur travail d'accompagnement des femmes qui subissent les conséquences des conflits – les migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile ainsi que déplacées internes, personnes victimes de violences basées sur le genre – et de soutien aux femmes victimes de violences dues à la guerre.

64. Ma visite d'information à La Haye en particulier a fait ressortir encore plus fortement la nécessité absolue, d'une part, que les femmes soient présentes et actives dans tous les processus de paix et de réconciliation, et, d'autre part, de continuer à développer des pratiques intégrant la perspective de genre qui doivent être sécurisées par la législation. Les femmes sont déjà décideuses, meneuses de politiques, communicantes, législatrices et juges, mais elles doivent être plus nombreuses.