



Doc. 11916
15 mai 2009

Les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés

Rapport¹

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes
Rapporteure: Mme Miet SMET, Belgique

Résumé

Les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés sont un crime contre l'humanité, un crime de guerre et une arme de guerre inacceptable, mais, malheureusement, efficace. Le fait de violer, d'agresser et de mutiler sexuellement, de féconder de force et de contaminer par le VIH/Sida les épouses, les filles et les mères des «ennemis» a non seulement de terribles conséquences physiques et psychologiques pour les victimes elles-mêmes, mais peut aussi bouleverser, voire détruire, des communautés entières.

Il a fallu des siècles pour que les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés soient prohibées. Ce n'est qu'en 2008 que la communauté internationale, par la résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, a reconnu que le viol et d'autres formes de violence sexuelle peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité et un élément constitutif du crime de génocide.

Cependant, les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés sont malheureusement encore courantes – elles ont été une caractéristique des guerres des Balkans il y a à peine plus de dix ans. Aujourd'hui, les principales victimes de ces crimes se trouvent dans la République démocratique du Congo (particulièrement dans le Kivu) et au Soudan (notamment au Darfour). A ce jour, des milliers de victimes sont privées du droit d'obtenir justice et réparation. Les victimes ont vu leur vie brisée à bien des égards, tandis que les auteurs des crimes jouissent d'une impunité quasi totale.

C'est la raison pour laquelle les Etats membres devraient prendre un certain nombre de mesures pour faire cesser les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés et veiller à ce que justice soit rendue chaque fois qu'une femme est violée dans un conflit armé.

L'Assemblée recommande également au Comité des Ministres des mesures adéquates, parmi lesquelles l'inviter à charger le Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO) d'inclure dans la future convention du Conseil de l'Europe les formes les plus répandues et les plus sévères de violence à l'égard des femmes, y compris les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11633 rev](#), renvoi n° 3499 du 28 novembre 2008.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs par Mme Smet, rapporteuse	6
1. Introduction	6
2. Les actes de violence sexuelle contre les femmes dans l'est de la République démocratique du Congo	6
3. Les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés: crime de guerre et crime contre l'humanité	8
4. Violences sexuelles pendant les guerres des Balkans: une étude de cas européenne sur l'impunité	9
5. Le rôle du Conseil de l'Europe	10
6. Conclusions et recommandations	11

A. Projet de résolution

1. Les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés sont un crime contre l'humanité, un crime de guerre et une arme de guerre absolument inacceptable.
2. Malheureusement, elles sont aussi une arme de guerre très efficace. Le fait de violer, d'agresser et mutiler sexuellement, de féconder de force et de contaminer par le VIH/sida les épouses, les filles et les mères des «ennemis» a non seulement de terribles conséquences physiques et psychologiques pour les victimes elles-mêmes, mais peut aussi bouleverser, voire détruire, des communautés entières.
3. Lorsque les armes chimiques – une autre arme de guerre efficace – ont fait sentir leurs effets dévastateurs lors de la première guerre mondiale, il n'a pas fallu longtemps pour qu'elles soient bannies. De même, les effroyables attaques contre la population civile – là-encore, une arme de guerre efficace – pendant la seconde guerre mondiale ont rapidement été suivies par l'élaboration des Conventions de Genève, destinées à protéger la population civile. Ce n'est pas l'efficacité d'une arme qui conduit à interdire son usage: c'est le fait qu'elle soit totalement inacceptable parce qu'elle viole les droits de la personne humaine et porte atteinte à la dignité humaine, voire à l'humanité elle-même.
4. C'est pourquoi il est surprenant qu'il ait fallu des siècles pour que les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés soient prohibées. La reconnaissance du viol et de l'esclavage sexuel comme crimes de guerre et crimes contre l'humanité par le Traité de Rome de la Cour pénale internationale, en 1998, a été une avancée considérable, mais ce n'est qu'en 2008 que la communauté internationale, par la résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, a reconnu que le viol et d'autres formes de violence sexuelle peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité et un élément constitutif du crime de génocide.
5. Le Conseil de sécurité a exigé «de toutes les parties à des conflits armés qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous actes de violence sexuelle contre des civils», se déclarant profondément préoccupé par le fait que, malgré des condamnations répétées, les abus sexuels et la violence contre les femmes et les enfants bloqués dans des zones de guerre persistent et sont même, dans certains cas, tellement systématiques et généralisés qu'ils atteignent une «brutalité épouvantable».
6. Aujourd'hui, les principales victimes de ces crimes se trouvent dans la République démocratique du Congo (particulièrement dans le Kivu) – où l'on a pu dire qu'il est plus dangereux d'être une femme qu'un soldat – et au Soudan (notamment au Darfour). Toutefois, la violence sexuelle contre les femmes a aussi été une caractéristique des guerres des Balkans il y a à peine plus de dix ans. Aujourd'hui encore, les chiffres exacts sont contestés, mais l'on estime que plus de 20 000 femmes bosniaques, croates et serbes ont subi un viol, souvent collectif, et que certaines ont été asservies sexuellement et fécondées de force dans ce que l'on a appelé des «camps de viol» par des armées et groupes paramilitaires.
7. Comme il n'y a eu pratiquement aucune poursuite pour viol ou autres sévices sexuels devant les tribunaux nationaux, par exemple en Bosnie-Herzégovine, et encore moins devant les juridictions internationales, des milliers de victimes ont été privées du droit d'obtenir justice et réparation. Les victimes ont vu leur vie brisée à bien des égards, tandis que les auteurs des crimes jouissent d'une impunité quasi totale.
8. Le Conseil de l'Europe a le devoir de s'assurer que les droits de la personne humaine sont garantis sur le territoire de ses Etats membres. Même si, aujourd'hui, les viols à grande échelle perpétrés pendant les guerres des Balkans ne peuvent être portés devant la Cour européenne des droits de l'homme, il n'est pas exclu que de tels crimes se reproduisent un jour sur notre continent. Le Conseil de l'Europe doit non seulement être prêt à faire face à cette menace, mais il doit aussi étudier la possibilité d'offrir une assistance – notamment à ses Etats membres – pour qu'ils parviennent à gérer l'héritage des violences sexuelles passées commises lors d'un conflit armé.
9. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'il ne sera possible de mettre un terme aux violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés que si les femmes voient leur position renforcée, si l'on change les modèles sociétaux patriarcaux et si l'on veille à ce que justice soit rendue chaque fois qu'une femme est violée dans un conflit armé, que celui-ci soit proche, sur le sol européen, ou se déroule au loin, sur un autre continent. La clé de l'éradication de la violence sexuelle contre les femmes dans les conflits armés est l'égalité entre les femmes et les hommes.
10. L'Assemblée appelle en conséquence les Etats membres:
 - 10.1. à se conformer aux Résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, et à rédiger, s'ils ne l'ont pas encore fait, un plan national d'action;

- 10.2. à faire pression au niveau des Nations Unies pour étendre la Résolution 1820 (2008) aux filles et aux femmes qui sont enrôlées de force dans l'armée et ne relèvent pas du champ d'action de la résolution actuelle;
- 10.3. à reconnaître les violences sexuelles perpétrées durant un conflit armé comme une forme de persécution fondée sur le sexe permettant aux victimes de bénéficier du droit d'asile dans les Etats membres;
- 10.4. à veiller à ce que leur arsenal législatif contienne des textes de lois adaptés et à se donner les moyens de poursuivre effectivement en justice les crimes de violence sexuelle dans des conflits armés s'ils sont commis dans leur juridiction;
- 10.5. à envisager de sanctionner les pays qui refusent de protéger les femmes contre les violences sexuelles lors de conflits armés ou de poursuivre les auteurs de tels actes;
- 10.6. lorsque des contingents nationaux ou des missions internationales de maintien de la paix sont envoyés dans des zones de conflit, à veiller à ce qu'ils soient clairement investis de la mission de protéger les populations civiles, notamment les femmes et les filles, des violences sexuelles, et qu'ils soient convenablement formés à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. De plus, les femmes devraient constituer une proportion non négligeable de ces missions;
- 10.7. à envisager d'envoyer des missions civiles pour soutenir l'Etat de droit et veiller à son respect, en complément de la protection assurée par les forces de maintien de la paix; ces missions devraient de préférence être composées d'un nombre égal de femmes et d'hommes et leurs membres devraient être convenablement formés à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes;
- 10.8. à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, y compris le respect de l'intégrité physique des femmes et des filles, avant, pendant et après les conflits armés, ainsi que par une participation appropriée de femmes aux processus de paix (au moins 40 %).

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant sa Résolution ... (2009) sur *les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés*, rappelle au Comité des Ministres que le Conseil de l'Europe a le devoir de s'assurer que les droits de la personne humaine sont garantis sur le territoire de ses Etats membres, ainsi que l'obligation morale de contribuer à diffuser au-delà de ses frontières géographiques ses valeurs fondatrices que sont les droits de la personne humaine et la prééminence du droit.
2. L'Assemblée rappelle qu'il ne sera possible de mettre un terme aux violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés que si les femmes voient leur position renforcée, si l'on change les modèles sociétaux patriarcaux et si l'on veille à ce que justice soit rendue chaque fois qu'une femme est violée dans un conflit armé, que celui-ci soit proche, sur le sol européen, ou se déroule au loin, sur un autre continent. La clé de l'éradication de la violence sexuelle contre les femmes dans les conflits armés est l'égalité entre les femmes et les hommes.
3. En conséquence, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:
 - 3.1. à adresser sans plus tarder aux Etats membres du Conseil de l'Europe une Recommandation sur *le rôle des femmes et des hommes dans la prévention et la résolution des conflits et dans la consolidation de la paix*, accordant l'attention requise à la nécessité de prévenir et de combattre effectivement les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés;
 - 3.2. à inviter les Etats membres qui ne l'avaient pas encore fait, à élaborer des plans nationaux d'action, suivant les Résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité.
4. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à charger le Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO) d'inclure dans la future convention du Conseil de l'Europe les formes les plus répandues et les plus sévères de la violence à l'égard des femmes, y compris les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés.
5. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'apporter une assistance aux Etats membres pour qu'ils parviennent à gérer l'héritage des violences sexuelles passées contre les femmes dans les conflits armés, par exemple en aidant les Etats membres concernés à élaborer et à mettre en œuvre une législation permettant d'octroyer aux femmes victimes de violences sexuelles dans un conflit armé le statut de victimes civiles de guerre et de les aider à progresser vers un rétablissement complet en leur garantissant l'accès à la justice, en leur accordant une réparation pécuniaire et en leur offrant une assistance médicale et psychosociale.

C. Exposé des motifs par Mme Smet, rapporteuse

1. Introduction

1. Dans un article publié le 6 mars 2009 par *l'International Herald Tribune*, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, affirme que la violence sexuelle contre les femmes est un crime contre l'humanité. A vrai dire, depuis l'adoption du Traité de Rome sur le statut de la Cour pénale internationale (17 juillet 1998) et de la résolution 1820 du Conseil de sécurité de l'ONU (19 juin 2008), il ne fait plus de doute que les violences sexuelles envers les femmes en temps de conflit armé sont un crime de guerre et un crime contre l'humanité.

2. On a donc formidablement avancé depuis que notre commission a choisi pour thème de l'un de ses premiers rapports le viol dans les conflits armés. A la suite de ce rapport² de M^{me} Stanoiu (Roumanie), l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1212 \(2000\)](#) sur le même sujet. Cependant, à l'époque, l'Assemblée avait dû se limiter à réitérer «son souhait que les viols soient traités comme des crimes contre l'humanité»³. Hélas, malgré des progrès considérables au plan juridique, la situation est restée particulièrement terrible sur le terrain.

3. Evidemment, les viols et les violences sexuelles commis lors de guerres et de conflits armés n'ont rien de nouveau: le viol – et les grossesses forcées – ont été une arme de guerre pendant des siècles, pour ne pas dire des millénaires. Le tabou sur le viol à grande échelle de femmes allemandes à la fin de la seconde guerre mondiale est levé lentement; les viols systématiques de femmes lors des guerres des Balkans et du Caucase dans les années 1990 restent ensevelis sous le secret et la honte. Malheureusement, la violence continue, par exemple au Darfour (Soudan) et au Kivu (dans l'est de la République démocratique du Congo), alors que je rédige ce rapport.

4. Ce sont les 25 000 actes de violence sexuelle commis chaque année dans le seul Nord-Kivu contre des femmes qui m'ont conduite à élaborer ce rapport pour présenter une nouvelle fois ce sujet devant l'Assemblée. L'année dernière, j'ai rédigé une proposition de recommandation sur les violences sexuelles envers les femmes dans l'est de la République démocratique du Congo. Après en avoir débattu, la commission est convenue d'élargir le rapport à tous les cas de violences sexuelles en temps de conflit armé. L'Assemblée l'a ensuite chargée de l'élaboration d'un rapport et, le 5 décembre 2008, j'ai été nommée rapporteuse. J'espère pouvoir présenter mon rapport lors de la réunion de la Commission permanente qui se tiendra en Slovénie fin mai 2009.

2. Les actes de violence sexuelle contre les femmes dans l'est de la République démocratique du Congo

5. Les actes de violence sexuelle contre les femmes dans l'est de la République démocratique du Congo sont un bon exemple pour étudier les violences sexuelles en temps de conflit armé, même s'il peut sembler à première vue que cela se situe hors de notre zone d'action. Pourtant, l'Assemblée a souvent affirmé (et réaffirmé) que les droits de l'homme sont universels et ne doivent pas s'arrêter aux frontières des Etats membres du Conseil de l'Europe⁴. Je crois que l'Organisation devrait condamner la violence dans l'est du Congo et se lancer dans un travail de sensibilisation sur le thème des violences sexuelles contre les femmes lors des conflits armés. J'ai moi-même mis en place, avec des collègues du Parlement flamand et du Sénat belge, le fonds d'aide «SOS stop à la terreur sexuelle à l'est du Congo» pour soutenir des projets d'aide aux victimes de la terreur sexuelle.

6. Ces dernières années, les viols de femmes et de jeunes filles ont pris des proportions sans précédent dans l'est du Congo. Il est toutefois difficile d'obtenir des chiffres exacts en raison de la nature même du problème. La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) estime à au moins 25 000 par an les actes de violence sexuelle dans le seul Nord-Kivu. D'après John Holmes, Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence, il y a eu 27 000 cas dans le Sud-Kivu en 2006. Selon une étude de 2008 reposant sur des entretiens réalisés entre septembre et décembre 2007, 23 % des personnes interrogées dans l'est avaient été témoins de violences sexuelles et 16 % avaient elles-mêmes subi un viol – 12 % à de multiples reprises⁵. Malgré les accords de paix de Goma de janvier 2008, les violences continuent.

2. [Doc. 8668](#) de l'Assemblée du 15 mars 2000.

3. Paragraphe 6.

4. Voir, par exemple, la [Résolution 1621 \(2008\)](#) de l'Assemblée intitulée «Débat de politique générale sur la situation en Chine».

7. Qui plus est, ces violences sexuelles sont perpétrées avec une cruauté indescriptible. Généralement, avant ou après le viol, les agresseurs infligent délibérément des blessures (mutilation des seins, par exemple) et se livrent à des actes de torture, y compris à caractère sexuel (comme le viol à l'aide d'armes à feu ou de baïonnettes). Chez beaucoup de filles⁶ (la moitié des victimes ont moins de 18 ans) et de femmes, les violences subies entraînent le développement de fistules – lésions du vagin, de la vessie et du rectum provoquant l'incontinence de la victime et l'exposant aux infections et aux maladies – des blessures que l'on ne peut que qualifier de traumatisantes.

8. Comme l'a souligné pertinemment le Secrétaire général de l'ONU, ce qui est plus traumatisant encore, c'est le fait que dans l'est du Congo, les victimes de violences sexuelles sont stigmatisées et donc généralement rejetées par leur famille et leur village «au nom d'un honneur mal placé»⁷. Les victimes de viol doivent donc faire face à des problèmes physiques, psychiques et financiers (y compris quelquefois l'infection par le virus du sida) ainsi qu'à la nécessité d'affronter seules les conséquences de leur agression. Cette terreur sexuelle a de terribles répercussions sur les communautés qu'elle brise et les femmes qui, en tant que groupe, ne sont plus respectées.

9. Certaines femmes violées se retrouvent enceintes. Elles doivent donc, en plus du viol, porter l'enfant du violeur. D'aucuns pensent que ces enfants sont des bombes à retardement du fait de leur position très difficile dans les familles et dans la communauté où, souvent, comme leur mère, ils ne sont pas les bienvenus.

10. Les auteurs d'actes de violence sexuelle n'appartiennent pas seulement à des groupes armés et à des milices mais aussi à l'armée régulière et à la police. Il est particulièrement alarmant que cette violence se propage parmi les civils et que ces derniers soient de plus en plus nombreux à se livrer au viol.

11. Les plus de 18 000 casques bleus des Nations Unies déployés au Congo semblent impuissants face à la violence. «Actuellement, dans l'est de la République démocratique du Congo, il est plus dangereux d'être une femme qu'un soldat» a déclaré le général de division Patrick Cammaert, ancien commandant de division de la MONUC, lors d'une conférence à haut niveau organisée à Wilton Park, en mai 2008, sur le rôle des forces de maintien de la paix dans la lutte contre la violence envers les femmes.

12. Pire encore, l'impunité complète dans laquelle sont laissés ces crimes dont les auteurs ne sont presque jamais poursuivis. Le système judiciaire du Congo étant en ruine, l'est du pays est devenu une zone de non-droit. Les victimes n'ont donc pratiquement aucun accès à la justice. En l'absence de possibilité de traduire les coupables en justice, les violences sexuelles vont continuer.

13. En République démocratique du Congo, beaucoup d'organisations non-gouvernementales font un excellent travail d'aide aux victimes de violences sexuelles aux plans médical, psychologique et juridique. Elles aident également les femmes concernées à gagner leur indépendance économique.

14. D'autres organisations internationales que l'ONU sont également actives dans la région. Depuis 2005, une mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité est en place dans le pays (EUSEC RD Congo). Elle fournit conseil et assistance pour la réforme des forces armées congolaises dans la perspective, entre autres, de garantir la sécurité de la population⁸. Dans l'objectif de renforcer l'assistance judiciaire dans la lutte contre l'impunité dans les cas de violences sexuelles, le programme REJUSCO "Restauration de la Justice à l'Est de la République démocratique du Congo" est en pleine phase de formulation et devait commencer en novembre 2008. L'Union européenne et les coopérations britannique, néerlandaise et belge ont joint leurs efforts pour appuyer ce programme de restauration de la justice.

5. «*Living with fear*», août 2008, étude réalisée par le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ), l'Université de Californie (*Human Rights Center, Berkeley*) et l'Université de Tulane (*Payson Center for International Development*)

6. Certains témoins estiment le nombre de viols d'enfants à environ 70 % (par exemple, Michel Magayane, travailleur social cité dans le rapport de l'UNICEF «*Child Alert: Democratic Republic of Congo*» du 4 août 2006, dit que la plus jeune victime qu'il a rencontrée était âgée de 4 ans); http://www.unicef.org/infobycountry/drcongo_35223.html

7. «*No crime more brutal*», Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, 6 mars 2009, International Herald Tribune, page 6

8. Elle ne semble toutefois pas être explicitement chargée de prévenir les violences sexuelles. Voir: <http://www.consilium.europa.eu/esdp>.

3. Les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés: crime de guerre et crime contre l'humanité

Le statut de la Cour pénale internationale

15. La reconnaissance du viol et de l'esclavage sexuel comme crime de guerre et crime contre l'humanité en 1998 par le traité de Rome sur le statut de la Cour pénale internationale est une avancée considérable dans la manière de traiter la violence sexuelle contre les femmes. Les tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie établis par l'ONU ont été les premiers à entendre des témoignages et à prononcer des inculpations sur l'utilisation du viol comme méthode de guerre. Un tribunal du même type pour la Sierra Leone a prononcé pour la première fois une condamnation pour esclavage sexuel.

16. Concernant la République démocratique du Congo, trois hommes attendent actuellement d'être jugés par la Cour pénale internationale de La Haye; ils sont poursuivis, entre autres, pour esclavage sexuel et viol au titre des articles 8.2.b.xxii (crimes de guerre) et 7.1.g (crimes contre l'humanité) du Statut de Rome. Malheureusement, l'ancien chef des Serbes de Bosnie, Radovan Karadžić, n'est pas poursuivi spécifiquement pour viol et tortures sexuelles bien que l'acte d'accusation le concernant fasse état de viols commis dans les villages dont les troupes génocidaires qu'il commandait ont pris le contrôle.

Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU

17. Le 31 octobre 2000 le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté à l'unanimité la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité – la première sur la situation et le rôle des femmes dans les conflits armés –, qui appelle les Etats à protéger pleinement les femmes en temps de guerre et de conflits et à les associer aux processus de paix. La résolution vise à renforcer le rôle des femmes dans les situations de conflit, dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits (un rapport est actuellement en cours de préparation par ma collègue finlandaise Krista Kiuru sur cet aspect de la résolution)⁹. Ce qui suit est important pour mon rapport: la résolution demande de prendre des mesures particulières pour protéger les femmes et les filles contre les actes de violence sexiste, en particulier le viol et les autres formes de sévices sexuels, ainsi que contre toutes les autres formes de violence dans les situations de conflit armé. Elle souligne, par ailleurs, que tous les États membres ont l'obligation de mettre fin à l'impunité et de poursuivre en justice ceux qui sont accusés de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, y compris toutes les formes de violence sexiste et autre contre les femmes et les filles, et d'exclure ces crimes du bénéfice des mesures d'amnistie dans les accords de paix. Les Etats membres doivent également tenir compte des besoins particuliers des femmes et des filles lors du rapatriement et de la réinstallation et en vue du rétablissement, de la réinsertion et de la reconstruction après les conflits.

18. Après la mise en œuvre de la résolution, dans des déclarations du président faites en 2004 et 2005, le Conseil de sécurité a appelé les Etats membres à continuer d'appliquer la Résolution 1325 (2000), y compris par la création de plans nationaux d'action ou d'autres stratégies d'envergure nationale. La création d'un plan d'action offre la possibilité d'engager des actions stratégiques, de recenser les priorités et les ressources et de déterminer les responsabilités et les délais. Le processus de création d'un plan est également un processus de sensibilisation et de renforcement des capacités visant à remédier aux insuffisances et à résoudre les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la résolution. Malheureusement, seuls 14 pays ont aujourd'hui des plans d'action opérationnels (dont la majorité sont des Etats membres du Conseil de l'Europe: l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Islande, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni)¹⁰.

19. On continue de s'interroger sur la manière de garantir une mise en œuvre adaptée de cette résolution décisive. L'ONG *Human Rights Watch* a proposé de créer un organisme subsidiaire permanent ou autre mécanisme directement lié au Conseil de sécurité, avec pour mission de rapporter et de suivre les cas de violences sexuelles en période de conflit. En 2005, le Conseil de sécurité a mis en place un mécanisme chargé de rapporter et de suivre en particulier le recrutement et le recours aux enfants soldats. *Human Rights Watch* a remarqué que bien que n'ayant pas échappé aux critiques, ce mécanisme a sans aucun doute accru l'attention du Conseil de sécurité sur la question des enfants soldats¹¹. Il existe aussi des réseaux entiers

9. Voir [Doc. 11753](#) (proposition de résolution): Associer les femmes à la prévention et au règlement des conflits non résolus dans l'espace du Conseil de l'Europe.

10. http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/national_level_impl.html.

11. Déclaration de Human Rights Watch (25 mai 2008): <http://www.hrw.org/en/news/2008/05/25/un-take-action-against-rape-war>.

d'ONG (par exemple, "La ligue Internationale de femmes pour la paix et liberté"), ainsi qu'un groupe de gouvernements ("*Friends of 1325*" – qui regroupe lui aussi de nombreux États membres du Conseil de l'Europe), militant activement pour une mise en œuvre plus globale et plus efficace de la résolution.

Résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité de l'ONU

20. L'adoption à l'unanimité, au mois de juin dernier, de la résolution 1820 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, est peut-être tout aussi importante. Le Conseil de sécurité y «exige de toutes les parties à des conflits armés qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous actes de violence sexuelle contre des civils» après s'être déclaré profondément préoccupé par le fait que, malgré des condamnations répétées, les abus sexuels et la violence contre les femmes et les enfants bloqués dans des zones de guerre persistent et sont même, dans certains cas, tellement systématiques et généralisés qu'ils ont atteint une «brutalité épouvantable». Il observe en outre que «le viol et d'autres formes de violence sexuelle peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un élément constitutif du crime de génocide».

21. Surtout, la résolution affirme également l'intention du Conseil de sécurité d'apprécier, au moment de décréter ou de reconduire un régime de sanctions visant spécialement tel ou tel Etat, l'opportunité de mesures «ciblées et graduelles» contre les factions en guerre coupables de viols et d'autres formes de violence contre des femmes et des filles. On peut espérer que cette volonté d'imposer des sanctions contribue à réduire, au moins partiellement, les violences contre les femmes. Le Secrétaire général de l'ONU doit présenter, d'ici le 30 juin 2009, un rapport sur la mise en œuvre de la résolution, qui devra notamment apporter des informations sur les situations de conflit dans lesquelles des violences sexuelles ont été commises en grand nombre ou systématiquement contre des civils et énoncer des propositions visant à limiter le risque pour les femmes et les filles de subir de telles violences. M. Ban Ki-moon a également été chargé d'élaborer des stratégies et des lignes directrices concrètes pour améliorer la capacité des forces de maintien de la paix des Nations Unies à protéger les civils, y compris les femmes et les filles, de toutes les formes de violence sexuelle.

22. La résolution 1820 ne s'applique hélas qu'aux victimes civiles de violences sexuelles. Elle ne concerne donc pas les filles forcées à combattre dans des armées ou des milices – qui ne devraient pas être considérées comme des soldats. Pourtant, beaucoup d'entre elles font l'objet de violences sexuelles systématiques, voire d'esclavage sexuel.

4. Violences sexuelles pendant les guerres des Balkans: une étude de cas européenne sur l'impunité

23. Durant les guerres des Balkans, dans les années 1990, les viols à grande échelle ont été utilisés comme arme de guerre pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale sur le sol européen. Dans un premier temps, les viols n'ont guère retenu l'attention, d'autres atrocités (exécutions et massacres) accaparant les gros titres. Il a fallu une campagne énergique menée par des organisations de femmes pour révéler l'étendue des violences perpétrées au début des années 1990. Aujourd'hui encore, les chiffres exacts sont contestés mais l'on estime que près de 20 000 femmes bosniaques, croates et serbes ont subi un viol, souvent collectif, et que certaines ont parfois été asservies sexuellement et fécondées de force dans ce que l'on a appelé les "camps du viol", par des armées et groupes paramilitaires.

24. Les atroces sévices sexuels subis par ces femmes – et leur ampleur même – ont été l'un des facteurs qui ont conduit le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, puis le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, à reconnaître le viol comme un crime de guerre et un crime contre l'humanité. Cependant, aujourd'hui encore, une impunité presque totale règne: bien qu'il ait eu quelques procès pour viol et esclavagisme sexuel, notamment devant l'ancien tribunal, seule une poignée de condamnations ont été obtenues. Presque aucune poursuite n'a été engagée pour viol ou autres sévices sexuels devant les tribunaux nationaux, par exemple en Bosnie-Herzégovine, des milliers de victimes se sont ainsi trouvées privées du droit d'obtenir justice et réparation¹². Comme l'ONG Amnesty International le soulignait déjà en 2004: "Les hommes qui les ont violées continuent à jouir de l'impunité, tandis que la vie des victimes a été économiquement et socialement anéantie. En dehors des services apportés par certaines associations de femmes, il n'existe, en général, aucun autre système d'aide médicale et psychosociale."¹³ Alors qu'il apparaît que la Bosnie-Herzégovine a accordé aux femmes victimes un statut de victimes civiles de la guerre et les a

12. "Une justice en suspens: Impunité pour les auteurs de viol en Bosnie-Herzégovine", AI Index: EUR 63/005/2004, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR63/005/2004/en/b371296d-d584-11dd-bb24-fb85fe8fa05/eur630052004en.html>.

13. *Ibid.*

aidées dans leur chemin vers une reconstruction intégrale, au moins à partir de 2006¹⁴, en leur donnant une chance de développement professionnel, des allocations mensuelles, ainsi qu'une assistance médicale et psychosociale, les crimes sexuels commis à l'encontre de ces femmes ne semblent pas avoir été pris en compte d'un point de vue juridique et judiciaire.

25. En 2008, Monica Hauser, fondatrice de l'ONG "*medica mondiale*" a été l'une des lauréates du "Right Livelihood Award" (souvent appelé le prix Nobel alternatif) pour son engagement sans relâche en faveur des femmes qui ont subi les violences sexuelles les plus terribles dans quelques-uns des pays les plus dangereux du monde et sa lutte pour leur reconnaissance sociale et leur indemnisation¹⁵. Fin 1992, M^{me} Hauser avait été choquée par les récits des médias sur la tragédie des femmes bosniaques et par l'instrumentalisation des survivantes dans ces mêmes médias qui réduisaient souvent les femmes à de simples "victimes de viol". Elle a donc constitué une équipe extrêmement motivée de 20 experts bosniaques, rassemblé les fonds requis, traversé les lignes de front avec le matériel complet nécessaire aux cliniques de Bosnie centrale et mis sur pied *Medica Zenica*, un centre de thérapie pour femmes, en plein cœur d'une Bosnie déchirée par la guerre¹⁶. L'ONG qu'elle a créée a depuis aussi aidé des femmes au Kosovo, en République démocratique du Congo, au Libéria et en Afghanistan; sans ce genre d'organisations, les victimes de violences sexuelles des guerres des Balkans auraient reçu très peu d'aide. Je trouve personnellement déprimant que les organisations gouvernementales et internationales n'aient pas été capables de suivre cet exemple.

5. Le rôle du Conseil de l'Europe

26. Le Conseil de l'Europe n'est pas une organisation de maintien de la paix et sa Cour européenne des droits de l'homme n'est pas une cour pénale. Les viols à grande échelle perpétrés lors des guerres des Balkans ne peuvent être jugés à Strasbourg car ils ont été commis avant que les pays concernés ne deviennent membres de l'Organisation et ne ratifient la Convention européenne des droits de l'homme. Le seul conflit armé récent impliquant des Etats membres de l'Organisation est celui qui a opposé la Géorgie et la Russie au cours de l'été 2008. Or, dans ce cas, il n'a pas été fait état de violences sexuelles systématiques contre les femmes. Dans ces circonstances, pourquoi le Conseil de l'Europe devrait-il se saisir du problème et comment?

27. Le Conseil de l'Europe a le devoir de s'assurer que les droits de la personne humaine sont garantis sur le territoire de ses Etats membres. Les viols à grande échelle perpétrés pendant les guerres des Balkans des années 1990 ont malheureusement clairement montré que la violence sexuelle, le viol et les grossesses forcées constituent des armes de guerres qui ne sont ni d'un autre temps (celui de nos mères et grand-mères lors de la seconde guerre mondiale), ni l'apanage de l'Afrique. Même si la Cour européenne des droits de l'homme ne peut actuellement pas être saisie de ces crimes, il n'est pas exclu qu'ils se reproduisent un jour sur notre continent. Notre Organisation doit non seulement être prête à faire face à cette menace mais devrait aussi envisager la possibilité d'apporter une assistance – notamment aux Etats membres – pour s'occuper de violences sexuelles passées lors de conflits armés.

28. Le Conseil de l'Europe peut aussi demander à ses Etats membres de se conformer aux Résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008) du Conseil de sécurité, et de prendre en compte l'appel de 2004 de ce dernier à élaborer un plan d'action national pour donner suite à la première.

29. Les Etats membres pourraient intervenir au niveau des Nations Unies en faveur d'une extension de la résolution 1820 aux femmes et aux filles enrôlées de force dans l'armée auxquelles la résolution ne s'applique pas pour l'instant.

30. Le Conseil de l'Europe a également l'obligation morale de contribuer à diffuser au-delà de ses frontières géographiques ses valeurs fondatrices que sont les droits de l'homme et l'état de droit. Face à la vague de violences sexuelles qui déferle actuellement en Afrique sur la région des Grands Lacs et certaines parties du Soudan, l'Organisation doit se doter d'une politique visant à garantir le droit des femmes à une vie sans violence. Elle pourrait donc, par exemple, faire en sorte que les violences sexuelles perpétrées lors de conflits armés soient reconnues comme une forme de persécution fondée sur le sexe permettant aux victimes de bénéficier du droit d'asile dans ses Etats membres.

14. Voir intervention du représentant de la Bosnie-Herzégovine à la 5916^e réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9364.doc.htm>.

15. <http://www.rightlivelihood.org/hauser.html>

16. *Ibid.*

31. Le Conseil de l'Europe pourrait aussi encourager ceux-ci à veiller à ce que leur arsenal législatif contienne des textes de lois adaptés et à se donner les moyens de traduire effectivement en justice les auteurs de tels crimes le cas échéant s'ils devaient se produire dans leur juridiction. De plus, les Etats membres devraient être prêts à envisager de sanctionner les pays qui ne souhaitent pas protéger les femmes contre les violences sexuelles lors de conflits armés ni poursuivre les auteurs de tels actes. Lorsque des contingents nationaux ou des forces internationales de maintien de la paix sont envoyés dans des zones de conflit, ils devraient être clairement investis de la mission de protéger les populations civiles, notamment les femmes et les filles, des violences sexuelles. Il en va de même pour les missions de l'Union européenne. Enfin, des Etats pourraient également envisager d'envoyer des missions civiles dont le but serait de soutenir l'état de droit et de veiller à son respect.

6. Conclusions et recommandations

32. Qu'est-ce qui fait des violences sexuelles envers les femmes une arme de guerre si efficace? Des historiens, des politiciens et des psychologues ont avancé diverses théories, mais nombre d'entre eux établissent un lien entre l'efficacité des violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés et les sociétés patriarcales au sein desquelles ces crimes sont commis. L'ennemi (homme) est considéré comme "deshonoré" parce qu'il n'a pas été capable de protéger sa femme, sa fille, etc. La femme devient une possession, le butin du soldat: comme en temps de paix, le viol est un jeu de pouvoir, mais ici avec le piquant supplémentaire de blesser et/ou de détruire l'ennemi. Les femmes et les filles "deshonorées" sont souvent ostracisées par leur propre communauté et tenues pour partiellement responsables de ce qu'elles ont subi, ce qui affaiblit encore l'ennemi. En réalité, les femmes violées qui sont exclues de leurs communautés perdent non seulement des liens sociaux, mais aussi leur logement et leur travail – ce qui peut, à son tour, affecter sérieusement la situation économique de ladite communauté¹⁷. De plus, dans une société patrilinéaire où l'ethnicité d'un enfant dépend de celle du père (plutôt que de la mère), violer et féconder de force des femmes d'une autre ethnie est une méthode de nettoyage ethnique – en modifiant les "équilibres" dans la population. Si, en outre, l'impunité règne, il est difficile d'imaginer comment il serait possible de mettre un terme aux violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés.

33. C'est pourquoi il faut, afin que cessent ces violences contre les femmes commises en période de conflit armé, que les femmes voient leur position renforcée, que les modèles sociétaux patriarcaux changent et que l'on veille à ce que justice soit rendue chaque fois qu'une femme sera violée dans un conflit armé, que celui-ci soit proche, sur le sol européen ou se déroule au loin, sur un autre continent. La solution à l'éradication de la violence sexuelle dans les conflits armés repose sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

34. Je suggère donc que l'Assemblée formule une recommandation à l'intention du Comité des Ministres afin d'envisager de fournir l'une ou l'autre forme d'assistance aux États membres pour qu'ils parviennent à gérer l'héritage des violences sexuelles passées, commises lors d'un conflit armé, par exemple en assistant les Etats membres en question dans la rédaction et la mise en œuvre de législation appropriée accordant aux femmes victimes de violence sexuelle dans un conflit armé le statut de victime civile de guerre et en les aidant dans leur chemin vers une reconstruction intégrale en leur garantissant un accès à la justice, en leur accordant un dédommagement financier, et en leur fournissant une assistance médicale et psychosociale.

35. Selon moi, l'Assemblée devrait de plus faire les recommandations suivantes aux Etats membres:

- i. se conformer aux Résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies et rédiger s'ils ne l'ont pas encore fait un plan national d'action pour donner suite à la première;
- ii. faire pression au niveau des Nations Unies pour étendre la Résolution 1820 (2008) aux filles et aux femmes enrôlées de force dans l'armée et qui ne relèvent pas du champ d'action de la résolution actuelle;
- iii. reconnaître les violences sexuelles perpétrées durant un conflit armé comme une forme de persécution sexiste permettant aux victimes de bénéficier du droit d'asile dans les États membres;
- iv. veiller à ce que leur arsenal législatif contienne des textes de lois adaptés et se donner les moyens de traduire effectivement en justice les auteurs de crimes de violences sexuelles dans les conflits armés s'ils devaient être commis dans le ressort juridictionnel de l'État membre;
- v. être prêts à envisager de sanctionner les pays qui ne souhaitent pas protéger les femmes contre les violences sexuelles lors de conflits armés ni poursuivre les auteurs de tels actes;

17. Les femmes ostracisées ne seront par exemple plus en mesure de travailler la terre.

- vi. lorsque des contingents nationaux ou des forces internationales de maintien de la paix sont envoyés dans des zones de conflit, veiller à ce qu'ils soient clairement investis de la mission de protéger les populations civiles, notamment les femmes et les filles, des violences sexuelles, qu'ils soient correctement formés à l'égalité entre les femmes et les hommes, et que les femmes représentent une proportion substantielle de ces missions;
- vii. envisager d'envoyer des missions civiles dont le but serait de soutenir l'Etat de droit et de veiller à son respect pour compléter la protection apportée par les forces de maintien de la paix; de telles missions devraient idéalement être composées d'un nombre égal de femmes et d'hommes, qui devraient être correctement formés à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Commission chargée du rapport: commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Renvoi en commission: [Doc. 11633 rev](#), renvoi n° 3499 du 28 novembre 2008

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 14 mai 2009

Membres de la commission: Mme Pernille Frahm(Présidente), M. José **Mendes Bota** (1er Vice-président), Mme Ingrida Circene (2ème Vice-présidente), Mme Anna Čurdová (3ème Vice-présidente), Mme Sonja Ablinger, M. Francis Agius, M. Florin Serghei Anghel (suppléante: Mme Maria **Stavrositu**), M. John **Austin**, M. Lokman **Ayva**, Mme Marieluise Beck, Mme Anna Benaki, M. Laurent Béteille, Mme Deborah Bergamini, Mme Oksana Bilozir, Mme Rosa Delia Blanco Terán, Mme Olena Bondarenko, M. Predrag Bošćović, Mme Anna Maria Carloni, M. James Clappison, Mme Diana Çuli, Mme Lydie Err, Mme Catherine Fautrier, Mme Mirjana **Ferić-Vac**, Mme Sonia Fertuzinhos, Mme Doris **Frommelt**, Mme Alena **Gajdúšková**, M. Giuseppe Galati, Mme Claude Greff, M. Attila Gruber, Mme Carina **Hägg**, Mme Fatme Ilyaz, Mme Francine John-Calame, Mme Nataša Jovanović, Mme Birgen **Keleş**, Mme Krista Kiuru, Mme Elvira Kovács, Mme Angela Leahu, M. Terry Leyden, Mme Mirjana Malić, Mme Assunta Meloni, Mme Nursuna **Memecan**, Mme Dangutė Mikutienė, M. Burkhardt Müller-Sönksen, Mme Hermine Naghdalyan, M. Mark **Oaten**, M. Kent **Olsson**, M. Jaroslav Paška, Mme Antigoni Papadopoulos, Mme Maria del Carmen Quintanilla Barba, M. Frédéric Reiss, Mme Mailis **Reps**, Mme Maria Pilar Riba Font, Mme Andreja Rihter, Mme Jadwiga Rotnicka, M. Nicolae **Robu**, Mme Marlene Rupprecht, Mme Klára **Sándor**, Mme Miet **Smet**, Mme Albertina Soliani, Mme Darinka Stantcheva, Mme Tineke Strik, M. Michał **Stuligrosz**, Mme Doris **Stump**, M. Han Ten Broeke, M. Mihai Tudose, M. Volodymyr Vecherko, Mme Tatiana Volozhinskaya, M. Marek Wikiński, M. Paul **Wille**, Mme Betty **Williams**, M. Gert Winkelmeier, Mme Karin S. Woldseth, Mme Gisela **Wurm**, M. Andrej Zernovski, M. Vladimir Zhidkikh, Mme Rodoula Zissi.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés **en gras**

Secrétariat de la commission: Mme Kleinsorge, Mme Affholder, Mme Devaux