



Doc. 13476

07 avril 2014

La demande de statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de la République kirghize

Avis de commission¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteure: Mme Bernadette BOURZAI, France, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité et la non-discrimination partage la conclusion de la commission des questions politiques et de la démocratie selon laquelle le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire devrait être accordé au Parlement de la République kirghize.
2. La commission est d'avis que l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie peut permettre d'accompagner le Kirghizstan vers la consolidation de sa démocratie parlementaire et l'établissement d'un Etat démocratique fondé sur le respect des droits humains et l'Etat de droit.
3. La commission émet toutefois quelques réserves et exprime son inquiétude concernant la violence et les discriminations envers les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT), la violence à l'égard des femmes et la situation des minorités. La commission appelle par conséquent les autorités kirghizes à prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir l'égalité et de condamner toute forme de violence et de discrimination, quel qu'en soit le motif.
4. Le projet de résolution contient une perspective de genre et mentionne l'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans la vie politique et publique au paragraphe 15.7, la promotion de l'égalité effective entre les femmes et les hommes et la lutte contre toutes les formes de violence et de discrimination fondées sur le genre au paragraphe 15.20. Elle mentionne également la lutte contre la xénophobie et toutes les formes de discrimination au paragraphe 15.15 ainsi que les droits des minorités au paragraphe 15.16.
5. Toutefois, plusieurs thèmes importants sont absents du projet de résolution, tels que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, la participation à la vie politique et publique, les droits linguistiques des minorités et la lutte contre la traite des êtres humains. La commission propose par conséquent des amendements permettant de couvrir ces aspects.

B. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, effacer le mot «davantage» dans le paragraphe 15.7.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3823 du 25 novembre 2011. Commission saisie du rapport: Commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 13461](#). Avis approuvé par la commission le 7 avril 2014.



Note explicative: Le mot «davantage» laisse entendre que la participation actuelle des femmes à la vie politique et publique est satisfaisante, ce qui n'est pas encore le cas.

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 15.7, insérer le mot «économique» après les mots «l'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans la vie».

Note explicative: La participation des femmes à la vie économique est primordiale afin de garantir une égalité effective et mérite d'être soulignée.

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 15.16, insérer les mots «, la participation à la vie politique et publique» après «promouvoir la réconciliation».

Note explicative: La participation des minorités nationales à la vie politique et publique demeure très limitée au Kirghizstan et devrait être encouragée afin de promouvoir de manière efficace leur inclusion et participation dans la société.

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15.16, insérer le paragraphe suivant:

«garantir le respect des droits linguistiques des minorités et promouvoir le droit à un enseignement en langues minoritaires;»

Note explicative: Le respect des droits linguistiques des minorités et l'accès à l'enseignement dans une langue minoritaire sont essentiels afin de garantir la protection des droits des minorités.

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15.19, insérer le paragraphe suivant:

«condamner et lutter contre toutes les formes de discrimination et de violence fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre;»

Note explicative: La discrimination et la violence fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre doivent être vivement combattues et méritent une attention particulière à la lumière de la situation actuelle au Kirghizstan.

Amendement F (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15.19, insérer le paragraphe suivant:

«ne pas donner suite à la proposition de loi rédigée sur le modèle des textes législatifs relatifs à l'interdiction de la «propagande homosexuelle;»

Amendement G (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15.20, insérer le paragraphe suivant:

«accroître les efforts dans la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et de travail forcé;»

Note explicative: La lutte contre la traite des êtres humains devrait être renforcée au Kirghizstan et figurer dans le projet de résolution, afin de demander un engagement concret du Parlement kirghize sur cette question.

C. Exposé des motifs, par Mme Bourzai, rapporteure pour avis

1. Introduction

1. Le respect des principes d'égalité et de non-discrimination est essentiel dans le contexte de la procédure d'obtention du statut de partenaire pour la démocratie. La demande de statut doit contenir une référence à l'engagement de respecter les valeurs du Conseil de l'Europe. Elle doit également comprendre un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes dans la vie publique et politique².
2. La délégation parlementaire bénéficiant du statut de partenaire pour la démocratie doit aussi, dans la mesure où le nombre de ses membres le permet, être composée de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans ce parlement et à comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que compte le parlement et, en tout état de cause, un représentant de chaque sexe³.
3. Je tiens à féliciter M. Gross pour son rapport et avant lui M. Mevlüt Çavuşoğlu pour ses travaux préparatoires. En ma qualité de rapporteure de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, je souhaite apporter des éclairages supplémentaires sur les aspects les plus critiques des questions d'égalité et de non-discrimination au Kirghizstan, dont la situation des minorités, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, la violence à l'égard des femmes et la traite des êtres humains.
4. La Commission sur l'égalité et la non-discrimination a tenu un échange de vues avec la délégation du Parlement kirghize menée par Mme Asia Sasykbaeva, Vice-Présidente du Parlement, en avril 2013. J'ai rencontré une nouvelle fois la délégation parlementaire kirghize lors de la partie de session de janvier 2014.

2. La situation des minorités

5. Il est tout d'abord important d'examiner la situation des minorités au Kirghizstan. Selon un système d'auto-déclaration utilisé lors des recensements, la population serait composée de 71 % de Kirghizes, 14,3 % d'Ouzbeks (vivant en majorité dans le sud du pays) et 7,8 % de Russes⁴.
6. Ces dernières années, le pays a connu des tensions ayant mené au conflit entre des groupes d'origine kirghize et ouzbek à Osh en juin 2010. Ces événements ont marqué durablement les esprits et ébranlé l'équilibre et la coexistence des minorités.
7. Les tensions sont restées vives depuis 2010 et un manque de confiance s'est durablement installé entre les communautés. Les minorités sont victimes d'arrestations arbitraires, de torture et d'extorsions par la police, souvent en toute impunité. Un climat propice à l'intolérance, au «profilage ethnique» et aux stéréotypes s'est répandu, exacerbé par la classe politique. Le droit à un procès équitable n'est pas garanti et le système judiciaire est influencé par les préjugés. Le cas de M. Azimjon Askarov, journaliste d'origine ouzbek et défenseur des droits humains, condamné à la réclusion à perpétuité, mériterait d'être réexaminé, son procès n'ayant pas présenté les garanties d'un procès équitable.
8. La Constitution adoptée par référendum le 27 juin 2010 contient des mesures de protection contre la discrimination raciale et garantit le droit à l'éducation dans les langues des minorités. Les langues parlées par la plus grande partie de la population sont le kirghize, l'ouzbek et le russe. La Constitution stipule que le kirghize est la langue d'Etat et le russe une langue officielle, et garantit la protection des langues des minorités (article 10). Il y a de fait une utilisation croissante du kirghize, notamment dans les services publics, aux dépens du russe.
9. La participation des minorités à la vie politique demeure limitée, tout comme leur représentation au sein des administrations locales, des forces de police et du système judiciaire⁵. L'Assemblée des peuples du Kirghizstan, qui permet une représentation formelle des minorités, n'a pas de pouvoir décisionnel.

2. Article 61.2 du Règlement de l'Assemblée.

3. Article 61.4 du Règlement de l'Assemblée.

4. Recensement de 2009, Bureau national des statistiques, www.stat.kg/stat.files/din.files/census/5010003.pdf.

5. Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, mission au Kirghizstan, 10 juillet 2012: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12338&LangID=E.

10. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a, lors de sa session de mars 2013, fait part de son inquiétude quant à l'existence continue de tensions, qui pourraient amener à un nouveau conflit⁶. Le Comité a recommandé aux autorités kirghizes de poursuivre la réforme du système judiciaire et de la police afin d'assurer un climat de tolérance et une représentation des minorités à tous les niveaux, de promouvoir l'instruction dans les langues des minorités, de prendre des mesures concrètes et efficaces permettant la participation des minorités et un accès à l'information dans les langues des minorités. Une agence gouvernementale sur les questions inter-ethniques a été créée en 2013.

3. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre

11. Les violences et les discriminations à l'égard des personnes LGBT demeurent fréquentes au Kirghizstan. En 2012, les groupes LGBT ont documenté plus de 50 cas de discrimination et de violations des droits de personnes fondées sur leur orientation sexuelle et/ou identité de genre. Toutefois, ceci ne reflète pas la réalité de la situation, les victimes ayant peur de porter plainte⁷.

12. Lors de l'examen périodique universel des Nations Unies de 2010, le Gouvernement kirghize s'est engagé à lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en acceptant deux recommandations, ce qui représente un signal politique encourageant. J'ai néanmoins été récemment informée par des organisations non gouvernementales (ONG) de la préparation d'un projet de loi sur l'interdiction de la dite «propagande homosexuelle» et souhaite exprimer ma vive inquiétude à ce sujet⁸.

13. Human Rights Watch a publié un rapport sur la violence policière à l'égard des hommes gays et bisexuels au Kirghizstan le 29 janvier 2014⁹. Ce rapport présente des témoignages de victimes de violence, de harcèlement et d'extorsions de la part de la police en raison de leur orientation sexuelle. Le rapport a été publié dans un climat d'intolérance et d'homophobie croissante. A la suite de la publication de ce rapport, le Grand Mufti par intérim Maksat Hajji Toktomushev a lancé une fatwa contre l'homosexualité. Les activistes œuvrant à la défense des droits des personnes LGBT font régulièrement l'objet de menaces et d'intimidations¹⁰. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également condamné la violence à l'égard des personnes LGBT et appelé les autorités à enquêter sur les cas de violence, poursuivre les auteurs et protéger les victimes¹¹.

14. Les femmes et les hommes transgenres sont également victimes de violences et stigmatisés au sein de la société. Les hommes gays issus de minorités ethniques sont quant à eux victimes de discriminations multiples.

15. Nous avons discuté en janvier dernier de la discrimination à l'égard des personnes LGBT lors de ma rencontre bilatérale avec la délégation kirghize, qui a insisté sur la nécessité d'un changement des mentalités afin de combattre les stéréotypes. Les préjugés doivent être combattus tant au niveau des responsables politiques que de la société en général. J'invite par conséquent le Parlement kirghize à faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe afin de lutter contre l'homophobie et la violence homophobe.

4. L'égalité de genre

16. Le Programme des Nations Unies pour le développement a développé un indice d'inégalité de genre, prenant en compte l'émancipation politique, le marché de l'emploi et l'accès à la santé reproductive. Le Kirghizstan a un indice d'inégalité de genre (0,357) légèrement plus élevé que celui de la plupart des pays européens (celui-ci va de 0,045 aux Pays-Bas à 0,366 en Turquie, la plupart étant entre 0,200 et 0,300)¹².

6. Observation finales du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, mars 2013, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fKGZ%2fCO%2f5-7&Lang=en.

7. Informations envoyées au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Human Rights Watch, 26 avril 2013, www.hrw.org/news/2013/04/26/submission-un-human-rights-committee-concerns-and-recommendations-kyrgyzstan.

8. Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, Kirgizstan: Renewed acts of harassment targeting LGBT human rights defenders and NGOs, 17 mars 2014, www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/kyrgyzstan/2014/03/d22598/.

9. Human Rights Watch, «They said we deserved this», Police violence against gay and bisexual men in Kyrgyzstan, 29 janvier 2014, www.hrw.org/reports/2014/01/28/they-said-we-deserved.

10. Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, Kirgizstan: Renewed acts of harassment targeting LGBT human rights defenders and NGOs, 17 mars 2014, www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/kyrgyzstan/2014/03/d22598/.

11. Comité des droits de l'homme, Observations finales, Kirghizstan, 27 mars 2014, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/KGZ/CO/2&Lang=en.

12. PNUD, Indicateurs de développement humain 2013, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/KGZ>.

17. La loi électorale prévoit un quota de 30 % sur les listes et les femmes représentent à ce jour 23 % des membres du parlement (28 membres sur un total de 120). Si le niveau de participation des femmes au niveau national est plus élevé que dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, on ne peut estimer que ce niveau soit satisfaisant. J'appelle les autorités à intensifier leurs efforts afin d'accroître la participation des femmes à la vie politique et publique, tant au niveau local que national. Les femmes devraient également viser à obtenir des responsabilités au sein des partis politiques.

18. La Constitution de 2010 consacre l'égalité des droits entre les femmes et les hommes et condamne la discrimination fondée sur le genre. La stratégie nationale sur l'égalité de genre jusqu'en 2020 prévoit des mesures concrètes afin de lutter contre les discriminations. Je ne peux qu'encourager les autorités kirghizes à développer et consolider une culture de l'égalité dans tous les domaines.

19. Les femmes sont actives dans le domaine politique et dans la vie associative. Toutefois, le poids de la tradition marque les esprits avec des stéréotypes typiques d'une société patriarcale, où les hommes participent à la vie publique et économique et les femmes s'occupent de leur famille et du foyer. La participation des femmes à la vie économique est limitée et aurait même diminué ces dernières années.

5. La violence à l'égard des femmes

20. Le Gouvernement kirghize est engagé dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et a pris une série de mesures concrètes ces dernières années. Je tiens à saluer ces actions et plus particulièrement l'adoption d'un plan national d'action contre la violence à l'égard des femmes et d'une loi de lutte contre la violence à l'égard des femmes (2011). Des efforts supplémentaires doivent être fournis et des moyens financiers mobilisés afin de garantir leur mise en œuvre.

21. L'enlèvement forcé de filles se pratique toujours, même s'il a été criminalisé (peine de 7 ans, 10 ans si la fille a moins de 17 ans) et les viols à cette occasion seraient fréquents¹³. Les enlèvements forcés aboutissent le plus souvent à des mariages forcés. Les forces de police ne traitent pas ce problème comme une priorité et auraient tendance à fermer les yeux. Il conviendrait de donner des formations spécifiques sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes, dont les enlèvements forcés, aux policiers et aux juges et d'organiser des campagnes de sensibilisation sur cette question à l'échelle nationale.

22. La polygamie, punie par le Code pénal, serait encore pratiquée. La violence domestique demeure relativement tabou et ne fait pas systématiquement l'objet d'une plainte. En raison de difficultés économiques, de nombreuses femmes restent dans un environnement violent, ou accepteraient de devenir la seconde ou la troisième épouse.

23. L'assistance aux victimes de violence domestique est assurée par des centres d'accueil et d'aide gérés par des ONG. Il n'y a à ce jour que 12 centres d'accueil dans le pays, rencontrant de grandes difficultés financières. Les capacités d'accueil de ces centres sont insuffisantes par rapport aux besoins des victimes.

6. La lutte contre la traite des êtres humains

24. Le Kirghizstan est un pays d'origine et de transit pour les victimes de la traite des êtres humains. Des femmes et des hommes kirghizes sont victimes de traite à des fins de travail forcé et envoyés principalement en Fédération de Russie, au Kazakhstan et en Turquie. Les femmes kirghizes sont aussi victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle à destination des Emirats arabes unis, de la Fédération de Russie, du Kazakhstan et de la Turquie. Des victimes de traite venues d'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan transitent par le Kirghizstan.

25. Le Gouvernement kirghize reconnaît ce problème et s'est engagé à le combattre. La loi sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains de 2005, amendée en 2011, a érigé en infraction la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle et de travail forcé et prévoit une peine allant de 5 à 20 ans d'emprisonnement. Le Gouvernement kirghize a adopté un plan national de lutte contre la traite des êtres humains en janvier 2013 pour 2013-2016.

13. Informations envoyées au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Human Rights Watch, 26 avril 2013, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fNGO%2fKGZ%2f14596&Lang=en

26. Des efforts et des moyens supplémentaires sont nécessaires afin de détecter et d'enquêter sur les cas de traite et de poursuivre les trafiquants. A cette fin, il conviendrait d'organiser des formations sur la lutte contre la traite pour les policiers et les juges.

7. Conclusions de la rapporteure

27. L'obtention du statut de partenaire pour la démocratie n'est que le début d'un processus de dialogue et de coopération. Je soutiens la position de la commission des questions politiques et de la démocratie d'accorder le statut de partenaire pour la démocratie au Parlement kirghize. Nous proposons d'accorder ce statut afin d'encourager l'établissement d'un lien plus étroit de coopération avec le Conseil de l'Europe, notamment dans les domaines développés dans le présent avis.

28. En accordant ce statut, l'Assemblée encourage le Parlement kirghize à continuer son développement démocratique et à renforcer le système de protection des droits humains et sa mise en œuvre.

29. La commission sur l'égalité et la non-discrimination suivra de près les développements concernant la discrimination et la violence fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, le respect des droits et la représentation politique des minorités et les questions de la violence à l'égard des femmes et de la traite des êtres humains. A terme, une adhésion à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte et la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique (STE n° 210) pourrait être encouragée. J'invite aussi dès à présent la délégation du Parlement kirghize à suivre les travaux du Réseau parlementaire pour «Le droit de vivre sans violence».

30. Je ne peux conclure sans ajouter quelques mots sur les défenseurs des droits humains qui jouent un rôle clé pour la protection et la promotion des droits humains. Des représentants d'organisations non gouvernementales travaillant à la protection des droits des minorités ont été harcelés, intimidés et menacés. Afin de démontrer son engagement et son attachement aux valeurs du Conseil de l'Europe, le Parlement kirghize devrait s'engager à protéger les défenseurs des droits humains et à leur permettre de travailler sans être harcelé ou craindre des représailles.