

Doc. 15538

23 mai 2022

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

Avis de commission¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Boriانا ÅBERG, Suède, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la Commission

1. La commission des questions politiques et de la démocratie félicite M^{me} Yevheniia Kravchuk (Ukraine, ADLE), rapporteure de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, pour son rapport, qui plaide avec force en faveur du renforcement du rôle des femmes à tous les stades des procédures de résolution des conflits et de rétablissement de la paix.
2. La commission approuve les conclusions et l'analyse du rapport, qui sont conformes à ses propres travaux relatifs à la prévention et au règlement des crises et des conflits, et elle soutient le projet de résolution proposé. Elle propose cinq amendements au projet de résolution afin d'en renforcer la teneur.

B. Amendements proposés au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 5, à la fin de la première phrase, ajouter les mots suivants:

« , conformément à la Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité. »

Amendement B (au projet de résolution)

Au paragraphe 7, après les mots «S'agissant du rôle des femmes dans les politiques et activités en matière de paix et de sécurité», insérer les mots suivants:

«l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à mettre pleinement en œuvre la Résolution 1325 et les autres résolutions des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, souvent désignées comme «le programme pour les femmes, la paix et la sécurité». En particulier,»

Amendement C (au projet de résolution)

Au début du paragraphe 8.2, insérer les mots suivants:

«de prendre des mesures pour promouvoir le recrutement des femmes dans les forces armées et»

1. Renvoi en commission: [Doc. 15045](#), Renvoi 4497 du 6 mars 2020. Commission saisie du rapport: Commission sur l'égalité et la non-discrimination. Voir [Doc. 15525](#). Avis approuvé par la commission le 17 mai 2022.



Amendement D (au projet de résolution)

Après le paragraphe 8.5, insérer le paragraphe suivant:

«d'intégrer l'enseignement de la dimension de genre à tous les stades de la formation militaire et de veiller à ce que l'enseignement dans les écoles militaires soit dispensé aussi bien par des femmes que par des hommes.»

Amendement E (au projet de résolution)

Avant le paragraphe 12, insérer le paragraphe suivant:

«Soulignant qu'une éducation de qualité, en ce qui concerne notamment la citoyenneté, la transformation des conflits et les droits humains, est essentielle pour le développement de sociétés pacifiques, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à intégrer l'éducation à la citoyenneté démocratique et à la paix dans les programmes scolaires officiels dès le plus jeune âge.»

C. Exposé des motifs de M^{me} Boriana Åberg, rapporteure pour avis

1. Introduction

1. Je tiens à féliciter M^{me} Yevheniia Kravchuk (Ukraine, ADLE) pour son rapport sur «La justice et la sécurité des femmes dans les processus de paix et de réconciliation» au nom de la commission sur l'égalité et la non-discrimination. Je tiens à rendre un hommage particulier à sa volonté de mener ce travail jusqu'au bout malgré l'agression en cours de la Fédération de Russie contre son pays, l'Ukraine, ce qui a dû compliquer sérieusement l'accomplissement de sa tâche.

2. En tant que parlementaire ukrainienne, M^{me} Kravchuk s'est retrouvée à devoir finaliser un rapport qui souligne que les femmes et les filles sont parmi les premières victimes de la guerre, notamment en tant que victimes de violences sexuelles liées au conflit, à un moment où un nombre croissant de preuves recueillies par des organismes internationaux et des observateurs non gouvernementaux montrent que les forces armées russes pourraient avoir commis de graves violations du droit humanitaire international, notamment des viols et des violences sexuelles, et où 90 % des réfugiés résultant du conflit sont des femmes et des enfants.

3. Cependant, M^{me} Kravchuk est bien placée pour savoir que pendant la guerre, les femmes ne sont pas seulement des victimes, mais aussi des acteurs clés sur le front politique, militaire et humanitaire. Comme l'indique à juste titre le projet de résolution, les parlementaires ukrainiennes ont montré, pendant le conflit en cours, qu'elles pouvaient attirer l'attention de la communauté internationale sur le drame qui se déroule en Ukraine et agir sans relâche pour mettre fin au conflit, tout en réfléchissant à la manière dont les lois et les politiques contribueront à la paix et à la réconciliation après le conflit.

2. Le rôle essentiel des femmes dans les processus de paix

4. Les données statistiques fournies sur la participation des femmes aux principaux processus de paix dans le monde (paragraphe 4 du projet de résolution) montrent que les femmes sont souvent absentes de la table des négociations lors des pourparlers de paix. Cette situation est non seulement irréaliste voir surréaliste – comme le souligne le projet de résolution – mais aussi inefficace. En fait, il est essentiel que les femmes participent aux processus de paix.

5. Une étude de 2015 sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000) du Conseil de Sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité a révélé que la participation des femmes augmente de 35 % la probabilité qu'un accord de paix dure quinze ans. Selon la même étude, l'analyse de 40 processus de paix depuis la fin de la guerre froide montre que dans les cas où les femmes ont pu exercer une forte influence sur le processus de négociation, les chances de parvenir à un accord étaient beaucoup plus élevées que lorsque les groupes de femmes exerçaient une influence faible ou nulle. Dans les cas de forte influence des femmes, un accord était presque toujours conclu².

2. «Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing The Peace: A Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council resolution 1325», ONU-Femmes, 2015.

6. Il faut associer les femmes à la prévention des conflits, à leur règlement et aux efforts de réconciliation afin que leurs intérêts et leur expérience vécue soient pleinement pris en considération dans les processus de paix et que les femmes soient également prises en compte dans les efforts de relèvement du pays au lendemain des conflits³. Dans ses résolutions pertinentes relatives à la prévention et au règlement des crises et des conflits, l'Assemblée a souligné la nécessité d'associer les femmes aux différentes modalités des efforts de réconciliation en vue d'un règlement politique durable et a constamment fait référence dans ce contexte à la Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité⁴.

7. La Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies réaffirme le rôle déterminant des femmes dans la prévention et le règlement des conflits, les négociations de paix, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix, l'intervention humanitaire et la reconstruction après un conflit, et elle souligne qu'il importe qu'elles participent sur un pied d'égalité et qu'elles soient pleinement associées à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité. Elle demande instamment à tous les acteurs de renforcer la participation des femmes et d'intégrer une perspective de genre dans tous les efforts de paix et de sécurité des Nations Unies. Elle demande également à toutes les parties à un conflit de prendre des mesures spéciales pour protéger les femmes et les filles contre la violence fondée sur le genre, en particulier le viol et les autres formes d'abus sexuels, dans les situations de conflit armé. La Résolution 1325 (2000) a été suivie par six résolutions connexes: les Résolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) et 2122 (2013). La mise en œuvre de ces résolutions est souvent désignée comme «le programme pour les femmes, la paix et la sécurité» (programme FPS).

8. Afin de renforcer la teneur du projet de résolution sur la nécessité pour l'Assemblée 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 (paragraphe 5), je propose d'ajouter une référence à la Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui est un instrument historique. De même, je pense que cela renforcerait la teneur du projet de résolution de rappeler que la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000) et du programme FPS incombe en premier lieu aux États membres. Ces deux amendements faciliteraient également la lecture des paragraphes suivants du dispositif où la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies et le programme FPS sont mentionnés (Amendements A et B).

9. Conformément à son mandat, la commission des questions politiques et de la démocratie continuera à œuvrer à la prévention des conflits et à la création des conditions nécessaires à leur règlement pacifique et durable. Le prochain rapport de la commission intitulé «Rôle du Conseil de l'Europe dans la prévention des souffrances humaines résultant de conflits armés internationaux: les différentes étapes de la prévention des conflits et les bonnes pratiques à employer» sera l'occasion de détailler la participation des femmes à la prévention des conflits.

3. Les femmes dans les forces armées

10. J'étais membre de la commission sur l'égalité et la non-discrimination lorsque le rapport sur «Les femmes dans les forces armées: promouvoir l'égalité, mettre fin aux violences fondées sur le genre» était en cours de préparation. Deux questions qui, à l'époque, avaient attiré mon attention, sont particulièrement pertinentes pour le rapport de M^{me} Kravchuk: l'importance de promouvoir le recrutement des femmes dans les forces armées, ainsi que de promouvoir leurs carrières dans l'armée⁵, et celle de créer un climat plus favorable à l'égalité de genre au sein des forces armées en veillant, entre autres, à ce que l'enseignement dans les écoles militaires soit dispensé aussi bien par des femmes que par des hommes. Des mesures visant

3. Voir Doc. 14889 on «Situation en Syrie: des perspectives de solution politique?», Rapporteuse: M^{me} Theodora Bakoyannis (Grèce, PPE/DC).

4. Voir [Résolution 2403 \(2021\)](#) «La situation en Afghanistan: conséquences pour l'Europe et la région», [Résolution 2298 \(2019\)](#) «Situation in Syrie: des perspectives de solution politique?» et [Résolution 2094 \(2016\)](#) «La situation au Kosovo* et le rôle du Conseil de l'Europe» (*Toute référence au Kosovo, 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. Ce rapport a conduit à l'adoption de la [Résolution 2120 \(2016\)](#) «Les femmes dans les forces armées: promouvoir l'égalité, mettre fin aux violences fondées sur le genre» qui souligne que «bien que les différentes armées en Europe ouvrent progressivement leurs portes au recrutement des femmes depuis quelques décennies, celles-ci demeurent très minoritaires parmi le personnel militaire, notamment aux échelons supérieurs.»

à atteindre ces objectifs ne peuvent qu'accroître la participation des femmes à la table des négociations sur un pied d'égalité avec leurs homologues masculins et devraient donc être encouragées (Amendements C et D).

4. Pas de paix sans justice

11. La justice est un ingrédient indispensable du processus de réconciliation des victimes, des communautés et des pays concernés. Elle est essentielle pour lutter résolument contre l'impunité, qui est inacceptable⁶. Le rapport souligne l'importance de la justice transitionnelle et note que les procédures judiciaires pertinentes font partie intégrante des processus de paix et de réconciliation.

12. S'appuyant sur cet argument, le projet de résolution souligne que la justice transitionnelle est une condition préalable à la reconstruction des sociétés pacifiques, car cela peut aider les victimes à obtenir justice et à tourner la page. Il se félicite 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, ainsi que de la création d'une commission d'enquête spéciale par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (paragraphe 9).

13. Ceci est conforme à la [Résolution 2433 \(2022\)](#) «Conséquences de l'agression persistante de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: rôle et réponse du Conseil de l'Europe», adoptée lors de la partie de session d'avril 2022, où l'Assemblée s'est déclarée «alarmée par les preuves de plus en plus nombreuses d'atrocités commises par les forces armées russes dans le contexte de la guerre d'agression, qui visent souvent les personnes les plus vulnérables» et a réitéré son plein appui à tous les efforts déployés pour enquêter sur les violations par la Fédération de Russie du droit international des droits humains et du droit international humanitaire et sur d'autres crimes internationaux, y compris les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et de génocide, et pour contraindre l'agresseur à répondre de ses actes⁷.

14. L'accent mis au paragraphe 10.3 du projet de résolution sur la collecte de témoignages selon le genre des personnes victimes de violences sexuelles est également conforme à la [Résolution 2433 \(2022\)](#) où l'Assemblée a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à soutenir les enquêtes et les procédures mises en place par la Cour pénale internationale, la Cour internationale de justice et la Commission d'enquête sur l'Ukraine créée par le Conseil des droits de l'homme, ainsi que le travail de la Procureure générale de l'Ukraine visant à faire en sorte que les auteurs de violations du droit international des droits humains, du droit international humanitaire et d'autres crimes internationaux répondent de leurs actes; et soutenir la collecte d'éléments de preuve sur le terrain à utiliser dans les enquêtes, notamment en ce qui concerne les violences sexuelles, qui nécessitent une action rapide et spécifique (preuves photographiques, conservation de l'ADN, etc.).

5. L'importance d'une éducation de qualité pour le développement des sociétés pacifiques

15. Dans la [Résolution 2378 \(2021\)](#) «Renforcer le rôle joué par les jeunes dans la prévention et le règlement des conflits», l'Assemblée a souligné l'importance d'une éducation de qualité et du renforcement des capacités, en ce qui concerne notamment la citoyenneté, la transformation des conflits et les droits humains, pour le développement de sociétés pacifiques. Une éducation de qualité est également importante pour favoriser la participation démocratique, y compris sous la forme d'un engagement dans des activités de la société civile dont l'importance est soulignée au paragraphe 11 du projet de résolution. Par conséquent, je voudrais proposer un amendement concernant l'intégration de l'éducation à la citoyenneté démocratique et à la paix dans les programmes scolaires officiels (Amendement E).

6. Voir [Résolution 1564 \(2007\)](#) «Poursuites engagées pour les crimes relevant de la compétence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)».

7. Dans l'[Avis 300 \(2022\)](#) «Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée a soutenu toutes les actions visant à faire en sorte que les responsables aient à répondre de leurs actes, notamment la décision du Procureur de la Cour pénale internationale d'enquêter sur la situation en Ukraine et la création d'une commission d'enquête spéciale par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.