

Senate



Sénat

CANADA

LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ : Le Canada agit pour renforcer la participation des femmes

L'honorable Nancy Ruth
Présidente

L'honorable Mobina S. B. Jaffer
Vice-présidente

**Comité sénatorial permanent
des droits de la personne**

Novembre 2010

This document is available in English.

Disponible sur l'internet Parlementaire:
www.parl.gc.ca
(Travaux des Comités – Sénat – Rapports)
40e législature – 3ième session

MEMBRES.....	I
ORDRE DE RENVOI.....	II
RÉSUMÉ	III
Les observations du comité	iv
La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies : le rôle du Canada.....	vi
Les observations du comité sur le Plan d'action du gouvernement du Canada.....	vii
Contrôle	x
LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	XI
Le Plan d'action national	xi
Permettre aux femmes de participer aux décisions en matière de paix et de sécurité.....	xi
Création d'un cadre de paix et de sécurité sexospécifique.....	xiii
Renforcement des institutions judiciaires et de l'accès aux recours	xiv
Changements aux Nations Unies	xiv
CHAPITRE I : INTRODUCTION.....	1
Aperçu.....	1
Résolution 1325 : Les femmes et les conflits armés	1
La résolution 1325 : un processus en cours	2
Développements internationaux récents.....	2
Situation actuelle.....	3
But de l'étude.....	5
Rapport du comité : point de mire sur la mise en œuvre	6
Structure du rapport.....	7
CHAPITRE II : L'APPORT DES FEMMES AUX QUESTIONS DE PAIX ET DE SÉCURITÉ – LES FEMMES COMME AGENTES DE RÉOLUTION DES CONFLITS ET DE CONSOLIDATION DE LA PAIX.....	9
Ce que disent les résolutions 1325 et 1889	9
Résolution 1325	9
Résolution 1889	11
L'importance de la participation des femmes	11
Écarts actuels de la mise en œuvre	18
Ressources économiques.....	18
Capacité.....	19
Point de mire actuel sur les questions de protection.....	20
Données limitées	22
Lenteur des progrès accomplis au chapitre des nominations de femmes et de l'égalité des sexes aux Nations Unies	27
Fragmentation institutionnelle des Nations Unies	31
Mesures à venir	35

CHAPITRE III : CONFRONTATION DE LA VIOLENCE SEXUELLE FAITE AUX FEMMES ET AUX FILLES EN TEMPS DE GUERRE.....	39
Ce qu'affirment les résolutions 1325, 1820 et 1888.....	39
Résolution 1325	40
Résolution 1820	41
Résolution 1888	43
Nécessité d'attirer l'attention sur la protection des femmes et des filles en situation de conflit armé	45
Faibles actuelles de la mise en œuvre	51
Intégration d'une démarche sexospécifique à l'architecture de paix et de sécurité	53
Poursuites et recours dans les cas de violence sexuelle :	
mécanismes judiciaires nationaux et internationaux	63
Soutien des victimes de violence sexuelle	69
Relation entre la participation des femmes aux processus décisionnels et les progrès accomplis après les conflits	71
 CHAPITRE IV : MISE EN ŒUVRE DES RÉOLUTIONS DES NATIONS UNIES SUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ – UN RÔLE SOLIDE, DURABLE ET FINANCÉ POUR LE CANADA	 73
Aperçu.....	73
Mise en œuvre des résolutions des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité :	
un défi d'envergure internationale.....	74
Cadre d'orientation pour les activités du Canada dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité.....	75
Cadre existant pour les activités canadiennes	75
Cadre de travail du comité	77
Plan d'action national.....	80
Aperçu.....	80
Activités du Canada depuis 2000.....	80
Débat sur le plan d'action national canadien	83
Plan d'action du Canada.....	86
Responsabilités en matière de mise en œuvre.....	89
Organisation du gouvernement canadien pour la mise en œuvre de la résolution 1325	89
Centre de responsabilité bien défini	92
Durabilité de la paix et de la sécurité et rôle des femmes comme décideurs	96
Création d'un cadre de paix et de sécurité sexospécifique.....	100
Renforcement des institutions juridiques	113
Activités connexes aux Nations Unies.....	115
Faut-il revoir à la hausse la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies?	118
 CONCLUSION	 121

ANNEXE I : RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), ET 1889 (2009).....	123
ANNEXE II : ORGANES DES NATIONS UNIES AYANT DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS TOUCHANT À LA RÉOLUTION 1325 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES (CSNU).....	149
ANNEXE III : TÉMOINS.....	165

MEMBRES

L'honorable Nancy Ruth, présidente

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, vice-présidente

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

Salma Ataullahjan

George Baker, C.P.

Patrick Brazeau

Elizabeth Hubley

Vim Kochhar

Rod A. A. Zimmer

Membres d'office du comité :

L'honorable Marjory LeBreton, C.P., (ou Gérald Comeau) et James Cowan (ou Claudette Tardif).

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Roméo Dallaire, Jacques Demers, Janis G. Johnson, Terry Mercer, Grant Mitchell et Jim Munson.

Service d'information et de recherché parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Allison Goody, Julia Nicol et Julian Walker, analystes.

Greffier du comité :

Adam Thompson

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 mars 2010 :

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Andreychuk,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-septième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2010.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 22 juin 2010 :

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 23 mars 2010, la date pour la présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne soit reportée du 30 juin 2010 au 31 mars 2011.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Gary W. O'Brien

RÉSUMÉ

*L'absence de guerre n'est pas une condition suffisante à la paix.
La justice et l'absence de crainte sont aussi indispensables.*

*Ursula Franklin
Compagnon de l'Ordre du Canada
scientifique de renom et militante pour la paix*

De septembre 2009 à avril 2010, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a mené une étude sur la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité adoptée à l'unanimité en octobre 2000. Comme on l'explique au chapitre 1, le Comité s'est concentré sur la mise en œuvre de la résolution par les Nations Unies, et en particulier par le Canada.

La résolution 1325 est la première résolution du Conseil de sécurité qui porte explicitement sur les répercussions des conflits armés sur les femmes. Elle a instauré une série de normes internationales s'appliquant aux États membres de l'ONU, aux belligérants, au système des Nations Unies et à ses forces de maintien de la paix, ainsi qu'à tous les autres intervenants. Ainsi, toutes ces parties doivent désormais prendre les mesures voulues pour voir à ce que l'on tienne compte du point de vue des femmes en matière de prévention et de résolution des conflits et de reconstruction et pour garantir la participation des femmes au processus de prise de décisions en la matière. De plus, elle exige de ces mêmes parties qu'elles prennent des mesures pour faire respecter toutes les obligations en matière de droit international sur les conflits armés, condamnant toutes formes de violation des droits fondamentaux des femmes et d'atteinte à leur sécurité.

Cette résolution historique a depuis été renforcée par trois autres résolutions du Conseil de sécurité : la résolution 1820 sur les violences sexuelles durant les conflits armés (2008), dont l'unique objectif est de multiplier les efforts déployés pour protéger les femmes et les filles lors des conflits et de voir à ce que les auteurs de violations des droits des femmes, en particulier en cas de violence sexuelle, soient dûment poursuivis devant les tribunaux; la résolution 1888 (2009), laquelle prévoit des engagements plus fermes en matière de mise en œuvre; et enfin la résolution 1889 (2009), qui porte sur le rétablissement de la paix après un conflit.

Les observations du comité

Dans l'ensemble, le comité a constaté que si des progrès ont été réalisés depuis 2000, il reste néanmoins encore fort à faire. La mise en œuvre des résolutions présente des lacunes - dont il est fait état dans le présent rapport – montrant que le Canada et les autres États membres de l'ONU doivent intervenir pour à la fois encourager et soutenir l'application de la résolution 1325 de manière que les objectifs visés soient atteints.

Le comité s'est penché sur l'importance de la participation des femmes aux décisions portant sur toutes les questions de paix et de sécurité. En effet, les femmes représentent en général la moitié de la population et leur apport à la négociation de la paix et à la reconstruction est unique et précieux. Qui plus est, la participation des femmes à la résolution des conflits contribue grandement à l'établissement d'une paix durable.

Pourtant, dans la plupart des cas, on constate que les femmes demeurent notoirement absentes du processus de décision. D'après le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), depuis 1992, on ne recense parmi les signataires d'accords de paix que 2,4 % de femmes.

Les personnes et groupes que nous avons entendus ont fait ressortir plusieurs facteurs qui nuisent à la mise en œuvre de la résolution 1325 :

- ***Insécurité économique.*** La plupart des femmes n'ont pas les moyens de participer aux processus de paix.
- ***Capacité.*** Trop de femmes n'ont toujours pas la possibilité d'acquérir l'instruction et la formation qui leur permettraient de jouer un rôle influent dans les activités de planification et de négociation.
- ***Manque de données.*** Il existe encore très peu de données sur les répercussions des conflits armés sur les femmes et sur la mesure dans laquelle on tient compte des points de vue différents des hommes et des femmes dans les interventions en matière de paix et de sécurité.
- ***Lenteur des progrès à l'ONU.*** Il y a peu de femmes dans les instances supérieures de l'ONU et encore moins parmi les représentants spéciaux du Secrétaire général. Qui plus est, l'intégration des femmes reste encore à faire à l'ONU, notamment au niveau des équipes de médiation, qui manquent généralement de spécialistes.

- ***Fragmentation institutionnelle.*** Plusieurs organismes des Nations Unies ont des responsabilités à l'égard des femmes, si bien qu'ils font parfois double emploi et que, en revanche, certaines interventions indispensables, en particulier au niveau opérationnel, tombent entre les mailles du système.

On observe que les aspects de la résolution 1325 qui portent sur l'autonomisation des femmes sont relativement négligés par comparaison avec ceux qui concernent la protection des populations civiles contre la violence et les violations des droits de la personne en situation de conflit. Or, ces deux aspects sont tout aussi importants. Les femmes ne sont pas seulement les victimes de la guerre et les bénéficiaires de la paix. On ne pourra pas lutter efficacement contre la violence faite aux femmes tant que celles-ci ne seront pas considérées comme des membres à part entière de la société.

Le rapport montre à quel point les conflits armés déplacent et dépossèdent les femmes et exposent celles-ci à des actes de violence. On y traite en particulier du viol comme arme de guerre.

La condition des femmes en situation de conflit armé demeure précaire et périlleuse. L'exemple le plus troublant est celui de la République démocratique du Congo, où, suivant des estimations de l'ONU, au moins 36 viols par jour ont été commis en 2009.

Les témoins entendus réclament des progrès à plusieurs égards :

- ***Intégration d'une démarche sexospécifique à l'architecture de paix et de sécurité.*** Un des moyens d'intégrer une démarche sexospécifique aux opérations de sécurité consiste à admettre des femmes parmi le personnel militaire et policier, car leur présence dans ces fonctions, ainsi qu'aux niveaux supérieurs de la diplomatie et de l'aide au développement, accroît l'efficacité globale des missions. Il faut aussi par ailleurs du personnel spécialisé pour que tous les processus en matière de sécurité répondent aux besoins et aux priorités des femmes. Enfin, il importe d'incorporer une démarche sexospécifique à tous les programmes d'entraînement du personnel de sécurité.
- ***Mécanismes judiciaires.*** Dans beaucoup de pays, une culture de l'impunité persiste à l'égard des crimes de violence sexuelle, tendance qui se reflète dans certains accords de paix. Les institutions judiciaires nationales ont du mal à faire leur travail, faute de ressources et de compétences suffisantes. En conséquence, beaucoup d'agressions ne sont jamais signalées aux autorités et ne font donc

jamais l'objet d'une enquête. Il y a donc un écart entre les recours internationaux et les mécanismes nationaux, les seuls dont peuvent se prévaloir la plupart des victimes.

- *Soutien des victimes.* Le manque de services médicaux et de counselling et de mécanismes de réintégration économique et sociale nuit au rétablissement des femmes.

La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies : le rôle du Canada

Le comité examine en détail les réalisations du Canada au chapitre de la résolution 1325 des Nations Unies, et traite de façon plus générale des questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité

Le Canada était un membre non permanent du Conseil de sécurité quand la résolution 1325 a été adoptée en 2000 et a joué un rôle prépondérant à ce chapitre. Le comité a été mis au courant des activités du Canada depuis lors, en particulier dans le contexte des travaux de la délégation permanente du Canada aux Nations Unies. Depuis 2000, le Canada est un chef de file, notamment pour ce qui est de maintenir l'élan international à l'égard de la résolution 1325 grâce à sa collaboration avec les gouvernements d'États membres qui forment le « groupe des amis sur les Femmes, la paix et la sécurité » à New York.

Le comité s'est concentré sur les actions et interventions qui mettraient le mieux à profit le savoir-faire du Canada et lui permettraient de faire avancer la cause des femmes dans les situations de conflit armé dans le contexte des opérations de maintien, de rétablissement et de consolidation de la paix.

Au moment où il a tenu ses audiences, le comité a eu du mal à savoir, en interrogeant les représentants de ministères, si un plan d'action national sur la résolution 1325 était en préparation et, si oui, quels en étaient le contenu, la portée et l'état d'avancement. Or, la plupart des témoins ont vivement recommandé que le Canada se dote d'un tel plan, estimant qu'il permettrait d'établir des mécanismes de reddition de comptes, de sensibiliser les esprits à la question au niveau national tout en contribuant à la mobilisation et à l'établissement de normes au niveau international.

Sur la foi des témoignages qu'il a entendus, le comité conclut que le Canada doit se doter d'une stratégie nationale complète de mise en œuvre de la résolution 1325.

Le comité a accueilli favorablement la publication, le 5 octobre 2010, du Plan d'action du gouvernement sur les résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité du CSNU intitulé *[Offrir la paix et la sécurité à tous](#)*, lequel présente de nombreux éléments intéressants et répond à un certain nombre de ses préoccupations. Pour clarifier la position du Canada, le comité recommande néanmoins une série d'actions concrètes ciblant les problèmes auxquels font face les femmes en situation de conflit armé.

Les observations du comité sur le Plan d'action du gouvernement du Canada

Le rapport du comité est un complément du Plan d'action du gouvernement. Il présente des analyses et recommandations du point de vue des parlementaires. Même si l'élaboration de la stratégie est importante pour que le gouvernement puisse contribuer efficacement à la mise en œuvre de la résolution 1325 au niveau international, la clé réside dans sa mise en œuvre concrète.

En conséquence, le comité estime important d'adjoindre d'autres éléments au Plan d'action :

- Les indicateurs ont leur importance, mais ils ne suffisent pas. Il importe d'associer des cibles particulières à chaque indicateur, assorties d'échéances précises.
- Il faut intégrer aux rapports annuels à venir du gouvernement une analyse détaillée des aspects plus complexes et des éléments qualitatifs de la condition des femmes durant un conflit armé.
- Des ressources budgétaires pluriannuelles doivent être affectées expressément à la mise en œuvre du Plan d'action.

Les efforts déployés doivent s'articuler autour d'un cadre ciblé d'activités où le Canada peut avoir un réel apport tout en remédiant aux lacunes mentionnées précédemment au niveau de la mise en œuvre. Le comité estime que le Canada devrait se concentrer sur les éléments ci-dessous.

- **Donner aux femmes le pouvoir de prendre des décisions dans les dossiers qui concernent la paix et la sécurité**

Les femmes qui agissent comme délégués, négociateurs et médiateurs pour l'établissement de la paix et les organisations de la société civile actives dans ce domaine ont besoin de financement dédié et d'autres formes d'aide pour participer aux processus de résolution de conflits, ainsi que pour acquérir des compétences et se perfectionner en la matière. Le Canada doit accorder la priorité aux considérations sexospécifiques chaque fois qu'il participe à des négociations de paix, à des activités de médiation et à des opérations visant à tenir des élections, à fixer des priorités et à bâtir des institutions une fois que les conflits sont résolus.

Certains des domaines particuliers où le Canada doit intervenir, qui sont ressortis durant les audiences, figurent dans le Plan d'action du gouvernement. On y mentionne notamment la nécessité d'appuyer la recherche sur l'expérience des femmes dans les conflits et par la suite, de dresser une liste de personnes possédant une expertise en matière de spécificité des sexes pour les négociations de paix et le renforcement des institutions après les conflits, d'augmenter le nombre de Canadiennes dont la candidature est proposée pour des postes supérieurs aux Nations Unies et de veiller à intégrer une démarche sexospécifique aux mesures de soutien des réformes et programmes dans le secteur de la sécurité.

- **Ériger un cadre pour la paix et la sécurité qui tient compte de la spécificité des sexes**

Le comité s'est penché en particulier sur la question de la formation offerte au personnel du ministère de la Défense nationale (MDN), des Forces canadiennes (FC) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Le comité s'est rendu compte que l'on ne traite pas spécifiquement et en profondeur des résolutions de l'ONU durant la formation et le perfectionnement du personnel du MDN, des FC et de la GRC.

Le comité estime qu'une formation générale sur les questions d'éthique et de déontologie ne suffit pas. Les questions concernant les femmes dans le contexte de la paix et de la sécurité doivent faire partie intégrante de la formation pré-déploiement et de la formation sur le terrain dispensée au personnel du MDN, des FC et de la GRC. Le même modèle devrait être appliqué à la formation dispensée aux forces militaires et aux forces policières étrangères. En outre, la formation doit aborder la question plus vaste de la participation des femmes au règlement des conflits et à la réintégration d'après-conflit, sujet qui déborde la simple protection des personnes civiles.

Le comité recommande que l'on augmente sensiblement d'ici 2015 le nombre de femmes parmi les personnels canadiens de police militaire et de police civile envoyés en mission sur le terrain, particulièrement dans les postes de direction. Il presse notamment la GRC d'envisager sérieusement le déploiement d'une unité policière constituée en majorité ou exclusivement de femmes dans le cadre d'une mission de paix de l'ONU. Le Canada devrait par ailleurs accorder une aide financière aux autres pays pouvant le faire pour leur permettre de déployer de telles unités.

- **Renforcer les institutions judiciaires et l'accès aux recours**

Le comité s'est concentré sur la manière dont le Canada pourrait soutenir encore davantage la Cour pénale internationale et contribuer à combler l'écart entre celle-ci et les institutions judiciaires nationales dans les pays aux prises avec un conflit ou qui sont en reconstruction après un conflit. Il conviendrait en particulier de soutenir les enquêtes et poursuites sur les crimes de violence sexuelle. Par ailleurs, tous les efforts du Canada en matière de réforme et d'amélioration des systèmes judiciaires doivent comporter un élément d'intégration des considérations sexospécifiques.

Enfin, le comité s'est penché sur les mesures particulières que le Canada pourrait prendre à l'ONU. Il voit d'un bon œil le regroupement récent des organes de l'ONU chargés de la protection de la femme par la création d'ONU Femmes, entité qui sera opérationnelle en janvier 2011. Il est aussi encouragé par la nomination, plus tôt cette année, de la première représentante spéciale du Secrétaire général sur la violence sexuelle dans les conflits. Le comité continue cependant de penser qu'il vaudrait mieux que l'on confie expressément à un seul organe des Nations Unies la mission de voir à la mise en œuvre intégrale de tous les éléments de la résolution, à l'intérieur de l'Organisation des Nations Unies et dans les États membres de l'ONU. Le comité recommande que cette responsabilité soit confiée à la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la violence sexuelle dans les conflits armés. Cette mission élargie doit englober l'ensemble des questions qui concernent les femmes dans le contexte de la paix et de la sécurité.

Dans l'ensemble, le comité cherche à amplifier l'apport du Canada en l'amenant à se concentrer sur les questions au sujet desquelles il possède compétences et expérience. Il entrevoit

pour le Canada un rôle de champion international dans la mise en œuvre du programme des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité grâce à ses politiques relatives aux affaires étrangères, à la défense, à la justice et au développement.

Contrôle

Parmi les principales préoccupations des témoins, il importe de mentionner la nécessité pour le gouvernement de charger un organe donné de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cet égard, le Plan d'action confie cette responsabilité au Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction du ministère des Affaires étrangères. Le comité y voit une décision utile. Reste à savoir dans quelle mesure cette initiative donnera les résultats escomptés. Le comité entend bien suivre de près les activités du Groupe de travail pour veiller à ce que cette approche pangouvernementale fonctionne comme elle le devrait.

Au demeurant, il importera de faire, à terme, le bilan de l'efficacité des politiques et programmes prévus dans le Plan d'action. Le comité a donc l'intention, dans le contexte de ses attributions en matière de contrôle parlementaire, de surveiller la mise en œuvre du Plan d'action pour s'assurer que les promesses du gouvernement se concrétisent.

Le comité conclut son analyse en soulignant le fait que la situation des femmes et des filles durant les conflits et après a des répercussions non seulement sur le sort de celles-ci, mais aussi sur les intérêts de politique étrangère du Canada et des États aux vues similaires aux siennes, ainsi que sur l'efficacité de l'ONU. Il est bien conscient de la complexité et de la difficulté que présente la condition des femmes durant les conflits armés. Mais il est convaincu que le Canada est bien placé pour se faire le champion de la mise en œuvre intégrale et rapide de la résolution 1325, aux Nations Unies et auprès des États membres de l'organisation.

LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Plan d'action national

1. Le gouvernement du Canada devrait affermir son Plan d'action pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU) sur les femmes, la paix et la sécurité de la manière suivante :
 - en définissant les objectifs à atteindre pour chacune des mesures prévues dans le Plan;
 - en assortissant les indicateurs d'échéances pour chacun de ces objectifs.
2. Le gouvernement du Canada devrait affecter des ressources budgétaires pluriannuelles bien définies à la mise en œuvre du Plan d'action. Le niveau des ressources affectées doit tenir compte des activités et objectifs décrits dans le Plan d'action.
3. Le gouvernement du Canada devrait déposer les rapports annuels sur le Plan d'action aux deux chambres du Parlement. Tous les ans, un comité parlementaire devrait examiner les progrès accomplis ainsi que Plan d'action proprement dit, tâche qui devrait être confiée à tour de rôle aux divers comités chargés des questions relatives aux affaires étrangères et au développement international, aux droits de la personne, à la justice, à l'égalité des sexes, à la défense nationale et à la sécurité publique.

Permettre aux femmes de participer aux décisions en matière de paix et de sécurité

À Ottawa, le gouvernement du Canada devrait :

4. réserver des fonds qui seront expressément affectés à la participation des femmes aux processus de paix, notamment au soutien des femmes déléguées, des femmes responsables de la négociation, des femmes responsables de la médiation, et aux équipes de négociation régionales, afin de développer une expertise sur les spécificités des sexes;
5. entreprendre des projets ciblant expressément la formation, l'éducation et le renforcement des capacités des femmes et des organismes de femmes de la société civile dans des situations de conflit armé;

- 6. accroître davantage l'aide globale de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) aux programmes d'éducation destinés aux femmes et aux filles afin de renforcer leur position dans des situations de conflit et de fragilité d'un État;**
- 7. mobiliser et parrainer des femmes et groupes de femmes dans les pays touchés par des conflits afin de leur permettre de participer à des colloques et à des ateliers de formation offerts par des organismes non gouvernementaux et de recherche;**
- 8. former les ministres et les parlementaires, ainsi que le personnel du gouvernement du Canada travaillant au MAECI, à l'ACDI, au MDN, dans les FC, au ministère de la Sécurité publique et au Bureau du Conseil privé sur l'analyse comparative entre les sexes;**
- 9. élaborer une stratégie qui prend en compte la spécificité des sexes chaque fois que le Canada participe à des missions de négociation de paix et à des efforts de médiation ou qu'il joue un rôle connexe dans des zones de conflit et d'après-conflit;**
- 10. définir des mesures concrètes pour accorder la priorité à l'inclusion automatique des femmes chaque fois que le Canada participe à ces initiatives (voir la recommandation 9);**
- 11. cibler le soutien électoral d'après-conflit fourni par le MAECI, l'ACDI et Élections Canada pour la participation des femmes aux processus électoraux et en tant que candidates ou électrices;**
- 12. plaider en faveur d'approches novatrices visant la participation des femmes aux processus de paix, y compris des approches et des colloques sur la distinction hommes-femmes après les conflits, et tout autre mécanisme favorisant la participation des femmes et de la société civile au niveau local.**

Aux Nations Unies, le gouvernement devrait :

- 13. militer en faveur de la création et du financement d'un fonds d'affectation spéciale des Nations Unies dont la surveillance serait assurée par la nouvelle entité découlant du regroupement des organismes de promotion de la femme de l'ONU (ONU Femmes) et qui viserait à aider les femmes à participer activement à toutes les étapes du règlement de conflits;**
- 14. préconiser le développement des capacités en matière de consultation sur les différences entre les sexes au sein de toutes les unités de soutien à la médiation de l'ONU et de leurs équipes d'appui, et affecter des fonds à cet égard;**

15. proposer que le Conseil de sécurité de l'ONU élabore une approche systématique pour rencontrer les organisations de femmes lorsqu'il fait des visites sur le terrain.

Création d'un cadre de paix et de sécurité sexospécifique

16. Le gouvernement du Canada devrait veiller à ce que la formation et l'éducation offertes par le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ainsi que la Gendarmerie royale du Canada à leur personnel débordent le cadre de la protection des personnes civiles et traitent des questions de plus grande portée qui concernent la participation des femmes à tous les processus de règlement des conflits et à la réintégration d'après-conflit.
17. Les FC devraient envisager de se doter d'un nombre suffisant de conseillers bien au fait des questions de sexospécificité qui se posent durant les conflits et après, lesquels pourraient être intégrés aux unités des FC dans les déploiements importants.
18. Les FC et la GRC devraient établir des objectifs clairs visant à porter à 20 % d'ici 2015 le nombre de femmes dans les contingents des missions à l'étranger.
19. Les FC et la GRC devraient toutes deux élaborer des stratégies assorties d'un échéancier pour accroître le nombre de femmes nommées à des postes de direction de haut niveau dans le cadre du déploiement de missions de sécurité à l'étranger, et pour les maintenir à ces niveaux.
20. La GRC devrait envisager la formation d'une unité de police militaire composée en totalité ou en majorité de femmes et son déploiement dans le cadre d'une mission de paix des Nations Unies. Le gouvernement du Canada devrait par ailleurs accorder une aide financière pour permettre à d'autres pays pouvant faire partie d'une police civile internationale de déployer de telles unités.
21. Dans le but d'établir des pratiques exemplaires en matière de formation tenant compte des différences entre les sexes, le MDN et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) devraient entrer systématiquement en liaison avec les organisations en place qui ont élaboré des modules et des programmes de formation se rattachant au dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, notamment le Centre Pearson pour le maintien de la paix et l'Institute for Inclusive Security des États-Unis.

Renforcement des institutions judiciaires et de l'accès aux recours

- 22. Le gouvernement du Canada devrait refuser d'apporter toute forme de soutien à la négociation ou à la médiation de cessez-le-feu, d'accords de paix ou de règlements après un conflit qui comportent des amnisties pour les violations des droits de la personne et/ou les actes de violence sexuelle commis pendant les hostilités.**
- 23. Le gouvernement du Canada devrait fournir, par l'entremise du MAECI, du ministère de la Justice, de Sécurité publique Canada et de l'ACDI une aide complète et soutenue visant tout particulièrement la consolidation, la professionnalisation et le renforcement des capacités des systèmes juridiques nationaux dans les pays en situation de conflit et d'après-conflit, et veiller à ce que les femmes et les filles aient accès à la justice.**
- 24. Le gouvernement du Canada devrait militer sur la scène internationale pour l'établissement, au sein du bureau du procureur de la Cour pénale internationale, d'un poste de conseiller permanent de haut niveau en matière de crimes à caractère sexiste, et prévoir des fonds réservés à la création de ce nouveau poste.**

Changements aux Nations Unies

Aux Nations Unies, le gouvernement du Canada devrait :

- 25. Intervenir en vue de l'élargissement du mandat de la représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU sur la violence sexuelle de manière qu'il comprenne de façon explicite les questions générales liées au dossier des femmes, de la paix et de la sécurité.**
- 26. Fournir un financement de base à ONU Femmes sous forme de contribution volontaire.**

CHAPITRE I : INTRODUCTION

Aperçu

Résolution 1325 : Les femmes et les conflits armés

Au cours des dernières décennies, le monde a été témoin de guerres civiles brutales, de la déstabilisation politique et de bouleversements dans une foule de pays. Ces conflits et actes de violence ne datent pas d'hier, mais la communauté internationale n'a commencé que récemment à se pencher sur les problèmes inhérents aux conflits armés.

De tout temps, les efforts nationaux et internationaux déployés pour résoudre les conflits armés ont très peu tenu compte des perspectives et des expériences des femmes et des filles. Cette tendance persiste, et ce, même si les femmes et les enfants souffrent habituellement de manière disproportionnée des conflits armés et sont souvent ciblés délibérément par les belligérants. En effet, la violence sexualisée à l'endroit des femmes et des filles et les violations systématiques de leurs droits fondamentaux, des actes terribles, constituent trop souvent des caractéristiques communes des guerres modernes.

Les femmes sont souvent tenues à part des mécanismes décisionnels visant à résoudre les conflits. Des études ont montré que même si les femmes peuvent faire bénéficier de leurs points de vue uniques et précieux les pourparlers de paix et les étapes de la reconstruction, elles ne sont habituellement pas conviées aux discussions, si elles n'en sont pas carrément exclues.

Toutefois, depuis la fin des années 1990, la communauté internationale prend de plus en plus conscience de la nécessité de s'attarder spécifiquement aux priorités et aux rôles des femmes pendant les conflits et par la suite, au moment de la consolidation de la paix. L'adoption à l'unanimité de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), en octobre 2000, est une étape clé des efforts visant à modifier la réaction de la communauté internationale face à ces aspects des conflits armés.

La résolution 1325 est la première des mesures adoptées par le Conseil de sécurité portant explicitement sur les répercussions des conflits armés sur les femmes. Elle délimite clairement la démarche du Conseil de sécurité sur ces aspects de son programme en établissant le lien direct

entre la mesure dans laquelle les femmes peuvent participer activement et de manière égalitaire, en tant que décideuses, aux interventions sociétales dans un conflit armé, à l'établissement d'une paix durable et à la réconciliation¹.

La résolution 1325 a instauré une série de normes internationales sur les femmes et les filles en situation de conflit armé s'appliquant aux États membres de l'ONU, aux belligérants, au système des Nations Unies et à ses forces de maintien de la paix, ainsi qu'à tous les autres intervenants. Elle exige que les femmes participent à la prise des décisions sur les questions de paix et de sécurité, et qu'une démarche sexospécifique fasse partie intégrante de tous les processus des Nations Unies et des États membres en matière de prévention et de gestion des conflits, de maintien et de consolidation de la paix, et de désarmement. De plus, elle exige de ces mêmes parties qu'elles prennent des mesures pour faire respecter toutes les obligations en matière de droit international sur les conflits armés, condamnant toutes formes de violation des droits fondamentaux et d'atteinte à la sécurité des femmes et des filles. Dans son rapport de 2004 au Conseil de sécurité, le Secrétaire général de l'ONU a exposé, de la meilleure façon qui soit, l'intention originale de la résolution 1325 : « La résolution 1325 (2000) représente pour les femmes du monde entier la promesse que leurs droits seront protégés et que les obstacles qui les empêchent de participer pleinement et sur un pied d'égalité avec les hommes au maintien et à la promotion d'une paix durable seront éliminés² .»

La résolution 1325 : un processus en cours

Développements internationaux récents

Depuis deux ans, d'importants progrès ont été accomplis dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité. En 2008, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1820, dont l'unique objectif est d'accroître les efforts visant à protéger les femmes et

¹ Durant la période qui a précédé l'adoption de la résolution 1325, le président du Conseil de sécurité, à l'occasion de la Journée internationale de la femme, en mars 2000, avait établi ce lien en déclarant ceci au nom du Conseil : « L'égalité d'accès et la pleine participation des femmes aux structures du pouvoir et leur entière intégration à tous les efforts de prévention et de résolution des conflits sont essentiels au maintien et à la promotion de la paix et de la sécurité. » [traduction] Voir : *Peace Inextricably Linked with Equality Between Women and Men Says Security Council in International Women's Day Statement*, communiqué de presse, SC/6816, 8 mars 2000, <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000308.sc6816.doc.html>.

² Conseil de sécurité des Nations Unies, *Les femmes, la paix et la sécurité - Rapport du Secrétaire général*, S/2004/814, distribué le 13 octobre 2004.

les filles dans les situations de conflit et de poursuivre les auteurs de tels crimes. Elle se concentre sur les violences sexuelles perpétrées durant et après les conflits armés, témoignant de la volonté du Conseil de sécurité de déclarer sans équivoque qu'il faut mettre fin à l'impunité pour de tels crimes. La résolution 1820 pose les jalons de la démarche internationale visant à éradiquer le fléau que constituent le viol et l'exploitation sexuelle, des caractéristiques communes à trop de conflits armés.

Il y a tout juste un an, en 2009, le Conseil a adopté deux nouvelles résolutions –1888 et 1889 – qui exposent en détail les principes des résolutions 1325 et 1820 et formulent des engagements plus fermes à cet égard. La résolution 1889 ajoute l'élément essentiel de l'expansion de la participation des femmes à l'établissement de la paix et à la vie publique après les conflits. Les Nations Unies ont par ailleurs résolu de créer de nouveaux mécanismes institutionnels pour faire progresser l'ensemble du dossier et suivre sa mise en œuvre.

Situation actuelle

Malgré ces quelques avancées, les événements survenus en Guinée à la fin de septembre 2009 illustrent que les progrès vers la mise en œuvre à l'échelle mondiale de la résolution 1325 sont insuffisants. Des femmes qui participaient à des manifestations pacifiques contre l'instauration d'un régime militaire avaient en effet été attaquées par les forces de sécurité du régime, et des cas de viol avaient été signalés³.

De même, malgré la conclusion d'un accord de paix national et l'élection démocratique d'un nouveau gouvernement dans la République démocratique du Congo en 2006, la vie quotidienne des femmes dans les provinces de l'est de ce pays demeure périlleuse, étant la cible des brutalités commises par les différentes factions armées en activité⁴. En 2010, des rapports troublants ont révélé qu'au moins 300 femmes et filles avaient été violées par des membres de ces groupes

³ Neil MacFarquhar, « UN Panel Calls for Court in Guinea Massacre », *The New York Times*, 21 décembre 2009, <http://www.nytimes.com/2009/12/22/world/africa/22guinea.html?ref=guinea>. Voir aussi Adam Nossiter, « Troops in Guinea Said to Fire on Pro-Democracy Protestors », *The New York Times*, 28 septembre 2009, <http://www.nytimes.com/2009/09/29/world/africa/29guinea.html>.

⁴ Le comité a reçu le mémoire de l'Africa Canada Accountability Coalition intitulé : *Le pire endroit au monde pour être une femme – Le rôle du Canada dans la lutte contre le viol en République démocratique du Congo – Énoncé de politique et rapport de discussion*, septembre 2009. Pour plus de renseignements sur la violence sexuelle dans le conflit en République démocratique du Congo, voir aussi Harvard Humanitarian Initiative (avec l'appui d'Oxfam Amérique), *Now, the World is Without Me: An Investigation of Sexual Violence in Eastern Democratic Republic of Congo*, avril 2010, <http://hhi.harvard.edu/images/resources/reports/hhi-oxfam%20drc%20gbv%20report.pdf>.

entre la fin de juillet et le début d'août dans des villages situés dans l'Est du Congo, dont l'un à proximité d'une base des Casques bleus⁵. Toutes ces situations se produisent dans un pays qui s'évertue à établir des institutions efficaces, dont celles essentielles à la justice, à la santé et à la sécurité.

On ne sait pas si les tentatives de réconciliation politique et d'instauration de la paix, dans des pays allant de l'Afghanistan au Soudan, incluent des femmes dans des rôles de décideurs d'influence. Même aux Nations Unies, architecte institutionnel et berceau de la résolution 1325, très peu de femmes sont présentes aux instances supérieures des différents bureaux et organismes, et elles sont encore moins nombreuses à occuper les fonctions de représentant spécial ou d'envoyé du Secrétaire général. L'intégration de la dimension des genres reste à faire à l'ONU, qui doit par ailleurs composer avec ses propres problèmes en ce qui a trait à la conduite de certains de ses employés militaires et civils sur le terrain⁶.

Alors qu'on marquait le 10^e anniversaire de la résolution 1325, en octobre de cette année, il apparaît évident qu'il reste beaucoup à faire. Des progrès ont été accomplis à l'ONU et dans les États membres, mais l'atteinte des objectifs de la résolution 1325 et des résolutions subséquentes est encore loin. C'est ce qu'a affirmé le représentant permanent adjoint du Canada auprès des Nations Unies, Henri-Paul Normandin, dans son allocution au Conseil de la sécurité, en octobre dernier :

La mise en œuvre de la résolution 1325 se poursuit, tant au niveau national qu'à celui de l'ONU. Nous soulignerons l'an prochain le 10^e anniversaire de cette résolution, et le temps est venu de procéder à un

⁵ « UN peacekeepers 'failed' DR Congo rape victims », *BBC News*, 7 septembre 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-11224656>.

⁶ Pour plus d'information à ce sujet, voir : Service de la déontologie et de la discipline des Nations Unies, *Police: Sexual Exploitation and Abuse Policy*, <http://cdu.unlb.org/Policy/SexualExploitationandAbusePolicy.aspx> (consulté le 2 septembre 2010). Selon le site Web : « Les Nations Unies ont adopté une série de politiques sur l'exploitation et l'abus sexuels à la suite d'allégations selon lesquelles du personnel de missions humanitaires et de maintien de la paix auraient commis de tels actes dans des régions incluant les Balkans, le Cambodge et le Timor-Leste dans les années 1990, en Afrique occidentale en 2002 et en République démocratique du Congo en 2004. » [traduction] Pour obtenir des renseignements sur les réformes entreprises par l'ONU, voir <http://cdu.unlb.org/Policy/ReformstoEliminateSexualExploitationandAbuse.aspx>.

rigoureux examen des progrès que nous avons accomplis, ainsi que des lacunes à corriger⁷.

À la lumière des récents événements survenus dans les zones de conflit et d'après-conflit, il ne fait aucun doute que les mesures prises au niveau opérationnel sont inadéquates. Il y a par ailleurs des lacunes et place à amélioration en ce qui a trait aux structures institutionnelles en place, dans les pays et à l'échelle internationale, pour permettre aux gouvernements de donner suite à l'esprit et aux mesures spécifiques de la résolution 1325 et des résolutions connexes. Ces aspects seront abordés en détail dans les prochains chapitres.

But de l'étude

Compte tenu de l'ampleur des progrès à réaliser dans l'atteinte des objectifs des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, des effets dévastateurs des conflits armés sur les femmes et les filles, et des conséquences de leur exclusion des initiatives de consolidation de la paix, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a décidé d'étudier la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette décision a été motivée, entre autres, par le fait que le Canada ne disposait pas, à ce moment-là, d'un plan d'action national sur la résolution 1325. Durant son étude, le comité s'est attardé particulièrement à la mise en œuvre de la résolution, jusqu'ici, par les Nations Unies et le Canada.

Globalement, il est ressorti des audiences du comité sur la résolution 1325 que des progrès ont été accomplis, depuis 2000, tant au pays qu'à l'étranger. Le Canada a reconnu le besoin de tenir compte des perspectives et des priorités, souvent mises de côté, des femmes et des filles en situation de conflits armés lorsqu'il a participé directement à l'adoption de la résolution 1325 en qualité de membre non permanent du Conseil de sécurité en 2000. Depuis, il s'est affairé à hausser ces normes en appuyant les résolutions 1820, 1888 et 1889, faisant progresser d'importantes initiatives dans le cadre de ses politiques de diplomatie, de développement et de défense.

⁷ Déclaration de l'ambassadeur Henri-Paul Normandin, représentant permanent adjoint du Canada auprès des Nations Unies, au débat public du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, New York, 5 octobre 2009.

Toutefois, le comité s'est fait dire à maintes reprises que des efforts plus soutenus et concrets doivent être déployés par les Nations Unies et les gouvernements au niveau politique et sur le plan des ressources financières, humaines et spécialisées qui sont consacrées à des programmes.

Le comité s'est réuni de septembre 2009 à avril 2010 et reçu les témoignages d'une variété de témoins, dont des représentants du gouvernement du Canada, des Nations Unies et d'organismes de la société civile, ainsi que des experts politiques. L'examen s'est concentré sur la résolution 1325, mais le comité s'est aussi attardé à d'autres résolutions connexes adoptées par le Conseil de sécurité à l'égard des femmes, de la paix et de la sécurité au cours de la dernière décennie, à savoir les résolutions 1820, 1888 et 1889.

À l'échelle nationale, le comité espérait que son étude inciterait le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à créer, puis mettre en œuvre un plan d'action national sur les résolutions de l'ONU. Au niveau international, le comité voulait faire progresser les droits des femmes dans le monde, ce qu'il considère comme un élément clé de son mandat⁸. Le comité est aussi d'avis que l'avancement des droits des femmes aura, en soi, un impact plus large : le renforcement de la paix et de la sécurité dans le monde.

Rapport du comité : point de mire sur la mise en œuvre

Comme c'est le cas de nombreuses résolutions des Nations Unies, ce n'est pas la formulation de nouvelles promesses qui pose problème, mais plutôt la mise en œuvre des engagements pris par les États membres. Le comité croit que le 10^e anniversaire imminent de la résolution 1325 est un moment propice pour accélérer l'atteinte des objectifs. Une intervention plus convaincue est nécessaire pour que des changements concrets et durables soient instaurés dans les pays en conflit, au sein des Nations Unies et dans les politiques nationales de tous les États membres.

⁸ Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a pour mandat de suivre l'évolution des questions relatives aux droits de la personne et d'étudier les mécanismes mis en place par le gouvernement du Canada pour s'acquitter de ses obligations nationales et internationales en la matière. Voir : http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenOrders.asp?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=77.

Depuis la conclusion des audiences du comité, en avril 2010, le gouvernement du Canada a publié son Plan d'action pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, intitulé *Offrir la paix et la sécurité à tous*. Le comité est encouragé par cette mesure et accueille le plan et ses nombreux éléments positifs (dont il sera question dans le dernier chapitre du rapport). Plusieurs des problèmes et préoccupations clés soulevés par les témoins au moment des audiences du comité ont été abordés dans le plan. Le comité espère que ce dernier permettra au Canada de passer à la prochaine étape et de mettre en œuvre des résolutions des Nations Unies.

Le comité ne considère pas son rapport comme un explicatif du Plan d'action du gouvernement, mais plutôt comme un complément, car il formule les points de vue, analyses et recommandations des parlementaires. Le rapport ne se concentre pas exclusivement sur les outils – un plan d'action – dont le Canada doit se doter pour s'attaquer aux enjeux des résolutions des Nations Unies sur les femmes et les conflits armés. Il présente plutôt une analyse globale de tous les objectifs et résultats qu'un tel outil devrait permettre d'atteindre et des nombreuses difficultés qui peuvent se poser chemin faisant. Au final, l'élaboration d'une stratégie s'avère une composante très importante des efforts déployés par le gouvernement pour contribuer à l'atteinte, à l'échelle internationale, des différents objectifs de la résolution 1325, mais cela ne suffit pas. Concrètement, la mise en œuvre de la stratégie doit inclure de solides mécanismes de suivi et de reddition de comptes, et formuler un engagement sociétal. Voilà ce qui constitue l'essence même du présent rapport.

Structure du rapport

Le présent rapport traite des principaux enjeux soulevés lors des audiences du comité, qui se sont concentrées principalement sur les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il reprend les grands thèmes abordés par les témoins, ainsi que les sujets soulevés par les experts pour aider le comité à mieux comprendre les lacunes de la mise en œuvre et à formuler des recommandations s'appliquant à la politique du Canada. Le présent rapport s'inspire de certains travaux de recherche poussés mis à la disposition du comité par des organismes de la société civile, des groupes de réflexion ainsi que les Nations Unies.

Le chapitre 2 traite du rôle des femmes en tant que décideurs et de leur participation aux processus de résolution de conflits et de consolidation de la paix après les conflits. Le chapitre 3 se penche sur la nécessité de mettre un terme à la violence sexualisée perpétrée contre les femmes et les filles pendant et après un conflit armé, de faire enquête sur les cas de violence sexuelle et de poursuivre les auteurs de ces actes. Le dernier chapitre réunit les observations du comité et ses recommandations sur la façon dont le Canada peut le mieux contribuer à la mise en œuvre mondiale de la résolution 1325.

CHAPITRE II : L'APPORT DES FEMMES AUX QUESTIONS DE PAIX ET DE SÉCURITÉ – LES FEMMES COMME AGENTES DE RÉOLUTION DES CONFLITS ET DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

Ce que disent les résolutions 1325 et 1889

Pierre d'assise des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) sur les femmes, la paix et la sécurité, la résolution 1325 englobe tous les éléments essentiels : démarche sexospécifique, participation, prévention, protection, poursuite et consolidation de la paix. Les résolutions qui ont été adoptées par la suite par le Conseil (1820, 1888 et 1889) approfondissent chacun de ces thèmes sous certains angles. Le présent chapitre s'attarde aux éléments de la résolution 1325 qui traitent du rôle des femmes dans la résolution des conflits et les processus décisionnels après un conflit. Il s'intéresse également à l'importance d'intégrer une démarche sexospécifique dans toutes les interventions de paix et de sécurité. La résolution 1325 portant spécifiquement sur la consolidation de la paix, une section du chapitre y est consacrée.

Résolution 1325

Le point de mire de la résolution 1325⁹ est formulé dans le préambule. Il réaffirme « le rôle important que les femmes jouent dans la prévention et le règlement des conflits et dans la consolidation de la paix, et [souligne] qu'il importe qu'elles participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées, et qu'il convient de les faire participer davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends ». La résolution souligne que les femmes doivent prendre part à toutes les discussions sur la résolution du conflit et sur le plan d'action qui sera mis en branle dans la société au terme des hostilités.

La résolution 1325 aborde les autres éléments clés pertinents sur le rôle des femmes en tant que décideurs en ce qui a trait à la paix et à la sécurité. La résolution :

⁹ CNSU, S/RES/1325 (2000).

- demande instamment aux États membres et au Secrétaire général des Nations Unies de faire en sorte que les femmes soient davantage représentées à tous les niveaux de prise de décision dans les institutions et mécanismes nationaux, régionaux et internationaux pour le règlement des différends;
- demande instamment au Secrétaire général de nommer plus de femmes parmi les représentants et envoyés spéciaux;
- demande aux États membres de communiquer au Secrétaire général le nom de candidates pour ces postes;
- demande instamment au Secrétaire général de chercher à accroître le rôle et la contribution des femmes dans les opérations des Nations Unies sur le terrain, en particulier en qualité d'observateurs militaires, de membres de la police civile, de spécialistes des droits de l'homme et de membres d'opérations humanitaires;
- prie instamment le Secrétaire général de veiller à ce que les opérations sur le terrain comprennent, le cas échéant, une composante femmes;
- prie le Secrétaire général de communiquer aux États membres des éléments de formation sur l'importance de la participation des femmes à toutes les mesures de maintien de la paix et de consolidation de la paix et invite les États membres à incorporer ces éléments dans les programmes nationaux de formation;
- demande à tous les intéressés, lors de la négociation et de la mise en œuvre d'accords de paix, d'adopter une démarche soucieuse d'équité entre les sexes :
 - de tenir compte des besoins particuliers des femmes et des filles lors du rapatriement et de la réinstallation et en vue du relèvement, de la réinsertion et de la reconstruction après les conflits;
 - d'adopter des mesures venant appuyer les initiatives de paix prises par des groupes locaux de femmes et les processus locaux de règlement des différends, et faisant participer les femmes à tous les mécanismes de mise en œuvre des accords de paix;
 - d'adopter des mesures garantissant le respect et la reconnaissance positive des droits fondamentaux, de la sécurité et de l'autonomisation des femmes et des filles.
- demande à toutes les parties de tenir compte des besoins particuliers des femmes et des filles, y compris lors de la construction des camps et installations de réfugiés;

- déclare que le Conseil de sécurité est disposé à veiller à ce que ses missions tiennent compte de considérations de parité entre les sexes ainsi que des droits des femmes, grâce notamment à des consultations avec des groupements locaux et internationaux de femmes.

Résolution 1889

La résolution 1889¹⁰ a été adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 5 octobre 2009. Fondée sur la résolution 1325, elle réitère la nécessité de veiller à ce que les femmes participent pleinement à toutes les étapes de la résolution d'un conflit, mais traite particulièrement de la consolidation de la paix après un conflit. Elle reconnaît « le rôle [clé] que les femmes peuvent jouer dans la réparation du tissu social des pays qui sortent d'un conflit ». Elle reconnaît également que l'inaction des femmes résulte souvent de la violence et de l'intimidation, de l'inexistence de la primauté du droit, de la discrimination culturelle et de facteurs socioéconomiques tels que l'impossibilité de s'instruire.

La résolution 1889 décrit les problèmes persistants qui entravent l'exercice d'une influence par les femmes dans la vie publique après un conflit et dans les programmes de relèvement économique. Elle exprime une inquiétude particulière à l'égard de la sous-représentation des femmes dans les processus de médiation officiels. La résolution exhorte les États membres des Nations Unies à prendre de nouvelles mesures pour renforcer la participation des femmes dans la planification d'après-conflit et dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de reconstruction.

Le renforcement du pouvoir des femmes doit être pris en compte dans l'évaluation des besoins, les investissements et les activités de programmes. La résolution fait ressortir le niveau relativement faible du financement accordé aux priorités propres aux femmes.

L'importance de la participation des femmes

La résolution 1889 du Conseil de sécurité des Nations Unies est sans équivoque : « la marginalisation des femmes risque de retarder ou d'entraver l'instauration d'une paix durable et de bonnes conditions de sécurité, ainsi que la réconciliation ». Si les femmes ne sont pas présentes aux tables de discussion, leurs intérêts, leurs besoins et leurs points de vue seront

¹⁰ CNSU, S/RES/1889 (2009).

négligés, voire complètement ignorés. Des témoins ont indiqué à maintes reprises au comité qu'il est peu probable que la parité des sexes et les points de vue des femmes fassent partie intégrante des accords de paix, des plans de reconstruction et des mécanismes de justice transitionnelle si elles ne sont pas parties prenantes aux pourparlers. De plus, tous ces processus ont été conçus de manière à ce que les femmes puissent influencer sur leurs résultats. Comme l'a indiqué Kate McInturff, coordonnatrice du Groupe de travail sur l'égalité entre les sexes et la consolidation de la paix de Paix durable, un ONG canadien, « lorsque les femmes font partie d'une discussion, les besoins et les droits des femmes en font partie également¹¹. »

L'expérience vécue par les femmes et les hommes lors des conflits armés diffère à bien des égards. Habituellement, les femmes jouent différents rôles essentiels dans la structure familiale : elles procurent des soins, travaillent à la production des aliments et participent au développement économique et à la vie communautaire. Mais elles peuvent aussi s'enrôler comme combattantes, ce qui crée certaines vulnérabilités immédiates, mais aussi des défis pour la réintégration future. Les femmes et les hommes se distinguent également en ce qui a trait à la reconstruction d'une société. Les décisions relatives à la « résolution des conflits » et aux processus « après-conflit » comportent des enjeux importants, c'est pourquoi on ne peut passer outre à l'exclusion des femmes. C'est en effet au terme de ces discussions que seront convenues les ententes de partage du pouvoir et les réformes constitutionnelles, les dispositions de réintégration et d'établissement des réfugiés et des personnes déplacées, les priorités des opérations de déminage et de saisie d'armes, les stratégies de démobilisation et de réintégration des anciens combattants, et les mécanismes de justice qui devront être adoptés relativement aux violations des droits de la personne en temps de guerre, entre autres choses. Par conséquent, il est essentiel de veiller à ce que les femmes participent aux discussions et puissent exercer leur influence.

Donald Steinberg, président adjoint (Politiques) à l'International Crisis Group, a souligné l'importance de la participation des femmes et de l'intégration d'une démarche sexospécifique dans les processus de paix, une conclusion qu'il a tirée de sa longue expérience de la politique étrangère des États-Unis et des questions de paix et de sécurité, notamment en Afrique. Remettant en cause la convention, M. Steinberg a indiqué qu'un accord de paix qui se définit

¹¹ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session. À moins d'indication contraire, toutes les déclarations de témoins citées dans le présent rapport sont tirées des témoignages présentés oralement au comité, selon l'annexe.

comme neutre du point de vue des sexes est, par définition, discriminatoire à l'endroit des femmes. S'inspirant de sa carrière comme ambassadeur des États-Unis en Angola suivant la signature d'un traité de paix au milieu des années 1990, il a expliqué ce qui suit dans son mémoire et son témoignage au Congrès des États-Unis pour illustrer son point de vue :

Premièrement, l'entente n'exigeait pas la participation des femmes dans l'organe de mise en œuvre. En conséquence, 40 hommes et aucune femme se sont retrouvés à la table des négociations. Ce déséquilibre a contribué à taire le point de vue des femmes sur des questions telles que la violence sexuelle, le trafic d'humains, les violations commises par le gouvernement et les forces de sécurité rebelles, les soins de santé liés à la fonction reproductrice, et l'éducation des jeunes filles, généralement mises de côté.

L'accord de paix reposait sur 13 amnisties distinctes pour des atrocités commises durant le conflit. Étant donné la prédominance des violences sexuelles perpétrées durant le conflit, dont le viol comme arme de guerre, l'amnistie signifiait que des hommes armés pardonnaient d'autres hommes armés d'avoir commis des crimes contre les femmes. Les amnisties ont instauré un sentiment de cynisme dans les efforts de reconstruction des secteurs de la justice et de la sécurité¹².

Les observations de M. Steinberg sous-entendent que cet accord de paix n'a pas été conçu comme un mécanisme efficace de prévention des conflits, principalement parce qu'il n'était pas légitime ou pertinent pour tous les acteurs de la société. Selon lui, malgré les efforts déployés par la suite pour intégrer une démarche sexospécifique aux projets et programmes en Angola, « à ce moment, la société civile, en particulier les femmes, en était venue à voir le processus de paix comme un mécanisme servant les intérêts des parties en conflit ». Il a conclu en mentionnant que « lorsque le processus a échoué, en 1998, la population a exercé peu de pression sur les dirigeants pour empêcher la reprise des hostilités, ce qui n'a pas tardé à suivre¹³. »

Par rapport aux événements survenus en Angola, l'issue des négociations qui ont suivi le conflit au Burundi, de 2004 à 2006, constitue un contre-exemple, puisque des Burundiennes ont participé aux processus de paix, à Arusha, en Tanzanie. Kate McInturff a expliqué au comité en quoi la participation des femmes aux pourparlers avait permis de rendre plus égalitaire le processus de consolidation de la paix au Burundi. La participation des femmes a permis d'établir

¹² Donald Steinberg, *Beyond Victimhood: Protection and Participation of Women in the Pursuit of Peace*, témoignage devant le comité des relations extérieures du Sénat des États-Unis, Washington, DC, 1^{er} octobre 2009, <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/SteinbergTestimony091001p.pdf>. [traduction]

¹³ *Ibid.*

« des quotas à l'accord de paix et à la nouvelle constitution », et, par conséquent, « 30 p. 100 de tous les parlementaires et 7 des 20 ministres du Burundi sont des femmes¹⁴.» David Haeri et Fernanda Tavares, du Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix, aux Nations Unies, ont cité les pratiques positives adoptées par le Burundi. M^{me} Tavares a souligné que, « dès le départ¹⁵ », des considérations de parité entre les sexes ont été intégrées aux processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration du pays, et on s'est attardé à la violence sexiste dans la réforme du secteur de la sécurité. Comme M^{me} McInturff l'a indiqué, « c'est la différence que ces mesures [de participation des femmes] peuvent faire¹⁶.»

La participation des femmes à la prise des décisions n'a pas pour seul but de soulever des préoccupations qui, autrement, passeraient sous silence. Des études montrent en effet que la contribution des femmes aux processus de paix s'est souvent démarquée du point de vue qualitatif. Carolyn McAskie, professionnelle en résidence à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa (et ancienne sous-secrétaire générale de l'ONU à l'appui de la consolidation de la paix, représentante spéciale du Secrétaire général et chef des Opérations des Nations Unies au Burundi) a déclaré au comité que durant les négociations, les femmes se concentrent davantage sur les « problèmes » plutôt que sur la « dynamique de pouvoir », cherchent à « bâtir des liens avec les factions » et sont « moins corrompues en ce qui a trait aux questions de consolidation de la paix et [...] plus transparentes¹⁷.» De plus, elles tendent à s'affairer activement à mettre en œuvre les ententes dans les communautés. Pour une femme qui vit dans une zone de conflit ou d'après-conflit, les enjeux de la réussite du processus de consolidation de la paix – empêcher la reprise du conflit armé – sont extrêmement élevés. C'est la différence entre la vie et la prospérité, et les difficultés, la souffrance voire la mort.

Le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), l'organe des Nations Unies chargé de faire progresser le dossier des femmes et de l'égalité des sexes dans le monde, a recensé de nombreux exemples illustrant comment les femmes sont parvenues à changer la dynamique et la nature des discussions sur la sécurité. En Irlande du Nord, par

¹⁴ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁵ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁶ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁷ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

exemple, des femmes ont établi les fondements des pourparlers de paix officiels, après avoir consacré une « décennie à instaurer la confiance entre protestants et catholiques, jetant les assises des accords éventuels ». Ces femmes ont fait valoir « le prix personnel de la violence » et exhorté les différents groupes à se rendre compte des répercussions de la poursuite de la violence et de l'importance de l'établissement d'une paix durable¹⁸.

Elles ont par ailleurs aidé à neutraliser le climat d'agressivité qui régnait dans les pourparlers, agissant comme facilitateurs et érigeant des « ponts de communication entre les parties politiques rivaux¹⁹. » La participation des femmes dans le processus de négociation est attribuable au système électoral mis sur pied par les Britanniques pour régir l'admission aux dialogues de toutes les parties. Plusieurs femmes se sont ainsi regroupées pour former la Northern Ireland Women's Coalition, qui faisait suite à une pétition publique et qui était composée de protestantes et de catholiques. Deux sièges aux Assises de la paix ont été alloués à la Coalition (sur un total de 110) et nombre de ses questions et propositions ont été retenues dans le document final²⁰.

Comme on l'a mentionné, l'UNIFEM estime que les femmes peuvent améliorer l'inclusivité, la transparence et la durabilité des processus de paix. L'Afrique du Sud a mené une étude de cas éclairante à ce sujet. Dans la période de transition qui a suivi l'abolition du régime de l'Apartheid dans ce pays, « une coalition de groupes de femmes a prôné et instauré un processus plus démocratique pour la réforme constitutionnelle et législative²¹. » Cette démarche prévoyait entre autres la promotion d'un processus de participation qui s'est traduit par l'obligation, pour le gouvernement, de consulter la société civile sur les politiques proposées. D'un point de vue pratique, Carla Koppell, de l'Institute for Inclusive Security (un programme

¹⁸ UNIFEM, *Securing the Peace: Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes*, New York, octobre 2005,

http://unifem.org/attachments/products/Securing_the_Peace.pdf. [traduction]

¹⁹ Institute for Inclusive Security, *Strategies for Policymakers: Bringing Women into Peace Negotiations*, Washington, DC, octobre 2009,

http://www.huntalternatives.org/download/1825_negotiations_april_2010_final.pdf. [traduction]

²⁰ Institute for Inclusive Security, *Strategies for Policymakers: Bringing Women into Peace Negotiations*, Washington, DC, octobre 2009, p. 14-15. Selon les auteurs, « ce processus unique a involontairement permis aux femmes de siéger à la table des négociations, occasion qu'a saisie des militantes de l'Irlande du Nord. » [traduction]

²¹ UNIFEM, *Securing the Peace: Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes*, New York, octobre 2005.

du Hunt Alternatives Fund), a indiqué qu'il était utile de mentionner que « les femmes font état de types d'information et de points de vue différents » à l'égard de la paix et de la sécurité. Elle a cité l'exemple de l'Équipe de reconstruction provinciale de Kandahar, en Afghanistan, qui relève de la responsabilité du Canada, dont les efforts pour atteindre les femmes en vue d'établir des priorités de développement ont permis de recueillir des « renseignements essentiels en matière de sécurité et de corruption²².»

L'UNIFEM a aussi mentionné que des groupes de femmes peuvent intervenir dans les pourparlers officiels par le biais des initiatives qu'elles mènent en parallèle dans la communauté. Au Libéria, par exemple, des groupes de femmes ont exercé des pressions pour faire avancer certains éléments essentiels au rétablissement d'un climat de paix. Elles ont « fait campagne en faveur du désarmement des factions avant qu'elles ne rendent le pouvoir au nouveau gouvernement de transition en vertu de l'accord de Cotonou [...], en plus de lever des fonds pour acheter, puis détruire des armes²³.» Ce ne sont là que quelques-uns des nombreux exemples de l'apport positif et constructif des femmes en matière de paix.

Il est important de souligner que l'inclusion des femmes dans les processus décisionnels a un effet multiplicateur sur le renforcement de leur pouvoir. Carla Koppell a dit au comité que le Rwanda illustre bien comment des femmes ont pu exercer leur influence pour faire respecter leurs droits, au lendemain du terrible génocide de 1994 au cours duquel, selon les estimations, des centaines de milliers de femmes et de filles auraient été violées. Un quota constitutionnel exige qu'au moins 30 % des sièges au parlement du Rwanda soient confiés à des femmes, mais dans la pratique, ce ratio a été surpassé : des femmes occupent la majorité des postes de législateurs de la chambre basse, une première dans le monde. M^{me} Koppell a expliqué comment ces femmes ont participé aux processus de consultation locale et de sensibilisation qui ont mené à l'adoption de la première loi condamnant la violence sexuelle au Rwanda²⁴.

Malheureusement, les cas présentés forment une minorité. Pour citer un exemple récent, un ONG du Royaume-Uni, Gender Action for Peace and Security, a évalué les progrès accomplis à l'égard de la résolution 1325 dans cinq pays, dont la République démocratique du Congo (RDC).

²² *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

²³ UNIFEM, *Securing the Peace: Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes*, New York, octobre 2005.

²⁴ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

Se fondant sur les différents accords de paix et de cessez-le-feu conclus dans la RDC au cours des dernières années, l'ONG a constaté que le taux de participation des femmes jusqu'ici est loin d'être idéal. En 2009, par exemple, durant les pourparlers de paix à Nairobi entre le gouvernement de la RDC et un groupe rebelle armé, le CNDP, on a constaté que « les femmes n'étaient pas présentes à la table des négociations et il n'y avait eu aucune forme de reconnaissance ou d'excuses à l'égard des victimes [de violences sexuelles et sexistes] dans l'accord de paix²⁵.»

Le comité a reçu les témoignages émouvants de tous ceux qui ont parlé de la nécessité pour les gouvernements aux prises avec des conflits armés ou qui viennent d'en sortir de promouvoir la participation pleine et entière des femmes aux processus de résolution des conflits. Il en va de même pour l'aide fournie par les gouvernements donateurs et les organismes de l'ONU. Cette dernière dispose d'un certain pouvoir et d'une responsabilité à cet égard, étant donné qu'elle est souvent invitée aux discussions de cessez-le-feu et aux conférences de paix, comme médiateur ou pour assurer d'autres rôles de soutien technique et financier.

De nombreux États membres et organismes des Nations Unies se fondent sur l'UNIFEM comme source unique et fiable de données statistiques sur ces questions. En ce qui a trait à la participation des femmes dans les processus décisionnels, l'UNIFEM estime, sur la base d'une moyenne de 24 processus de paix depuis 1992, que :

- des 11 processus de paix pour lesquels on dispose de données, la participation des femmes aux pourparlers se situait en moyenne à 7,6 % ;
- seulement 2,4 % des signataires des accords de paix étaient des femmes ;
- aucune femme n'a été nommée médiatrice en chef aux pourparlers de paix financés par les Nations Unies ; (Des femmes faisaient partie des équipes de médiateurs dans les pourparlers financés par l'Union africaine ou d'autres institutions. À titre d'exemple, en 2008, Graca Machel était l'une des trois médiateurs dépêchés au Kenya, en réponse à la crise.)

²⁵ Gender Action for Peace and Security (GAPS), *Global Monitoring Checklist on Women, Peace and Security: Afghanistan, Democratic Republic of Congo, Nepal, Northern Ireland, Sri Lanka*, Londres (Royaume-Uni), p. 51, http://www.gaps-uk.org/img_uploaded/Global%20Monitoring%20Checklist%20full%20resource.pdf. [traduction]

- des « 300 accords de paix conclus dans 45 situations de conflit au cours des 20 années qui ont suivi la guerre froide, 18 ont traité de la violence sexuelle pour 10 situations de conflit²⁶. »

Anne-Marie Goetz (UNIFEM) a réitéré toutes ces statistiques dans son témoignage devant le comité. Mais elle a évoqué un autre fait troublant : la proportion de femmes dans les délégations de négociateurs « semble avoir diminué depuis l'adoption de la résolution 1325, ce qui soulève des préoccupations quant à ce que cache l'empressement avec lequel cette résolution a été mise en œuvre²⁷. »

Écart actuels de la mise en œuvre

Il est malheureux de constater que la participation des femmes dans les processus de paix est un des aspects de la mise en œuvre de la résolution 1325 qui a le moins progressé. Diverses raisons expliquent cette constatation. Par exemple, dans certaines cultures ou certains régimes juridiques discriminatoires ou stéréotypés, les femmes ne sont pas considérées comme des citoyennes à part entière. De même, la violence faite aux femmes et l'insécurité qu'elles éprouvent entravent leur participation aux processus politiques et décisionnels, leur accès et leurs déplacements étant limités. Qui plus est, dans bien des pays en conflit ou émergent d'un conflit, les femmes sont souvent sous-représentées aux instances supérieures des partis politiques, des armées nationales ou d'autres factions armées. Cela pose d'énormes problèmes, étant donné que les conférences de paix et des donateurs rassemblent habituellement d'anciens acteurs aux instances supérieures de tous ces groupes qui jouent un rôle clé. Surendrini Wijeyaratne, analyste politique au Conseil canadien de coopération internationale (CCCI), a indiqué au comité qu'il manque souvent de volonté politique de part et d'autre pour forcer l'inclusion des femmes aux pourparlers et aux équipes de médiateurs²⁸.

Ressources économiques

Les femmes n'ont pas toujours les moyens économiques de quitter leur foyer pour se déplacer afin de participer aux processus de paix. Bien souvent, les hostilités ont compromis

²⁶ UNIFEM, *Facts and Figures on Peace and Security*, http://www.unifem.org/gender_issues/peace_security/facts_figures.php, consulté le 12 mai 2010. [traduction]

²⁷ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

²⁸ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

leurs moyens de subsistance. Elles se trouvent ainsi forcées de chercher de nouvelles sources de revenus, mais les options sont souvent très limitées. L'incertitude économique est donc une entrave à la participation politique²⁹. Pour reconnaître cette réalité et y remédier, M^{me} Wijeyaratne a souligné la nécessité de consacrer des ressources financières au soutien de la participation des femmes dans les processus de paix, un financement souvent requis pendant des périodes prolongées³⁰.

Capacité

Néanmoins, ce qui est peut-être encore plus important, ce sont les problèmes inhérents à la capacité, à l'éducation et à la formation. En effet, les possibilités de formation pour les femmes et les filles sont souvent limitées, voire nulles, à cause des conflits et des déplacements. Des écoles peuvent être prises pour cible comme « tactique de guerre délibérée³¹. » Le comité, à l'instar de nombreux observateurs de la scène internationale, se souvient des attaques de 2008 en Afghanistan. Dans une violente tentative d'intimidation, des combattants talibans avaient jeté de l'acide au visage de jeunes filles qui tentaient de se rendre à l'école. Selon le récit détaillé des événements présenté au Secrétaire général de l'ONU, « [les combattants] auraient paraît-il perçu 100 000 roupies pakistanaises par victime³². »

Le lien entre l'éducation et la réussite de la mise en œuvre de la résolution 1325 ne se limite pas à l'obstruction et aux attitudes discriminatoires. Convier les femmes à la table décisionnelle ne suffit pas. Elles doivent pouvoir exercer une influence sur les processus et l'issue des pourparlers. C'est pour cette raison que M^{me} Wijeyaratne (CCCI) a demandé que des fonds soient accordés précisément et de manière soutenue à la « réelle participation » des femmes aux processus de paix et au renforcement de leur capacité à participer. Cela vaut tant pour les femmes agissant comme déléguées ou négociatrices, que pour les groupes de femmes de la société civile³³. Le comité s'est fait dire que pour pouvoir participer efficacement à des processus complexes tels qu'une conférence de paix, l'élaboration d'une nouvelle constitution et de

²⁹ CSNU, *Les femmes, la paix et la sécurité - Rapport du Secrétaire général, S/2009/465*, distribué le 16 septembre 2009.

³⁰ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

³¹ CSNU, *Les femmes, la paix et la sécurité - Rapport du Secrétaire général, S/2009/465*, distribué le 16 septembre 2009, p. 5.

³² *Ibid.*

³³ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

nouvelles lois, ou une conférence de donateurs, après un conflit, visant à établir un cadre national de développement, il faut être muni des outils et des compétences nécessaires. Or, ce n'est pas le cas des femmes et des filles dans nombre de pays qui, pour une foule de raisons, n'ont pas accès à l'instruction et à la formation qui leur permettraient d'intervenir dans ces processus et d'être crédibles aux yeux des participants masculins.

Tanja Bergen, adjointe de recherche à l'Université de la Colombie-Britannique, a déclaré au comité que l'éducation est, en quelque sorte, la « lacune structurelle » de la résolution 1325, car on n'y mentionne pas précisément qu'il est nécessaire de renforcer les capacités et de faciliter les possibilités d'apprentissage des femmes. Selon M^{me} Bergen, présumer que « le simple fait d'assister à des discussions sur la paix montre que les femmes ont les capacités nécessaires pour faire valoir leurs droits³⁴ » pose un problème inhérent. De fait, les femmes qui agissent comme négociateurs et comme participants doivent travailler dans des circonstances où, alors qu'on leur a toujours « refusé l'éducation », nombre des hommes qu'elles côtoient dans le cadre des discussions de paix ou des négociations ont reçu une formation universitaire officielle. Corriger cet inconvénient ou ce déséquilibre passe donc par l'éducation. Dans son rapport sur la résolution, le Secrétaire général des Nations Unies a mentionné qu'il est rare que le militantisme des femmes au sein d'organismes de développement local ou communautaires ait contribué à leur reconnaissance et à leur inclusion dans les négociations officielles³⁵.

Point de mire actuel sur les questions de protection

Le fait que l'on accorde une attention insuffisante au contenu de la résolution 1325 qui porte sur la participation et la prise de décision est un autre point important. Le Secrétaire général a parlé de cette tendance dans son dernier rapport au Conseil de sécurité : « Peu à peu, mais lentement, la problématique hommes-femmes est incorporée dans les processus de paix. Toutefois, on continue la plupart du temps de considérer les femmes comme des victimes. Leur participation active aux processus de paix demeure insignifiante³⁶. »

³⁴ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

³⁵ CNSU, *Les femmes, la paix et la sécurité – Rapport du Secrétaire général, S/2009/465*, distribué le 16 septembre 2009.

³⁶ CNSU, *Les femmes, la paix et la sécurité – Rapport du Secrétaire général, S/2009/465*.

Le comité s'est fait dire que l'attention portée aux discussions sur les femmes, la paix et la sécurité tend plutôt à se concentrer sur la violence sexuelle dans les conflits armés et la nécessité de poursuivre ceux qui la commettent. En réponse à une question à ce sujet durant les audiences du comité, Henry-Paul Normandin, représentant permanent adjoint du Canada aux Nations Unies, a convenu qu'il s'agissait d'un problème, déclarant que « les femmes ne devraient pas être vues comme des victimes ou comme des personnes passives dans les conflits, mais comme des contributrices potentielles à tout ce qui peut ressortir des processus de paix. Les femmes doivent faire partie des processus de paix. Elles doivent participer aux négociations et avoir leur mot à dire³⁷. » Carolyn McAskie, ancienne représentante des Nations Unies, a dit au comité qu'elle avait examiné les résolutions du Conseil de sécurité adoptées en 2009 et, après avoir constaté qu'on y fait peu de mentions de la protection des femmes, elle a noté qu'« un seul, [...] la Côte d'Ivoire, traitait en détail de la participation des femmes au processus de paix³⁸. » Colleen Duggan, conseillère principale en programmes au Centre de recherche pour le développement international, a indiqué au comité qu'il est important que la communauté internationale commence à comprendre les différents rôles que peuvent jouer les femmes dans les conflits armés et le processus de restauration - « en tant que militantes de la société civile, chefs de famille, politiciennes, combattantes [...] – pour faire ressortir l'importance de voir les femmes comme des agents de changement positifs et non uniquement comme des victimes passives³⁹. »

Le viol est un acte horrible susceptible de stimuler plus facilement l'action internationale. Cependant, sans chercher à diminuer l'importance de la sécurité des femmes en situation de conflits armés et de mettre fin à l'impunité à l'égard des violations des droits de la personne, le comité croit que le contenu de la résolution 1325, qui met l'accent sur l'action des femmes dans la prise des décisions en matière de paix et de sécurité et leur influence sur ces décisions, n'est pas moins important. Selon Rachel Mayanja, Conseillère spéciale des Nations Unies pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme, l'exigence de la résolution d'intégrer les femmes comme parties prenantes aux processus décisionnels sur la paix et la sécurité constitue la « réalisation la plus importante⁴⁰. » Les femmes ne peuvent être reléguées aux seuls rôles de

³⁷ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

³⁸ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

³⁹ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁴⁰ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

victime de violence et de bénéficiaire de la paix. Ce sont des citoyennes de plein droit qui peuvent contribuer à forger l'orientation d'une société.

Données limitées

Il est particulièrement difficile de comprendre l'expérience des femmes et des filles dans les conflits armés et les processus de consolidation de la paix parce que les statistiques à cet égard sont limitées. Une représentante de l'Agence canadienne de développement international, Nadia Kostiuk, a indiqué au comité qu'il peut être très ardu d'établir « une base de référence » dans nombre de pays en conflit⁴¹. Faute de données complètes, les décideurs politiques sont incapables de dresser un portrait utile de la situation et de dégager les secteurs nécessitant des efforts plus soutenus pour renforcer la participation des femmes aux processus décisionnels.

Durant les audiences du comité, des témoins ont indiqué que des indicateurs complets sont nécessaires si l'on veut déterminer les difficultés auxquelles se heurtent certains pays et régions. Anne-Marie Goetz, d'UNIFEM, a souligné que la collecte des données est un réel problème qui entrave la mise en œuvre de toutes les résolutions des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, du point de vue de leur participation et de leur protection. Ce qu'elle a dit au comité était fort simple : « ce qui n'est pas compté ne compte pas ». Reconnaisant cette lacune, elle a ajouté :

Le moment est venu pour nous tous de compter les femmes qui se trouvent à la table de négociation pour la paix, le nombre de femmes violées pendant les guerres, le nombre de femmes déplacées qui ne recouvrent jamais leurs biens, le nombre d'agents et de soldats auteurs d'actes de violence sexuelle qui ne sont jamais expulsés de l'armée ou de la police, le nombre de militantes des droits de la personne qui périssent pour s'être levées et exiger de se faire entendre⁴².

Les limites des mécanismes de collecte de données nuisent également à la capacité de suivre, après un conflit, les fonds alloués aux besoins des femmes et des filles. Même après la création de la Commission de la consolidation de la paix des Nations Unies, en 2005, le niveau de financement semble encore très faible. Malgré les défis que pose l'analyse de ce financement, faute d'indicateurs établis, M^{me} Goetz a indiqué que l'insuffisance des fonds consacrés, après les

⁴¹ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁴² *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

conflits, aux priorités et aux besoins des femmes « saute aux yeux⁴³. » Après avoir étudié pendant trois ans quelque 17 000 projets dans 23 pays émergeant d'un conflit, l'UNIFEM a constaté que « moins de 3 p. 100 des projets faisaient mention de la nécessité de répondre aux besoins des femmes⁴⁴. » Le pourcentage des initiatives traitant de la violence faite aux femmes était encore plus faible.

Parce qu'il est nécessaire d'améliorer la collecte des données sur les besoins des femmes dans les situations d'après-conflit, la résolution 1889 (2009) demande que le Secrétaire général présente au Conseil de sécurité, dans un délai de six mois, « un ensemble d'indicateurs à utiliser au niveau mondial pour suivre l'application de la résolution 1325 [...] et qui pourrait servir de base commune pour l'établissement de rapports par les organismes compétents des Nations Unies, les autres organisations internationales et régionales et les États membres [...] ». Le Secrétaire général a proposé une série d'indicateurs au Conseil de sécurité dans son rapport du 6 avril 2010⁴⁵. Le Secrétaire général a décrété que la demande du Conseil de sécurité concernant la mise au point d'un ensemble d'indicateurs devant être utilisés au niveau mondial tombait « à point nommé », étant donné que « l'évaluation des progrès est limitée par le manque de données de référence [...] »⁴⁶. Les indicateurs visent à améliorer les processus décisionnels et la répartition des ressources de l'ONU pour qu'il soit possible d'évaluer les progrès, d'établir des liens entre les activités et les résultats, de veiller à l'imputabilité, d'évaluer le rendement des projets et du personnel de l'ONU, et de déterminer si des mesures correctrices s'imposent⁴⁷. Grâce à des indicateurs communs, le Conseil de sécurité pourra déterminer dans une plus grande mesure, en se fondant sur l'expérience, quels sont les secteurs de programmes qui fonctionnent et ceux qui ne fonctionnent pas. Ils devraient également faire ressortir plus clairement les lacunes dans la mise en œuvre, si des ressources insuffisantes ou inappropriées ont été allouées. Enfin, les indicateurs pourraient fournir un mécanisme de suivi par lequel l'ONU et les États membres

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ CNSU, *Les femmes, la paix et la sécurité – Rapport du Secrétaire général, S/2010/173*. Dans sa résolution 1889 (2009), le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général de lui présenter pour examen, dans un délai de six mois après l'adoption de la résolution, un ensemble d'indicateurs. Les indicateurs ont été présentés tels qu'ils avaient été demandés (S/2010/173).

⁴⁶ *Ibid.*, paragraphe 53.

⁴⁷ *Ibid.*, paragraphe 4.

pourront faire pression sur le Conseil de sécurité en portant à son attention les secteurs nécessitant une plus grande attention sur la base de critères mutuellement reconnus.

C'est à la suite d'une série de grandes initiatives entreprises par l'ONU qu'ont été formulés et choisis 26 indicateurs provisoires. Ces initiatives ont fait appel à la collaboration de plusieurs organismes de l'ONU, dont le Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). Dans son rapport d'avril, le Secrétaire général a établi des paramètres pour l'établissement de tout ensemble d'indicateurs susceptibles d'aider le Conseil à suivre les progrès accomplis à l'égard de la résolution 1325, en se fondant sur les principes convenus par le groupe de travail technique interorganisations « [I]es indicateurs doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis de délais », et ils doivent tenir compte des sexes et comporter des données qualitatives et quantitatives⁴⁸.

Le Conseil de sécurité a accueilli le rapport avec enthousiasme et a demandé au Secrétaire général de poursuivre l'élaboration des indicateurs avec l'aide des intervenants concernés, y compris « les membres de l'ONU qui ne sont pas membres du Conseil », et du Conseil. À la suite de ces consultations, on a demandé au Secrétaire général de « proposer un ensemble complet d'indicateurs » dans son rapport d'octobre 2010 sur la mise en œuvre de la résolution 1325⁴⁹.

À la suite des consultations qui se sont déroulées de mai à juillet 2010, et de l'examen par le Groupe de travail technique, le Secrétaire général a présenté une liste définitive d'indicateurs au Conseil de sécurité dans un rapport en date du 28 septembre 2010. Plusieurs des indicateurs mettent l'accent sur le suivi de la participation des femmes aux processus de paix et de l'intégration des considérations de parité entre les sexes dans les activités de sécurité et de paix nationales et des Nations Unies. D'autres touchent aux rôles des femmes dans la consolidation de la paix et la société d'après-conflit, ainsi qu'à la prise en compte des besoins des femmes dans le financement de la reconstruction. La liste révisée restreint la portée et la définition de certains

⁴⁸ *Ibid.*, alinéas 7a) et b).

⁴⁹ Déclaration du Président, S/PRST/2010/8, dans CNSU, *Le Conseil de sécurité se prononcera en octobre 2010 sur les indicateurs destinés à suivre l'application de sa résolution phare sur les femmes, la paix et la sécurité*, CS/9914, 27 avril 2010, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/CS9914.doc.htm>.

des indicateurs présentés en avril, et en simplifie d'autres. Voici quelques-uns des 26 indicateurs proposés⁵⁰ :

- présentation de données sur les violations des droits des femmes et des filles dans les rapports périodiques des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales des Nations Unies (indicateur 2);
- nombre et pourcentage de femmes occupant des postes de haut niveau dans les opérations des Nations Unies (indicateur 9);
- proportion de missions des Nations Unies auxquelles sont affectés des experts en genre (indicateur 10);
- représentation des femmes parmi les médiateurs, les négociateurs et les experts techniques lors des négociations de paix officielles (indicateur 11a));
- présence de femmes ayant qualité d'observateur officiel ou dotées du statut consultatif au début et à la fin des négociations de paix (indicateur 11b));
- participation politique des femmes (Parlement et postes ministériels) (indicateur 12a));
- participation politique des femmes, en tant qu'électrices et candidates (indicateur 12b));
- pourcentage des avantages [...] découlant d'un emploi temporaire dans le cadre d'un programme de relèvement économique précoce reçu par des femmes et des filles (indicateur 18);
- taux d'inscription net dans l'enseignement primaire et secondaire, par sexe (indicateur 22b))

⁵⁰ Dans le rapport du Secrétaire général, les indicateurs sont regroupés sous divers objectifs généraux, par exemple « représentation accrue et participation effective des femmes dans les instances de gouvernance nationales et locales, en qualité de citoyennes, d'élues et de décisionnaires ». Pour chaque indicateur, des éléments et critères particuliers sont fournis. Par exemple, l'indicateur 11a), « participation des femmes aux négociations de paix officielles », qui mesure la représentation des femmes parmi les médiateurs, les négociateurs et les experts techniques pour les pourparlers de paix, définit la notion de « négociations officielles de paix » et dresse la liste des questions à traiter selon le contexte : « influence relative des femmes selon qu'elles sont : chefs de délégation, majoritaires ou minoritaires parmi les délégués, présentes à toutes les réunions et prêtes à prendre la parole aussi souvent que les délégués hommes, etc.; recensement et analyse des questions et sujets soulevés par les femmes prenant part aux négociations; existence d'un conseiller sur la problématique hommes-femmes pour l'équipe de médiation ou pour chaque délégation prenant part aux négociations. »

- proportion nette du budget relatif aux indicateurs qui concernent les questions d'égalité entre les sexes dans les cadres de planification stratégique (indicateur 22a));
- proportion des fonds déboursés pour faciliter l'intégration des questions d'égalité des sexes alloués aux organisations de la société civile (indicateur 23b)⁵¹.

À ce moment, l'adoption des indicateurs et leur mise en œuvre sur le terrain représenteront une tâche colossale qui, pour être menée à bien, exigera une volonté politique, l'engagement de fonds et le déploiement de ressources.

Il ne faut pas sous-estimer les défis que présentera la collecte des données réelles permettant de mesurer les indicateurs. Les indicateurs sont tantôt quantitatifs tantôt qualitatifs. Certains exigent le prélèvement de données dans des documents publics existants, d'autres nécessitent la collecte de données auprès de rapports et activités de programmes spécifiques, tandis que d'autres utilisent des systèmes existants, notamment la base de données des Objectifs du Millénaire pour le développement. Deux indicateurs nécessiteront la tenue d'une enquête. Étant donné la complexité de la tâche, il faudra établir une méthode de collecte et de compilation des données, « un moyen de vérifier toutes les données » et « un modèle de rapport ». Dans son rapport au Conseil de sécurité, le Secrétaire général reconnaît que pour nombre d'indicateurs, « une période de préparation pour l'élaboration méthodologique » sera nécessaire avant que les organismes de l'ONU puissent en faire rapport. Ainsi, « 18 indicateurs pourraient être prêts dans un délai de 18 mois. L'ensemble des indicateurs, à l'exclusion des deux indicateurs fondés sur des enquêtes, pourrait être pleinement opérationnel dans un délai de 36 mois, à condition que les

⁵¹ Pour obtenir la liste de tous les indicateurs proposés, voir : CNSU, *Les femmes, la paix et la sécurité – Rapport du Secrétaire général, S/2010/173*. Remarque : les indicateurs mentionnés dans cette section sont ceux qui ont trait à la participation des femmes dans la prise de décisions sur la paix et la sécurité et à l'intégration d'une démarche sexospécifique aux efforts de prévention des conflits et de relèvement. Nombre des autres indicateurs proposés dans le rapport portent sur la protection des femmes et des filles en situation de conflit armé et sur la prévention de la violence sexuelle. Par exemple, le rapport renferme l'indicateur « Nombre de violations des droits fondamentaux des femmes et des filles qui sont signalées, renvoyées à une juridiction ou font l'objet d'une enquête par les organes de défense des droits de l'homme » (indicateur 3a)). Autre exemple, l'indicateur « Nombre et pourcentage de tribunaux disposant des moyens voulus pour juger les violations des droits fondamentaux des femmes et des filles, une attention particulière étant accordée à la sécurité des victimes » (indicateur 20). Tous les indicateurs s'articulent autour de quatre grands axes du Plan d'action de 2008-2009 pour l'application de la résolution 1325 (2000) dans tout le système des Nations Unies : prévention, participation, protection, et secours et relèvement.

ressources nécessaires soient disponibles⁵².» En tout, les organismes de l'ONU présenteront des rapports sur vingt indicateurs; les autres seront abordés principalement par les États membres. Toutefois, le rapport utilise l'expression « contributions volontaires » pour décrire les données qui seront obtenues des missions au nom d'États membres pour les indicateurs 1(a), 5(b), 14, 15, 16, 17, 19 et 20⁵³. Le Secrétaire général conclut en disant « qu'un centre de liaison sera indispensable pour coordonner les indicateurs que les entités des Nations Unies et les États membres élaboreront et faire rapport à leur sujet. » Il a déclaré que l'entité ONU Femmes récemment créée « jouerait indubitablement un rôle clé à cet égard⁵⁴.»

Le Conseil de sécurité a étudié le rapport du Secrétaire général du 26 octobre 2010. Le Président du Conseil a déclaré que le Conseil « appuie l'adoption » de l'ensemble d'indicateurs présenté, « qui se veut un premier cadre de suivi de l'application de la résolution 1325 (2000) en période de conflit armé et au lendemain de conflits [...] en tenant compte des particularités de chaque pays⁵⁵.» Il a ajouté qu'il est important que le Conseil soit « saisi en temps utile d'informations systématiques sur les questions concernant les femmes et la paix et la sécurité » par le biais des rapports du Secrétaire général sur certains pays ou sujet, « en utilisant » l'ensemble susmentionné d'indicateurs, s'il y a lieu. De même, le Conseil a invité les États membres à « à tenir compte s'il y a lieu de l'ensemble d'indicateurs » lorsqu'ils « appliquent » la résolution⁵⁶.

Lenteur des progrès accomplis au chapitre des nominations de femmes et de l'égalité des sexes aux Nations Unies

L'un des aspects les plus troublants de la mise en œuvre de la résolution 1325 jusqu'ici réside dans la lenteur des progrès accomplis, au sein même de l'ONU, dans la promotion de la présence des femmes aux échelons supérieurs des processus décisionnels, un élément très clair de la résolution. Le comité s'est fait dire par plusieurs témoins qu'il est essentiel d'accélérer la cadence à ce chapitre. Les témoins ont souligné que la nomination de femmes dans des postes de dirigeants au Secrétariat des Nations Unies et dans les organismes qui en relèvent a une

⁵² CSNU, S/2010/498. Les deux indicateurs fondés sur des enquêtes nécessiteront une période préparatoire de 36 à 48 mois.

⁵³ *Ibid.*, p. 33.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ CSNU, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, S/PRST/2010/22, 26 octobre 2010.

⁵⁶ *Ibid.*

importance symbolique, en plus d'être essentielle à la capacité de l'ONU d'instaurer le principe de la parité entre les sexes dans ses opérations. Dans son rapport de septembre 2009, le Secrétaire général a établi un lien entre les pratiques de nomination de l'ONU et la mise en œuvre de la résolution 1325 :

Étant donné le rôle important que joue l'ONU dans le cadre de l'application de la résolution 1325 (2000), elle fait pâle figure vu le petit nombre de femmes qu'elle compte aux postes de responsabilité, en particulier dans les missions de maintien de la paix. Depuis 60 ans que les Nations Unies s'occupent de maintien de la paix – 1948-2008 – seules sept femmes ont exercé les fonctions de représentante spéciale du Secrétaire général⁵⁷.

Le comité note qu'une Canadienne, M^{me} Carolyn McAskie, fait partie des quelques femmes qui ont exercé les fonctions de représentante spéciale du Secrétaire général pour la mission de consolidation de la paix des Nations Unies au Burundi. Une autre Canadienne, Louise Fréchette, a été la première femme à occuper le poste de vice-secrétaire général des Nations Unies. Toutefois, même si elle a été représentante spéciale, M^{me} McAskie a qualifié de « négligeables⁵⁸ » les progrès accomplis par l'ONU pour ce qui est de faciliter la représentation des femmes aux échelons supérieurs.

La liste actuelle des représentants spéciaux, des représentants personnels et des envoyés du Secrétaire général est éloquent. En date du 31 août 2010, des 90 postes, 18 étaient occupés par des femmes (20 %) ⁵⁹. Dans le même rapport de 2009 au Conseil de sécurité, le Secrétaire général mentionnait que la proportion globale de femmes dans les postes de dirigeant des missions sur le terrain avait légèrement augmenté, passant de 13 % en juillet 2007 à 16 % en 2009⁶⁰. Un

⁵⁷ CNSU, *Les femmes, la paix et la sécurité – Rapport du Secrétaire général*, S/2009/465, distribué le 16 septembre 2009. Selon une autre source, « Aucune femme n'a jamais occupé le poste de commandante de force dans une mission de maintien de la paix des Nations Unies. » Voir : *Cross-Cutting Report: Women, Peace and Security*, CNSU, New York, 1^{er} octobre 2010, p. 35. [traduction]

⁵⁸ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

⁵⁹ D'après le site Web des Nations Unies, *Représentants et envoyés du Secrétaire général*, <http://www.un.org/french/sg/srsg/>, consulté le 31 août 2010.

⁶⁰ CSNU, S/2009/465. Le Secrétaire général des Nations Unies a fourni de plus amples détails sur ces chiffres dans son rapport de septembre 2010 du Conseil. Il a écrit : « En décembre 2009, trois missions [de maintien de la paix] étaient dirigées par une représentante spéciale (le BINUCA, la MINUL et la Mission des Nations Unies au Népal) et huit missions de maintien de la paix et missions politiques spéciales avaient une représentante spéciale adjointe (le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban, la MINUL et la Mission des Nations Unies au Soudan). Qui plus est, trois femmes ont été nommées envoyées spéciales et cinq autres représentante spéciale du Secrétaire

représentant du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, David Haeri, a indiqué au comité que le Secrétaire général avait mis la priorité sur la nomination de femmes dans des postes de dirigeantes aux Nations Unies, soulignant que pour les prochaines nominations au bureau du maintien de la paix, il avait fait une exigence d'inclure au moins une femme dans la liste des candidats retenus en sélection finale⁶¹. Puisque la nouvelle entité des Nations Unies pour l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes, ONU Femmes, n'a été créée par l'Assemblée générale des Nations Unies qu'en juillet 2010 et ne sera opérationnelle qu'à compter de janvier 2011, on ignore encore quelle sera son incidence sur ces statistiques et nominations. Toutefois, il convient de souligner que l'Assemblée générale a déclaré que la création d'ONU Femmes « devrait aboutir à une plus grande coordination, cohérence et transversalisation de la problématique hommes-femmes dans tout le système des Nations Unies⁶². »

Il est essentiel que des femmes figurent parmi les candidats présentés par les États membres à des nominations pour ces postes. Toutefois, le bilan de la plupart des États sur cette question est assez mince. La résolution 1325 encourage par ailleurs ces mêmes gouvernements à veiller à ce que des femmes occupent des postes de cadres supérieurs dans leurs territoires respectifs. Le dernier chapitre du présent rapport, qui porte sur les responsabilités du Canada, approfondira davantage ces deux éléments de la résolution.

Il convient d'ajouter que, pour que réussisse la résolution 1325, les femmes doivent participer activement à une foule de mécanismes de paix et de sécurité, et non pas se trouver uniquement à la tête de l'ONU. En effet, des témoins ont mentionné plusieurs fois au comité que pour que les processus de résolution des conflits tiennent compte de la parité entre les sexes, il était important que des femmes fassent partie des équipes de médiation. De même, il est tout aussi important de donner aux médiateurs une formation sur les droits des femmes et l'analyse comparative entre les sexes. Anne-Marie Goetz a cité un exemple de réussite de l'intégration

général. » Le rapport mentionne également qu'en mars 2010, une femme de nationalité suédoise a été nommée à la tête de la Police des Nations Unies. Source : CSNU, S/2010/498.

⁶¹ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session. Selon le site Web d'ONU Femmes : « À ce jour, l'ONU n'a encore jamais nommé une femme comme médiateur en chef pendant un processus de paix appuyé par les Nations Unies. »

⁶² Assemblée générale des Nations Unies, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, 64/289, *Cohérence du système des Nations Unies*, A/RES/64/289, 64^e session, par. 52, distribution générale le 21 juillet 2010.

d'une expertise en matière de parité des sexes à un processus de médiation. L'UNIFEM et le Département des affaires politiques des Nations Unies avaient en effet collaboré pour nommer un conseiller supérieur en genre chargé d'accompagner l'envoyé spécial dans les régions de l'Ouganda aux prises avec l'Armée de résistance du Seigneur. M^{me} Goetz a raconté au comité que « [c]e conseiller a été en mesure d'instaurer une unité au sein de la coalition des femmes pour la paix en Ouganda et d'aider les femmes des régions touchées à intégrer dans les accords de Juba ce qui est maintenant considéré comme des dispositions de référence, particulièrement les volets de cet accord traitant du rétablissement, de la réconciliation et de la justice⁶³.»

Cependant, plusieurs témoins ont indiqué au comité qu'il était encore assez rare que des femmes fassent partie des équipes de médiation et que des principes de parité entre les sexes inspirent leurs travaux, ce qui constitue une lacune importante de la mise en œuvre de la résolution. Surendrini Wijeyaratne (CCCI) a souligné le fait qu'un seul des cinq postes dans la nouvelle équipe d'aide à la médiation des Nations Unies est occupé par une femme. Elle a expliqué par ailleurs qu'il n'y a « pas de mandat » dans cette nouvelle équipe à déploiement rapide « qui porte explicitement sur l'égalité de la femme et les droits des femmes⁶⁴.» Un porte-parole du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, M. David Angell, a convenu que le déséquilibre hommes-femmes demeure un problème en ce qui a trait aux équipes de médiation. Il a demandé que « l'ensemble de l'ONU fasse des efforts concertés pour remédier à cette situation⁶⁵.»

Le représentant permanent adjoint du Canada aux Nations Unies, Henri-Paul Normandin, s'est montré encore plus sévère à l'égard des équipes de médiation de l'ONU, soulignant qu'elles « n'ont pas ce qu'il faut; elles n'ont pas l'information, les connaissances et tout le reste pour savoir comment faire participer les femmes aux processus de paix [...]»⁶⁶.» Encore une fois, le comité s'est fait dire à maintes reprises que l'ONU dépend trop souvent des ressources de formation relativement limitées que lui fournissent les États membres. Carla Koppell a raconté au comité que l'une des entraves à la nomination des femmes aux postes supérieurs réside dans le caractère conventionnel du processus de sélection, qui exige entre autres de nombreuses années

⁶³ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁶⁴ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁶⁵ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁶⁶ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

d'expérience à l'ONU, ce que bien des femmes n'ont jamais eu la possibilité de cumuler. Le bassin de candidates est donc très ténu. Pour remédier à la situation, il faudra trouver des solutions novatrices et faire preuve d'une plus grande flexibilité quant aux aptitudes idéales recherchées. Après tout, comme l'a mentionné M^{me} Koppell, les efforts déployés par l'ONU pour promouvoir les femmes dans des postes de décideurs au sein des États membres sont incompatibles avec son propre bilan. Elle a déclaré : « Il est inconcevable pour les Nations Unies de faire appel à davantage de femmes dans les négociations lorsque celles-ci n'ont jamais été nommées médiatrices principales par l'appareil des Nations Unies⁶⁷. »

Fragmentation institutionnelle des Nations Unies

Enfin, il est ressorti des audiences du comité qu'un autre défi entrave la mise en œuvre de la résolution 1325 et les résolutions suivantes : la fragmentation institutionnelle de l'ONU. Jusqu'ici, plusieurs organismes et plusieurs postes, dans l'appareil des Nations Unies, avaient des responsabilités et un mandat différents à l'égard des femmes et de la mise en œuvre des résolutions 1325, 1820, 1888 et 1889. L'annexe II tente de dresser la liste de ces différents secteurs de responsabilité et de démontrer la disparité des mandats, des ressources et des liens hiérarchiques.

Pour le comité, cette structure contribue à la situation, certains rôles et responsabilités se chevauchant tandis que des tâches nécessaires, notamment au niveau opérationnel, se perdent dans les méandres institutionnels. Faute d'un point central ou d'un organisme directeur chargé de superviser la mise en œuvre de la résolution 1325, il est extrêmement difficile de suivre les progrès, d'interpeller l'ONU et ses États membres, et de réunir un bassin de ressources suffisant. Au moment des audiences du comité, la responsabilité à l'ONU était floue. Une représentante d'un organisme de l'ONU chargé des questions de la femme à l'échelle des pays, l'UNIFEM, a décrit la situation au comité en octobre dernier. M^{me} Goetz a indiqué qu'« [i]l n'y a pas d'autorité générale à cet égard au siège de l'ONU ni d'organisme opérationnel [...] sur le terrain » chargé de promouvoir les droits des femmes⁶⁸. Rachel Mayanja a raconté au comité qu'en novembre 2009, son bureau et les autres organismes des Nations Unies en question s'étaient trouvés dans une situation où les demandes de services des États membres, dont l'assistance technique pour mettre

⁶⁷ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁶⁸ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

en œuvre les dispositions des résolutions, avaient dépassé leur capacité à intervenir, en raison de ressources limitées⁶⁹.

L'ONU a commencé à se pencher sur ce problème en 2005, mais les progrès au cours des années qui ont suivi ont stagné. Cependant, grâce à l'aide de la société civile et des États membres, dont le Canada, les choses ont finalement commencé à bouger, après des années d'effort. Le 14 septembre 2009, l'Assemblée générale a adopté une résolution portant sur la cohérence du système. Entre autres choses, la résolution vise à regrouper les institutions disparates des Nations Unies chargées des droits des femmes et de la parité entre les sexes, dans le but d'accroître la cohésion et la coordination de leurs efforts. L'Assemblée a ainsi appuyé le regroupement du Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme (OSAGI), de la Division de la promotion de la femme (UNDAW), du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et de l'Institut international de recherche et de formation des Nations Unies pour la promotion de la femme (INSTRAW) « au sein d'une entité composite, en tenant compte des mandats existants ». Aux termes de la résolution, l'entité une fois formée serait dirigée par un secrétaire général adjoint relevant directement du Secrétaire général⁷⁰.

Le Secrétaire général a été chargé de formuler une proposition exhaustive décrivant comment cette nouvelle entité sera créée et fournissant, entre autres, des renseignements sur son mandat, sa structure organisationnelle et son financement. Les discussions et les négociations intergouvernementales des derniers mois semblent avoir porté principalement sur la composition du conseil d'administration de l'entité proposée et sur l'emplacement de son siège, de même que sur la structure hiérarchique au sein du système de l'ONU. Les questions liées au conseil d'administration sont importantes, car ce dernier sera chargé de superviser les activités opérationnelles de la nouvelle entité.

Le 2 juillet 2010, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité la création d'une nouvelle entité composite qui sera appelée ONU Femmes (l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes). Cette entité vise à accélérer les progrès accomplis, à

⁶⁹ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁷⁰ Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), résolution 63/311, *Cohérence du système des Nations Unies*, A/RES/63/311.

l'échelle internationale, au chapitre des droits et de l'autonomisation des femmes, ainsi que de l'égalité des sexes. ONU Femmes regroupe quatre entités des Nations Unies dédiées à l'égalité des sexes⁷¹ : UNIFEM, INSTRAW, UNDAW et OSAGI.

Le mandat général de l'entité est esquissé dans la résolution de l'Assemblée générale. Les travaux d'ONU Femmes seront fondés sur la Charte des Nations Unies et sur le cadre normatif et juridique international existant de la Déclaration et le Programme d'action de 1995 de Beijing, ainsi que sur les textes issus de la 23e session extraordinaire de l'Assemblée générale, et les « instruments, normes et résolutions des Nations Unies [...] »⁷². Le paragraphe principal établissant les mandats normatif et opérationnel de l'entité précise ce qui suit :

En se fondant sur le principe de l'universalité, l'Entité fournira, dans le cadre de ses fonctions d'appui normatives et de ses activités opérationnelles, à tous les États Membres qui en feront la demande, des conseils et une assistance technique, à tous les niveaux du développement et dans toutes les régions, dans les domaines de l'égalité des sexes, de l'autonomisation et des droits de la femme et de la transversalisation de la problématique hommes-femmes⁷³.

En plus de prendre à sa charge les mandats réunis des quatre bureaux existants en matière d'égalité des sexes des Nations Unies, l'entité sera chargée « de diriger et de coordonner les activités du système des Nations Unies en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation de la femme et de promouvoir le respect du principe de responsabilité dans ces domaines [...] ».

ONU Femmes deviendra opérationnelle le 1er janvier 2011. L'une des premières étapes essentielles, d'un point de vue pratique et symbolique, a été la nomination, par le Secrétaire général, de la première responsable d'ONU Femmes au rang de secrétaire générale adjointe. Cette dernière relève du Secrétaire général. Michelle Bachelet, ancienne présidente du Chili, a été nommée au poste en septembre. M^{me} Bachelet sera appuyée par un conseil d'administration formé de représentants de 41 États Membres (voir l'annexe II). Le conseil d'administration sera « l'organe directeur de l'Entité et sera chargé de fournir un appui intergouvernemental à ses

⁷¹ AGNU, *L'Assemblée générale crée « ONU Femmes » pour renforcer les mécanismes en faveur de la promotion de la parité et de l'autonomisation des femmes*, GA/10959, 2 juillet 2010, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/AG10959.doc.htm>.

⁷² AGNU, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale : 64/289, Cohérence du système des Nations Unies*, A/RES/64/289, 64^e session, distribution générale le 21 juillet 2010.

⁷³ *Ibid.*, paragraphe 51b).

activités opérationnelles et de les superviser⁷⁴. » Le conseil d'administration fera rapport tous les ans à l'Assemblée générale des Nations Unies par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Les décisions sur d'autres aspects importants permettant de dresser le portrait global d'ONU Femmes, dont le budget, restent à prendre et seront surveillées étroitement par des observateurs⁷⁵. Dans sa résolution, l'Assemblée générale engage « les États Membres à verser au budget de base de l'Entité, quand leurs dispositions législatives et budgétaires le leur permettent, des contributions volontaires stables, selon un cycle pluriannuel prévisible et durable [...]»⁷⁶. Une fois l'entité opérationnelle, son efficacité et la portée de son rôle pour ce qui est d'exercer des pressions et de superviser la mise en œuvre à l'échelle mondiale de la résolution 1325 seront suivies de près.

Durant son témoignage, Rachel Mayanja (OSAGI) a dit que, d'après son expérience du système des Nations Unies, le regroupement devrait aider à remédier au problème actuel d'éparpillement des fonds et des ressources entre différents organismes⁷⁷. La résolution de l'Assemblée générale reflète cet espoir commun d'une réforme. Comme il a été mentionné, la création d'ONU Femmes « devrai[t] aboutir à une plus grande coordination, cohérence et transversalisation de la problématique hommes-femmes dans tout le système des Nations Unies ». Une analyse semblable pourrait peut-être s'appliquer aux efforts déployés à l'interne par les États membres. Si la cohérence institutionnelle, l'adoption de directives claires délimitant les rôles, les responsabilités et les rapports hiérarchiques, le regroupement des ressources et la coordination des activités par une entité de haut niveau sont nécessaires à la mise en œuvre des résolutions de l'ONU, cela peut être aussi valable à l'échelle nationale. Le dernier chapitre du rapport traitera de cette question.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Les fonctions normatives d'ONU Femmes seront financées à même le budget ordinaire de l'ONU, sur approbation de l'Assemblée générale, tandis que « les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes opérationnels intergouvernementaux et aux activités opérationnelles à tous les niveaux seront prélevées sur les contributions volontaires et approuvées par le Conseil d'administration. » Le Secrétaire général doit soumettre « un rapport où figure une proposition révisée pour l'affectation des ressources du budget ordinaire approuvé » pour approbation par l'Assemblée à sa 65^e session. De même, la nouvelle responsable de l'entité doit présenter au Conseil d'administration, pour examen et adoption, « un projet révisé de plan stratégique et de proposition pour l'utilisation des ressources volontaires [...] ». *Ibid.*, paragraphes 75 à 77.

⁷⁶ *Ibid.*, paragraphe 80.

⁷⁷ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

Mesures à venir

Dans l'ensemble, le comité a été mis au fait des nombreux défis qui entravent la participation des femmes en qualité de décideurs dans les processus de résolution des conflits, ainsi que des effets néfastes de leur exclusion. L'intégration d'une démarche sexospécifique aux processus de négociation et de mise en œuvre des accords de paix est tout aussi complexe. Le comité a cru comprendre que dix ans après l'adoption de la résolution 1325, il restait beaucoup à faire.

Néanmoins, quelques exemples donnent des signes prometteurs de la façon dont les Nations Unies et les États membres pourraient concentrer leurs énergies dans l'avenir. Quelques-uns de ces exemples, dont ceux de l'Irlande du Nord, de l'Afrique du Sud et du Libéria, ont été cités dans les pages précédentes. Les pourparlers ayant mené à l'accord de paix sur le Darfour (APD), tout aussi instructifs, ont grandement sollicité le Canada. Selon l'Institute for Inclusive Security, même si l'APD n'a pas réussi à mettre fin à la violence dans la province de l'ouest du Soudan, le processus proprement dit a été « l'un des accords de paix les plus égalitaires à n'avoir jamais été établi⁷⁸. »

L'Institut a produit un rapport sur la façon dont la participation des femmes s'est accrue à chacune des étapes des discussions, soulignant qu'à la septième étape (de novembre 2005 à mai 2006), elle était « marquée », un plus grand nombre de femmes faisant partie des délégations et agissant comme conseillères. Une équipe d'experts des sexospécificités (GEST) formée de 15 Darfouriennes non partisans et d'un conseiller en genre de l'Union africaine (UA) ont éclairé les travaux du médiateur en chef de l'UA. De plus, le gouvernement du Soudan a intégré deux femmes à sa délégation, et sept autres ont fait partie des délégations du Mouvement/Armée de libération du Soudan et du Mouvement pour la justice et l'égalité. Des femmes ont donc pu participer aux commissions chargées de négocier le partage de la richesse et du pouvoir, ainsi que la sécurité. Le GEST a bénéficié de l'appui du gouvernement du Canada et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), une société d'État canadienne. La vice-présidente du comité, la sénatrice Mobina Jaffer, a encouragé l'inclusion des femmes aux

⁷⁸ Institute for Inclusive Security, *Strategies for Policymakers: Bringing Women into Peace Negotiations*, Washington, DC, octobre 2009, http://www.huntalternatives.org/download/1825_negotiations_april_2010_final.pdf. [traduction]

pour parler et a aidé les femmes dans les délégations à élaborer leurs propres stratégies internes (dans le cadre du septième cycle de négociations)⁷⁹.

Pour ce qui est de la consolidation de la paix après un conflit, David Haeri et Fernanda Tavares, du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, ont présenté aux membres du comité un bon exemple de réussite de l'intégration, dans une certaine mesure, de considérations de parité entre les sexes au processus. Au Timor-Leste, les Nations Unies étaient responsables de mettre sur pied une administration de transition pour aider la population à passer du stade du référendum à celui de l'indépendance. Le personnel de l'ONU s'est ainsi trouvé devant la tâche colossale de concevoir et d'établir un « gouvernement et des institutions publiques embryonnaires, dont la fonction publique⁸⁰. »

L'équipe des Nations Unies voulait s'assurer que des femmes feraient partie de cette nouvelle fonction publique. Toutefois, lorsque les appels de candidature visant à recruter des candidats qualifiés et expérimentés ont été lancés, moins de 5 % des personnes qui y ont répondu étaient des femmes. Les témoins ont indiqué au comité que les Nations Unies ont ainsi constaté qu'il faudrait procéder différemment si l'on voulait hausser la participation des femmes. Elles ont donc modifié leur méthode de recrutement afin d'atteindre les femmes « d'une manière qui leur donnerait les moyens de se présenter et de se porter candidates », utilisant des mécanismes et des lieux tels que les églises, les communautés locales et des ONG de femmes. La nouvelle stratégie misait également sur une approche plus proactive. Comme les témoins l'ont expliqué au comité, « [n]ous avons dû veiller à ce qu'elles aient l'impression qu'il y avait aussi bien un encouragement de la part de la mission qu'un soutien de la société pour ce qui est de poser leur candidature pour un poste ». Dans l'ensemble, les résultats ont été positifs. Au moment de la comparution des témoins devant le comité, la fonction publique au Timor-Leste était composée de femmes à 26 %, ce qui dépasse largement la moyenne régionale, qui est de 12 %⁸¹.

Aucun de ces exemples n'est parfait. De toute évidence, les objectifs en matière d'intégration des considérations de parité entre les sexes et d'inclusion des femmes dans des rôles de décideurs n'ont pas encore été atteints. Toutefois, ces exemples de situations réelles

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁸¹ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

donnent l'espoir au comité que grâce à des interventions réfléchies et bien ciblées, et avec l'aide des ressources de l'ONU et de ses États membres, nombre des objectifs des résolutions 1325 et 1889 peuvent, au minimum, progresser, voire être pleinement réalisés. Le point de vue du Canada en ce qui a trait à la composition exacte de ces ressources et à la nature des interventions fera l'objet du dernier chapitre.

CHAPITRE III : CONFRONTATION DE LA VIOLENCE SEXUELLE FAITE AUX FEMMES ET AUX FILLES EN TEMPS DE GUERRE

La violence sexuelle faite aux femmes est un crime contre l'humanité. Elle est contraire à tous les principes défendus par les Nations Unies. Ses conséquences sont bien plus profondes que ce qui est visible et immédiat. La mort, les blessures, les coûts médicaux et les pertes d'emploi ne sont que la pointe de l'iceberg. Les effets sur les femmes et les filles, leur famille, leur communauté et leur société en termes de vies brisées et de perte des moyens de subsistance, sont incalculables.

Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations Unies⁸²

Ce qu'affirment les résolutions 1325, 1820 et 1888

L'importante résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité traite aussi de la sécurité des femmes pendant et après un conflit armé. Elle précise que dans bien des cas, les femmes et les filles souffrent démesurément des conflits armés, en plus d'être ciblées activement par les belligérants. La résolution 1325 évoque par ailleurs un phénomène pernicieux qui constitue le thème principal de la résolution 1820 et de la résolution 1888 : le viol comme particularité et arme de guerre.

Le présent chapitre s'attarde aux éléments de ces trois résolutions qui touchent la sécurité des femmes et des filles dans les zones de guerre et le besoin de mettre fin à l'impunité à l'égard des violations des droits de la personne perpétrées en temps de guerre, d'établir des mécanismes de justice et de poursuite relativement à ces violations et aux actes de violence sexuelle, et de venir en aide aux survivants. Nombre de ces points sont liés à la façon dont une société et sa population se remettront des effets dévastateurs de la guerre et décideront de se reconstruire. Le chapitre étudie par ailleurs les dispositions des résolutions du Conseil de sécurité qui reconnaissent le besoin d'établir des forces de sécurité égalitaires, ce qui peut se faire par

⁸² Ban Ki-Moon, « No Crime more brutal », *The New York Times*, 5 mars 2009, http://www.nytimes.com/2009/03/05/opinion/05iht-edmoon.3.20621915.html?_r=1. [traduction]

l'intégration de considérations de parité entre les sexes à la conduite des opérations de sécurité et à la formation donnée au personnel dans ce domaine.

Résolution 1325

Aux termes de la résolution 1325, toutes les parties à un conflit armé sont tenues de respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme. De même, tous les intervenants doivent prendre des mesures particulières pour protéger les femmes et les filles contre toutes formes de violence, notamment la violence sexuelle et la violence sexiste. D'autres éléments clés liés à la sécurité des femmes en situation de conflits armés et au respect de leurs droits humains sont aussi abordés. La résolution :

- reconnaît qu'il est urgent d'incorporer dans les opérations de maintien de la paix une démarche sexospécifique, notamment offrir au personnel des opérations de maintien de la paix de la formation spécialisée au sujet de la sécurité, des besoins différents et des droits fondamentaux des femmes et des enfants dans les situations de conflit;
- prie le Secrétaire général d'accroître le rôle des femmes dans les opérations des Nations Unies sur le terrain, en particulier en qualité d'observateurs militaires, de membres de la police civile et de membres d'opérations humanitaires;
- prie le Secrétaire général, dans la mesure du possible, d'intégrer une démarche sexospécifique dans les opérations sur le terrain;
- demande au Secrétaire général de communiquer aux États membres des directives et éléments de formation concernant la protection, les droits et les besoins particuliers des femmes, ainsi que l'importance de la participation des femmes à toutes les mesures de maintien de la paix et de consolidation de la paix. Les États membres sont invités à incorporer cette formation, ainsi que les activités de sensibilisation au VIH/SIDA dans les programmes nationaux de formation qu'ils organisent à l'intention de leur personnel des forces militaires et de la police civile;
- souligne que tous les États 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 autres contre les femmes et les filles.

Malgré ce contenu important, la résolution 1325 renferme peu de mesures précises à l'intention des Nations Unies et des États membres pour réprimer et sanctionner les actes de violence sexuelle. C'est pourquoi le 19 juin 2008, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1820⁸³, qui porte spécifiquement sur la violence sexuelle commise à l'égard des civils dans les régions aux prises avec des conflits armés.

Résolution 1820

La résolution 1820 fait fond sur la résolution 1325, mais affirme de manière plus soutenue sa condamnation de la violence sexuelle à l'endroit des civils lors des conflits armés et par la suite. Par exemple, elle exprime la volonté du Conseil de sécurité d'imposer des mesures « ciblées et graduées » contre les parties à tout conflit armé qui commettent des viols et d'autres formes de violence sexuelle contre des femmes et des filles dans son régime de sanctions. De plus, alors que la résolution 1325 souligne l'importance d'exclure « si possible » les crimes de violence sexuelle des mesures d'amnistie, la résolution 1820 précise clairement que ces actes peuvent constituer un crime de guerre ou un élément de génocide. Elle insiste sur la nécessité d'exclure ces crimes des mesures d'amnistie, laissant tomber le « si possible » de la résolution 1325.

L'un des messages centraux véhiculés par la résolution 1820 est énoncé en préambule : « l'immense majorité de ceux qui subissent les effets préjudiciables des conflits armés sont des civils, [...] les femmes et les filles sont particulièrement victimes de la violence sexuelle utilisée notamment comme arme de guerre pour humilier, dominer, intimider, disperser ou réinstaller de force les membres civils d'une communauté ou d'un groupe ethnique et [...] cette forme de violence sexuelle peut dans certains cas subsister à la fin des hostilités ». Les résolutions 1325 et 1820 reconnaissent toutes deux que cet état de fait influe négativement sur l'établissement d'une paix durable et la réconciliation. La résolution 1820 exprime sobrement que malgré les demandes répétées du Conseil de sécurité pour que cessent immédiatement toutes formes de violence contre les femmes et les filles, un élément de la résolution 1325, le problème persiste et ces actes sont devenus, dans certains cas, « systématiques, généralisés et d'une brutalité épouvantable ».

Les problèmes mentionnés dans la résolution 1820 sont intimement liés à la viabilité des dispositions sur l'inclusion des femmes dans les processus décisionnels mises de l'avant dans la

⁸³ CSNU, S/RES/1820 (2008).

résolution 1325. Dans la résolution 1820, le Conseil de sécurité exprime sa vive inquiétude à l'égard des « problèmes et obstacles persistants » qui entravent la pleine participation des femmes aux initiatives de maintien et de promotion de la paix et de la sécurité. Les principaux enjeux ont trait à la violence, à l'intimidation et à la discrimination, qui entachent l'aptitude des femmes à participer aux pourparlers et à la vie publique au sortir d'un conflit. Le Conseil de sécurité reconnaît par conséquent que les objectifs de la résolution 1325 seront difficilement atteignables si la mise en œuvre des mesures prévues dans la résolution 1820 ne réussit pas.

Conformément aux principes de souveraineté qui sont au cœur de la Charte des Nations Unies, il est important de souligner que la résolution 1820 reconnaît que les États membres ont la responsabilité première de veiller à la sécurité et au respect des droits humains de leurs citoyens.

De plus, la résolution :

- souligne que, utilisée ou commanditée comme arme de guerre prenant délibérément pour cible des civils, ou dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre des populations civiles, la violence sexuelle peut exacerber considérablement tout conflit armé et faire obstacle au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales;
- exprime la préparation du Conseil de sécurité à prendre des mesures pour faire face à la violence sexuelle généralisée ou systématique;
- exige de toutes les parties à des conflits armés qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous les actes de violence sexuelle contre des civils et exige aussi de toutes les parties qu'elles prennent immédiatement les mesures voulues pour protéger les femmes et les filles contre la violence sexuelle, notamment les sanctions disciplinaires militaires appropriées, en observant le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique, en formant les troupes et en obligeant les forces de sécurité à tenir compte des antécédents de viol et d'autres formes de violence sexuelle;
- demande aux États membres de mettre un terme à l'impunité et de s'acquitter de leur obligation de poursuivre les auteurs d'actes de violence sexuelle et de violation des droits de la personne;
- demande aux États membres de veiller à ce que les femmes et les filles bénéficient d'un accès égal à la justice;

- prie le Secrétaire général d'établir et d'exécuter des programmes de formation appropriés à l'intention de tout le personnel de maintien de la paix et de tout le personnel humanitaire déployé par l'ONU;
- prie le Secrétaire général de continuer d'appliquer la politique de tolérance zéro de l'exploitation sexuelle dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies;
- encourage les pays qui fournissent des contingents et du personnel de police à examiner les mesures qu'ils pourraient prendre pour mieux préparer et sensibiliser leurs personnels affectés à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies à la nécessité d'assurer la sécurité des femmes et des filles en tenant compte de leurs réalités quotidiennes, notamment en déployant, chaque fois que possible, un plus grand nombre de femmes;
- exhorte les États membres, les organismes des Nations Unies et les institutions financières à appuyer le développement et le renforcement des capacités des institutions nationales, en particulier de l'appareil judiciaire et du système de santé, ainsi que des réseaux locaux de la société civile afin d'apporter durablement une aide aux victimes de violence sexuelle.

La résolution 1820 condamne donc sans équivoque la violence et l'exploitation sexuelles perpétrées durant, pendant et après les conflits armés. Elle traite des rôles des multiples intervenants et confie à chacun des responsabilités à l'égard de son application. La résolution ne craint pas d'exposer les aspects délicats de la violence commise contre les civils en temps de guerre, et renferme des mesures explicites à l'intention des États, des groupes armés et du Conseil de sécurité pour remédier à ces dures réalités.

Résolution 1888

Le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1888 le 30 septembre 2009⁸⁴. Cette résolution fait fond sur la résolution 1820, mais renferme des exigences plus précises et rigoureuses à l'égard du suivi, des rapports et de la responsabilité. À titre d'exemple, la résolution demande à toutes les missions de maintien de la paix et autres organes compétents des Nations Unies de communiquer aux comités des sanctions compétents du Conseil de sécurité toutes informations utiles dont ils disposeraient au sujet de la violence sexuelle commise dans les zones de conflit. De plus, le Secrétaire général doit « veiller à rendre plus systématiquement compte de toutes

⁸⁴ CSNU, S/RES/1889 (2009).

tendances et de tous scénarios d'agression nouveaux et indicateurs précurseurs de recours à la violence sexuelle en période de conflit armé dans tous les rapports qu'il présente au Conseil ».

La résolution 1888 met particulièrement l'accent sur les institutions nationales. En exhortant le Conseil de sécurité à poursuivre ses efforts visant à mettre fin à la violence sexuelle en temps de guerre, elle souligne qu'un élément clé de ces efforts résidera dans le renforcement de l'appareil judiciaire, des secteurs de la sécurité, des systèmes de santé et des structures de gouvernance des pays. Elle prie instamment les États à opérer les réformes globales et nécessaires du droit et de la justice.

La résolution demande au Secrétaire général de définir et de prendre les mesures voulues pour dépêcher rapidement « sur les théâtres d'opérations particulièrement préoccupants sous le rapport de la violence sexuelle en période de conflit armé » une équipe d'experts chargée d'aider les autorités nationales à renforcer l'état de droit. De même, la résolution envisage de désigner, au cas par cas, des conseillers pour la protection des femmes parmi les conseillers pour la problématique hommes-femmes.

Le Conseil de sécurité prie également le Secrétaire général de nommer un représentant spécial pour assurer une « direction cohérente et stratégique » visant à mettre fin à la violence sexuelle dans les situations de conflit armé depuis le Siège des Nations Unies et sur le terrain. Le 2 février 2010, la Suédoise Margot Wallstrom a été nommée à titre de Représentante spéciale du Secrétaire général pour la violence sexuelle dans les conflits armés. Ses responsabilités consistent à faire valoir le contenu des résolutions 1820 et 1888, à travailler avec toutes les parties concernées, et à faciliter la coopération et la coordination des efforts des différents intervenants.

La résolution 1888 souligne l'impact positif de la présence féminine dans les fonctions civiles, militaires et de police sur la résolution des conflits, la protection des droits des femmes et des filles, et l'intégration d'une démarche sexospécifique aux opérations. La présence de femmes dans les effectifs de maintien de l'ordre crée des conditions plus sûres pour le signalement des cas d'abus et peut aussi servir d'exemple positif pour encourager les femmes à s'enrôler dans les forces de sécurité nationales « et [...] contribuer ainsi à la mise en place d'un secteur de la sécurité qui soit accessible à tous et réponde aux besoins de tous, surtout des femmes ». À partir

de cette analyse, la résolution encourage les États membres à affecter un plus grand nombre de femmes aux missions de maintien de la paix des Nations Unies dans des fonctions militaires et de police, et à leur offrir la formation nécessaire.

Enfin, la résolution 1888 traite de la vie après un conflit et des mécanismes permettant aux sociétés de se relever des exactions commises en temps de guerre. Pour ce faire, il est indispensable de mettre fin au règne de l'impunité. La résolution mentionne une variété de mécanismes de justice postérieurs aux conflits, dont des tribunaux internes, internationaux et « mixtes », ainsi que des commissions Vérité et réconciliation.

Nécessité d'attirer l'attention sur la protection des femmes et des filles en situation de conflit armé

[...] la violence sexuelle vient bouleverser les idées reçues concernant la menace pour la sécurité. Contrairement aux blessures concrètes laissées par les mines terrestres, elle se soustrait au regard du monde. Moins coûteuse que les balles, elle ne nécessite aucune arme autre que l'intimidation physique, mais son impact est considérable⁸⁵.

UNIFEM/Stop au viol/DOMPNU, juin 2010

La souffrance de la population civile est une caractéristique de tous les conflits armés qui ont affligé des pays tels que la Somalie, la Colombie, le Rwanda, le Guatemala, le Soudan, la Sierra Leone, le Libéria, l'Iraq et l'ex-Yougoslavie.

L'insécurité et le déplacement des populations provoqués par les conflits des 20 dernières années ont été exacerbés par la nature des hostilités. Là où les armées de deux pays se faisaient autrefois la lutte pour obtenir le pouvoir, c'est maintenant, dans nombre de cas, un groupe rebelle qui affronte un gouvernement national, ou encore diverses factions armées qui s'opposent aux forces d'un ou de plusieurs gouvernements. Les conflits de la fin du XXe siècle et du début du XXIe siècle ont tous eu pour toile de fond des débordements régionaux, des conflits intérieurs et la défaillance de l'État. Dans le rapport intitulé Human Security Report, publié initialement par

⁸⁵ *Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, publication conjointe d'UNIFEM, l'Action des Nations Unies contre la violence sexuelle en période de conflit (Stop au viol), et le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, ONU, New York, juin 2010, http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical_Inventory_of_Peacekeeping_Practice_online.pdf. [traduction]

l'Université de la Colombie-Britannique en 2005 (l'Université Simon Fraser a pris la relève depuis), on estimait que la violence intérieure comptait pour 95 % de tous les conflits⁸⁶. Par conséquent, les hostilités laissent des traces et les motivations des principaux acteurs sont variées et complexes. La guerre, par exemple, se caractérise de plus en plus par l'intervention d'unités paramilitaires, de forces militaires privées et d'enfants-soldats⁸⁷. Autrement dit, la violence armée est de plus en plus employée pour contrôler aussi bien les populations que le territoire⁸⁸

L'évolution de l'intervention militaire extérieure dans ces conflits, qui se présente habituellement sous la forme d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, n'est pas moins complexe. En raison des lacunes perçues à l'égard de ses missions réalisées du début jusqu'au milieu des années 1990, notamment en Bosnie, au Rwanda et en Somalie, l'ONU a procédé à un examen interne exhaustif en plusieurs étapes de ses mandats et des règles d'engagement dans ses opérations. La taille et la composition des forces des Nations Unies ont aussi fait partie du débat, et la conduite de certaines troupes, déployées sous l'égide des Nations Unies pour protéger la population civile, a été mise en cause dans certains cas.

Les résolutions 1325, 1820 et 1888 ont été adoptées parce que les conflits armés blessent gravement, déplacent, dépossèdent et tuent des femmes et des filles, qui sont ciblées par les attaques et l'intimidation des belligérants. Forcer les femmes et les enfants à fuir leur communauté fait souvent partie des tactiques de guerre. À ce propos, on note que le nombre de personnes déplacées internes (PDI) s'est accru depuis 1995, tandis que le nombre de réfugiés outre-frontière a chuté durant la même période. Selon le Human Security Report, en 2003, 24 millions des 33 millions de personnes déplacées dans le monde étaient des PDI. Parce que « la protection de ces personnes va d'inexistante à quasi adéquate », cette tendance contribue à l'urgence du besoin d'adopter des mesures de protection efficaces pour les femmes et les filles⁸⁹.

De plus en plus, on prend conscience de la nécessité de veiller à ce que les femmes et les filles puissent mener leur vie sans craindre les violences sexuelles pendant et après un conflit armé. Le viol peut être une stratégie et une tactique de guerre. Il peut également s'agir d'actes

⁸⁶ Human Security Centre, University of British Columbia, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, 2005, p. 23.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, p. 10.

⁸⁹ *Human Security Report*. 2005, p. 103-104.

opportunistes, les auteurs profitant d'une situation chaotique dans laquelle il ne semble régner aucune règle de droit ou responsabilité à l'égard de l'activité criminelle. Ce phénomène ne date pas d'hier. Plusieurs événements de violence sexuelle à grande échelle envers les femmes sont survenus dans l'histoire et ont été documentés⁹⁰. Comme l'a indiqué Kevin McCort, de CARE Canada, un organisme d'aide humanitaire présent au Canada et ailleurs dans le monde, « [I]es forces combattantes ont eu recours au viol comme tactique de guerre pour humilier, intimider et traumatiser des collectivités et comme méthode de nettoyage ethnique. Des femmes et des filles sont enlevées pour en faire des esclaves sexuelles ou contraintes d'accorder des faveurs sexuelles ou de se marier pour assurer leur survie⁹¹. »

Les statistiques établies à la suite de conflits récents en disent long. Selon le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), jusqu'à 50 000 femmes ont été violées en Bosnie et en Herzégovine durant la guerre qui a sévi au début des années 1990. De même, au moins 500 000 femmes ont été violées durant le génocide du Rwanda, en 1994, la transmission du VIH aux femmes par les auteurs ayant par ailleurs grimpé en flèche. Enfin, de 50 000 à 64 000 femmes déplacées internes ont été victimes de violences lors de l'effroyable guerre civile qui a fait rage en Sierra Leone⁹². Rebecca Wolsak, d'Inter Pares, un ONG canadien, a parlé du Myanmar aux membres du comité. Elle travaille auprès de groupes de femmes locaux dans ce pays, qui a été marqué par les déplacements et les conflits. Relatant le régime militaire instauré au Myanmar en 1962, M^{me} Wolsak a indiqué que « celui-ci a régulièrement utilisé la torture, les viols, l'esclavage, les meurtres et les incarcérations en grand nombre pour réduire au silence toute dissidence au Myanmar et pour conserver le pouvoir ». Pourtant, il n'a pas encore été tenu responsable de ces crimes, et ce, malgré le fait que la majorité des auteurs sont des officiers. M^{me} Wolsak a également cité des cas documentés par les organisations Shan Women's Action Network et Shan Human Rights Foundation dans un rapport paru en 2002. Elle a indiqué

⁹⁰ Le *Human Security Report* (2005) donne une série d'exemples, dont la conduite des troupes russes en Allemagne, au terme de la Deuxième Guerre mondiale, ainsi que le massacre de Nanking, en Chine, par l'armée japonaise 1937. *Ibid.*, p. 107.

⁹¹ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁹² UNIFEM, *Facts and Figures on Peace and Security*, http://www.unifem.org/gender_issues/peace_security/facts_figures.php.

que « les femmes [sont] violées non seulement parce qu'elles sont des femmes, mais également à cause de leur origine ethnique⁹³. »

De plus en plus, on reconnaît qu'au cours des 15 dernières années, la République démocratique du Congo (RDC) a été la cible de ce qu'on pourrait probablement qualifier de cas le plus flagrant au monde de violences sexuelles perpétrées par des groupes armés contre des femmes et des filles. De 2006 à 2010, une bonne partie de l'instabilité latente au Congo a été le fruit des activités commises par plusieurs groupes armés contre la population civile dans l'Est, et des conflits entre l'armée nationale et une variété de milices en activité dans des régions adjacentes au Rwanda et à l'Ouganda. La situation est à la fois troublante et complexe. Même des membres de l'armée nationale ont été accusés de graves violations des droits de la personne à l'endroit de civils, notamment de violence sexuelle, et leur manque de professionnalisme et de discipline a été largement critiqué. Reconstruire ces forces demeure une entreprise de taille.

Plusieurs personnes, dont la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton, et la gouverneure générale du Canada de l'époque, Michaëlle Jean, ont vivement condamné ces crimes à l'occasion de visites officielles dans les provinces de l'Est de la RDC, théâtre des pires cas de violence commis dans la région. La nouvelle ambassadrice itinérante des États-Unis chargée de la question des femmes, Melanne Verveer, a résumé la situation dans un témoignage présenté en 2009 devant un sous-comité du Sénat américain. À propos de l'instabilité dans l'Est de la RDC, l'ambassadrice a affirmé qu'« il est pratiquement impossible de décrire l'étendue et la gravité de la violence commise à l'endroit des femmes ». Elle a ajouté qu'« en plus des viols et des viols en bandes, lesquels se dénombrent par centaines de milliers pendant la durée du conflit, il est fréquent que les auteurs mutilent les femmes pendant les agressions⁹⁴. » Tanja Bergen, adjointe de recherche à l'Université de la Colombie-Britannique, a livré un témoignage semblable au comité à propos de cas horribles de mauvais traitements infligés à des milliers de femmes et de filles au Congo durant toutes les années qu'a duré le conflit⁹⁵.

⁹³ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁹⁴ Melanne Verveer, ambassadrice itinérante des États-Unis chargée de la question des femmes, *Testimony before the US Senate Subcommittees on African Affairs, and Human Rights, Democracy, and Global Women's Issues*, Washington, DC, 13 mai 2009, <http://www.state.gov/s/gwi/rls/rem/2009/123500.htm>. [traduction]

⁹⁵ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session. Dans son mémoire au comité, M^{me} Bergen a qualifié les deux provinces de l'Est de la RDC, les Kivus, du « pire endroit au monde pour être une femme ». Le rapport décrit la brutalité extrême perpétrée à l'endroit des femmes et des filles dans les zones de conflit. Voir

Dans le but de remédier à ce problème, la mission de maintien de la paix de l'ONU et l'équipe mise en place en RDC ont élaboré une stratégie globale de lutte contre la violence sexuelle, avec l'aide d'un conseiller supérieur en la matière. La stratégie, qui a reçu l'aval du gouvernement de la RDC le 1er avril 2009, mise sur une approche globale de la violence sexuelle au Congo fondée sur quatre axes : a) lutte contre l'impunité; b) prévention et protection; c) réforme du secteur de la sécurité; d) assistance multisectorielle pour les survivants. Malgré ces efforts, les Nations Unies estiment qu'en moyenne, 36 viols sont commis chaque jour dans les zones de conflit du Congo⁹⁶.

Le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré au Conseil de sécurité que ce qui est probablement le plus troublant de ces crimes, c'est que « les victimes étaient souvent jeunes – entre 10 et 17 ans – et plus de 10 % étaient des enfants de moins de 10 ans⁹⁷. » Lors de sa comparution devant le comité, Linda Dale, de Children/Youth as Peacebuilders, s'est arrêtée aux violations des droits humains dont sont victimes les jeunes dans différents conflits, mentionnant en particulier le sort réservé aux enfants dans le Nord de l'Ouganda. Elle a indiqué qu'au cours du dernier conflit qui a sévi dans cette région, plus de 40 000 enfants et adolescents, la plupart des filles âgées de 11 à 14 ans, avaient été enlevés par l'Armée de résistance du Seigneur (ARS) « pour en faire des femmes d'officiers et des combattants ». En moyenne, elles ont été gardées pendant huit ans⁹⁸.

Il est important de souligner que la violence faite aux femmes et aux filles, notamment la violence sexuelle, ne cesse pas toujours avec la fin officielle des hostilités. Le Secrétaire général a présenté au Conseil de sécurité des preuves selon lesquelles « les violences sexuelles et sexistes tendent à persister sans faiblir même une fois que le conflit est terminé, une situation qui menace durablement la sécurité, la santé et les moyens de subsistance des femmes de même que leur capacité à participer à l'effort de reconstruction et de consolidation de la paix⁹⁹. » Rebecca

Africa Canada Accountability Coalition, *Le pire endroit au monde pour être une femme : Le rôle du Canada dans la lutte contre le viol en République démocratique du Congo – Énoncé de politique et rapport de discussion*, septembre 2009.

⁹⁶ CSNU, *Les femmes, la paix et la sécurité – Rapport du Secrétaire général, S/2009/465*, distribué le 16 septembre 2009.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

⁹⁹ CSNU, *Les femmes, la paix et la sécurité – Rapport du Secrétaire général, S/2009/465*, distribué le 16 septembre 2009.

Wolsak a mentionné au comité que la poursuite de ces crimes est révélatrice d'habitudes de violence plus larges à l'endroit des femmes¹⁰⁰.

Dans bien des pays, les femmes et les filles sont violentées avant le déclenchement des conflits armés. Lorsqu'éclatent la société, la loi, l'ordre et la sécurité durant la guerre, ces actes augmentent en nombre et en gravité. Néanmoins, la violence sexuelle en temps de guerre ne devrait pas être considérée comme une aberration qui surgit au beau milieu d'un conflit et disparaît par la suite. Elle s'inscrit dans un véritable problème de fond présent, à différents degrés, dans nombre de pays avant, pendant et après un conflit armé. » Kevin McCort, chef de la direction de CARE Canada, est venu dire au comité qu'il faut mettre davantage l'accent sur l'offre « de meilleurs services de prévention, en s'attaquant aux causes sous-jacentes de la violence ». Il a indiqué que ces démarches doivent s'attaquer « aux motivations sociales, culturelles et politiques sous-jacentes de la violence sexuelle¹⁰¹. »

Dans ce contexte, on ne peut faire fi de l'accent mis par la résolution 1325 sur le rôle des femmes dans la prévention des conflits. Les efforts visant à faire participer les femmes dans la prise des décisions et à intégrer une démarche sexospécifique au travail des fournisseurs de services de sécurité ne devraient pas être déployés seulement après le déclenchement d'un conflit armé, une fois que des agressions et autres actes de violence ont été perpétrés. La résolution 1325 réaffirme « le rôle important que les femmes jouent dans la prévention et le règlement des conflits, et dans la consolidation de la paix [...] et qu'il convient de les faire participer davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends » [nous soulignons]. Janis Alton, ancienne présidente de La Voix des femmes canadiennes pour la paix, a indiqué que son organisation appuyait les termes forts employés dans le préambule de la résolution. M^{me} Alton a indiqué que « [l]e processus de renforcement de la paix doit, au XXI^e siècle, être un outil inclusif et proactif de prévention de la guerre¹⁰². » M. McCort a souligné le rôle prépondérant que pourraient jouer les organismes dans le renforcement des mécanismes de

¹⁰⁰ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁰¹ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁰² *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

plainte, qui peuvent permettre de détecter plus rapidement les cas de violence fondée sur le sexe, afin de prévenir la violence sexuelle dans les pays qui se dirigent vers un conflit armé¹⁰³.

Le comité reconnaît que les femmes et les filles ne sont pas les seules victimes civiles des conflits armés. Il ne fait aucun doute que les hommes et les garçons souffrent de la dévastation et des déplacements qui accompagnent les guerres, notamment les garçons qu'on enlève à leur famille pour les enrôler de force comme soldats dans une faction ou une autre. En 1995, la communauté internationale a été horrifiée devant l'enlèvement et l'exécution de plusieurs milliers d'hommes et de garçons musulmans, séparés de la population civile par des membres de l'armée bosno-serbe à Srebrenica. Sans vouloir atténuer l'importance des exemples qui précèdent, le comité s'est arrêté aux conditions dans lesquelles vivent les femmes et les filles dans les conflits armés, notamment sur les défis auxquels elles sont confrontées et les solutions proposées par l'ONU que devraient adopter tous les intervenants pour protéger leurs droits humains. Néanmoins, l'ampleur des violations des droits de la personne et du déplacement que subissent habituellement les femmes en situation de conflits armés, de même que leur exclusion systématique des processus décisionnels qui régissent leur vie et leurs communautés, sont tous des éléments importants.

Failles actuelles de la mise en œuvre

Pour commencer, il importe de faire le bilan des progrès accomplis peu à peu dans l'exécution du programme du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité. L'existence même des résolutions 1820 et 1888 témoigne d'un mouvement positif dans ce sens et de changements d'attitude en matière de paix et de sécurité. Il aurait été inconcevable que le Conseil de sécurité adopte, même il y a dix ans, une résolution étayée de conditions et

¹⁰³ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session. Selon le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) : « Même lorsque des stratégies de prévention existent, les groupes de la société civile – particulièrement des organisations de femmes – sont souvent exclus, notamment des démarches d'établissement des signes avant-coureurs, et ce, même s'ils sont probablement les mieux placés et les plus motivés pour ce qui est de donner l'alarme lorsque émergent les premiers indices de conflit. Il peut s'agir entre autres d'une nette augmentation des incidents de violence fondée sur le sexe, des enlèvements, du trafic, des agressions perpétrées par les forces de sécurité, des incidents de violence liés aux élections, et des défaillances systémiques des mécanismes de responsabilisation. Ces violations passent souvent sous silence et leur ampleur, mal comprise; pourtant, elles peuvent être révélatrices de l'escalade d'un conflit. » UNIFEM, *Prevention and Early Warning*, http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/prevention_early_warning.php, consulté le 1^{er} septembre 2010. [traduction]

d'une analyse détaillée et explicite des questions de protection des femmes comme celles que contiennent les résolutions 1820 et 1888. En fait, Anne-Marie Goetz (UNIFEM) estime que les deux résolutions « représentent peut-être l'avancée la plus marquante dans le programme de protection des civils de l'ONU, car elles reconnaissent le rôle et la responsabilité des institutions internationales à l'égard de la protection des femmes et des enfants contre les actes de violence sexuelle¹⁰⁴. » Jill Sinclair, sous-ministre adjointe, Politiques, au ministère de la Défense nationale, constate elle aussi les progrès accomplis depuis l'adoption de la résolution 1325 en 2000 : « Nous avons davantage conscience du rôle des femmes dans la paix et les conflits ainsi que dans la violence sexuelle et les conflits, qu'il y a 10 ans, au moment où la résolution a été adoptée¹⁰⁵. »

Néanmoins, même les organismes des Nations Unies ont admis que la violence sexuelle en temps de conflit ne figure à l'agenda général en matière de paix et de sécurité que depuis peu¹⁰⁶. Au cours des audiences qui ont porté sur ce sujet, les témoins ont tous exposé des arguments et de l'information qui donnent à penser que l'application des résolutions des Nations Unies pose encore des défis de taille. Le comité abonde dans ce sens.

Essentiellement, la promotion des droits fondamentaux des femmes en situation de conflit dépend de la présence d'effectifs suffisants, bien entraînés et bien équipés. Nous reviendrons plus loin sur l'entraînement de ces effectifs. Mais la question de la taille des effectifs et des outils nécessaires à l'exécution des mandats qui leur sont confiés par le Conseil de sécurité est l'objet de nombreux débats aux Nations Unies. Des comparaisons sont souvent établies entre, d'une part, les troupes et la police affectées aux missions de paix des Nations Unies, pour lesquelles le Conseil de sécurité doit solliciter avec insistance des contributions des États membres et constituer à la hâte une force à partir de pièces relativement mal équipées et, d'autre part, les ressources mises à la disposition des opérations de sécurité menées par les pouvoirs occidentaux, notamment par l'entremise de l'OTAN.

En voici un exemple. On a décrit précédemment le drame d'horreur dont le Congo a été le théâtre. La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo,

¹⁰⁴ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁰⁵ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

¹⁰⁶ *Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, p. 11.

MONUC (rebaptisée récemment MONUSCO), est la mission de maintien de la paix des Nations Unies qui réunit les troupes les plus nombreuses dans le monde, mais beaucoup d'observateurs se demandent quand même si elle est en mesure de fournir la protection voulue aux millions de civils qui vivent dans l'Est de la République démocratique du Congo, étant donné la superficie qu'elle doit couvrir, la piètre infrastructure de transport et de communications et la diversité des groupes armés étatiques et non étatiques sur le terrain. En avril 2010, la MONUC comprenait 18 884 troupes et une force de mission globale, incluant la police et les autres membres du personnel, qui s'établissait à 20 819 membres. Carolyn McAskie a parlé au comité, en avril, des débats en cours dans le milieu de la police au sujet du rapport optimal « entre les responsables de la sécurité et les civils » dans des lieux comme Kandahar, en Afghanistan. Au dire d'un brigadier général, a-t-elle dit, « idéalement, il devrait y avoir un responsable de la sécurité par 20 habitants » (incluant la police locale). M^{me} McAskie a ajouté : « D'après ce critère, les forces des Nations Unies dans la province de l'Ituri, dans l'Est de la République démocratique du Congo, devraient compter 500 000 personnes¹⁰⁷. » On a cependant rappelé au comité que les Nations Unies dépendent entièrement des États membres pour le déploiement de troupes, de corps policiers et d'équipement.

L'application des mesures relatives à la spécificité des sexes que prévoient les résolutions 1325, 1820 et 1888 du Conseil de sécurité comporte plusieurs autres failles, qui ont été indiquées au cours des audiences. Nous en ferons l'exposé dans les lignes qui suivent.

Intégration d'une démarche sexospécifique à l'architecture de paix et de sécurité

Même en présence de nombreux responsables de la sécurité, la protection des femmes et des filles dans les conflits armés est beaucoup plus efficace si les mandats et les opérations de sécurité qui les sous-tendent tiennent compte des conditions particulières dans lesquelles elles se trouvent. Les besoins des femmes en matière de sécurité peuvent différer de ceux des hommes. Les femmes et les filles qui se retrouvent dans des camps de personnes déplacées ou de réfugiés, par exemple, risquent davantage de se faire attaquer lorsqu'elles vont chercher du bois ou de l'eau pour leurs familles. Plusieurs témoins ont signalé que les opérations de sécurité doivent tenir compte de ces réalités; il faut donc effectuer des patrouilles aux endroits stratégiques et aux moments de la journée où les femmes se déplacent.

¹⁰⁷ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

À titre d'exemple d'éléments de l'architecture de paix et de sécurité, les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) des combattants à l'issue d'un conflit armé font ressortir d'importantes leçons sur la nécessité d'intégrer de manière uniforme une démarche sexospécifique à la conception et à la mise en œuvre du processus¹⁰⁸. À chaque étape, les femmes et les filles ont des priorités et des besoins particuliers qui sont souvent mis de côté ou mal comblés. Par exemple, au début du processus, la définition et l'établissement du profil des « combattants » a souvent une incidence sur le simple fait que les femmes et les filles sont interpellées par les programmes de DDR¹⁰⁹. De même, la sécurité des sites de cantonnement et la présence de femmes dans les effectifs de police et de maintien de la paix à ces sites peuvent hausser la probabilité que les femmes et les filles participent aux programmes de DDR et aient ainsi accès aux services qui y sont rattachés : santé et formation, encouragements monétaires et subventions du logement, réinsertion économique, pour n'en nommer que quelques-uns¹¹⁰. La mesure dans laquelle les femmes participent « aux organes chargés de prendre des décisions sur les modalités des programmes de DDR » peut influencer sur l'issue du processus, car elles peuvent ainsi faire valoir leurs importants points de vue et dresser un « portrait plus juste des zones de conflit et des zones d'après-conflit, les questions d'âge et de sexe étant prises en compte¹¹¹. » Il en va de même pour les ressources engagées par les gouvernements nationaux et donateurs pour s'attaquer précisément aux conditions dans lesquelles les femmes et les filles évoluent durant la démobilisation et la réintégration¹¹². Voilà quelques-unes des nombreuses façons dont les rôles et les points de vue des femmes et des filles doivent être intégrés aux processus de DDR pour être plus efficaces.

¹⁰⁸ Le paragraphe 13 de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies « engage tous ceux qui participent à la planification des opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion à prendre en considération les besoins différents des femmes et des hommes ex-combattants et à tenir compte des besoins des personnes à leur charge. » Le paragraphe 8 demande à toutes les parties aux accords de paix d'adopter une démarche soucieuse d'équité entre les sexes en particulier : « de tenir compte des besoins particuliers des femmes et des petites filles lors du rapatriement et de la réinstallation et en vue du relèvement, de la réinsertion et de la reconstruction après les conflits ».

¹⁰⁹ Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), *Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration*, New York, octobre 2004, http://www.unifem.org/attachments/products/Getting_it_Right_Doing_it_Right.pdf, p. 4. [traduction]

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 6-7. [traduction]

¹¹¹ *Ibid.*, p. 4. [traduction]

¹¹² *Ibid.*, p. 5. [traduction]

Globalement, les femmes ont leur idée de ce que représente la sécurité pour elles. Une conseillère principale en genre auprès de la mission de maintien de la paix de l'ONU à Haïti a expliqué comment les femmes éprouvent de l'insécurité liée à leur travail dans un pays qui passe par des périodes d'anarchie et d'instabilité. Dans son ouvrage, elle indique : « Pour les soldats de la paix, la sécurité équivaut souvent à la cessation des hostilités ou des combats entre groupes armés tandis que pour les femmes là-bas, cela signifie pouvoir vaquer aux activités quotidiennes dans le voisinage sans crainte de subir des agressions sexuelles¹¹³. » Les forces de protection doivent donc en tenir compte dans la conception et l'exécution des opérations.

L'un des meilleurs moyens d'intégrer une démarche sexospécifique dans les opérations de sécurité est d'admettre des femmes parmi le personnel militaire et civil. Selon l'Évaluation de 2000 d'experts indépendants sur les femmes, la guerre et la paix, la présence des femmes dans les opérations de paix a un impact positif. La présence des femmes :

- facilite la communication auprès des victimes d'agressions, d'abus sexuel ou de violence;
- procure un sentiment accru de sécurité chez les populations locales (femmes et enfants);
- aide à créer un milieu plus sûr pour les femmes dans lequel elles n'ont pas peur de parler;
- pousse les hommes chargés du maintien de la paix à réfléchir davantage et à se montrer plus responsables;
- élargit le répertoire des habiletés et styles disponibles dans une mission¹¹⁴.

Selon une publication récente des Nations Unies, en plus de donner l'exemple et d'être en mesure d'accéder aux groupes à risque, les missions de maintien de la paix équilibrées du point de vue des sexes –tant du point de vue du personnel que des perspectives et comportements devant bénéficier aux missions, peuvent contribuer à forger les perceptions locales et à

¹¹³ Nadine Puechguirbal, « Haiti: Putting Gender and Peacekeeping into Practice », *FOCALPoint*, novembre 2007, vol. 6, n°9. [traduction]

¹¹⁴ Association canadienne pour les Nations Unies, *Peacekeeping to Peacebuilding: Lessons from the Past, Building for the Future*, mars 2007, p. 109. Pour le rapport original intégral, voir : *Women, War and Peace: the Independent Experts' Assessment of the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, Elisabeth Rehn et Ellen Johnson Sirleaf, 2002, UNIFEM, [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5FMCM2/\\$FILE/unicef-WomenWarPeace.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5FMCM2/$FILE/unicef-WomenWarPeace.pdf?OpenElement).

transmettre le message selon lequel les femmes sont des interlocutrices crédibles et des partenaires essentielles à l'établissement d'une paix durable¹¹⁵.

Depuis peu, les femmes sont davantage représentées dans les opérations des Nations Unies sur le terrain. L'exemple le plus connu est le déploiement d'un contingent de 100 policières à la mission des Nations Unies au Libéria en 2007. Le Secrétaire général a fait observer dans son rapport sur le Libéria que ce déploiement « avait contribué à l'augmentation en trois étapes du nombre de demandes présentées par des femmes désireuses de se joindre à la Police nationale libérienne¹¹⁶. » De même, David Haeri, du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP), a dit au comité que l'unité de police des femmes de l'Inde avait créé un important précédent en envoyant « un signal fort dans l'ensemble de la mission – je dirais même plus dans l'ensemble du pays – sur le rôle que les femmes peuvent jouer parmi les Casques bleus¹¹⁷. » L'Inde, le Pakistan et le Bangladesh ont indiqué au DOMP qu'ils seraient disposés à fournir davantage de ces unités. En août 2009, les Nations Unies ont lancé une « initiative globale » pour porter à 20 % d'ici 2014 la proportion de femmes dans les forces de police chargées des missions de maintien de la paix, soit plus du double que l'effectif actuel¹¹⁸. Anne-Marie Goetz (UNIFEM) a expliqué au comité qu'à son avis, augmenter la présence des femmes permis le personnel militaire et civil des opérations de maintien de la paix « grâce à une campagne concertée de recrutement [...] au pays » et « en encourageant la chose à l'étranger » est l'« une des contributions les plus importantes que pourrait faire un pays comme le Canada [...] »¹¹⁹.

¹¹⁵ *Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, p. 17.

¹¹⁶ CSNU, *Dix-neuvième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria*, S/2009/411, 10 août 2009.

¹¹⁷ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹¹⁸ Centre d'actualités de l'ONU, *L'ONU veut féminiser ses unités de police*, 10 juin 2010, <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=22149&Cr=ONU&Cr1=&Kw1=femmes&Kw2=police&Kw3=>, consulté le 2 septembre 2010. À l'occasion de cette conférence de presse, la conseillère adjointe pour les questions de police, Ann-Marie Orlor, a déclaré : « Nous sommes heureux de constater que le Liberia projette d'avoir dans ses services de police 20% de femmes d'ici 2014 et que le gouvernement du Bangladesh est en train de recruter 10 000 femmes supplémentaires dans les prochains mois. » Voir aussi : Centre d'actualités de l'ONU, *L'ONU veut plus de femmes dans ses missions de maintien de la paix*, 4 juin 2010, <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=22097&Cr=police&Cr1=&Kw1=femmes&Kw2=police&Kw3=>, consulté le 1^{er} septembre 2010.

¹¹⁹ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

Selon des rapports diffusés dans les médias, l'armée américaine reconnaît maintenant la contribution unique que les femmes peuvent fournir aux opérations de sécurité, en particulier dans les sociétés traditionnelles comme celles de l'Iraq et de l'Afghanistan. Dans le *New York Times*, on rapportait que la première équipe de mission à temps plein entièrement composée de jeunes femmes, une quarantaine en tout, avait été adjointe au corps des Marines américain. Elles sont envoyées en Afghanistan pour se joindre en groupes de quatre ou cinq à une unité d'infanterie au sein de la Force du corps expéditionnaire des Marines. Ces femmes effectueront des patrouilles. Comme on l'indique dans le rapport des médias, les équipes se rendront dans les villages, obtiendront de l'aîné la permission de parler aux femmes, dresseront un camp de base, distribueront fournitures scolaires et médicaments, prendront le thé, feront la conversation et obtiendront idéalement de l'information sur le village, sur les revendications locales et sur les Talibans. Dans une société traditionnelle comme celle de l'Afghanistan, les femmes sont extrêmement réticentes à s'adresser à des hommes étrangers à leurs familles, quand elles y sont autorisées. Mais en raison de leur position dans la collectivité, elles ont une compréhension importante, et dans bien des cas différente, de la situation en matière de sécurité et des besoins en développement de la région. Les Marines tâcheront de recueillir de l'information que leurs collègues masculins ne pourraient autrement obtenir, et elles essaieront de déterminer quels sont les besoins et les préoccupations de la collectivité afin qu'on puisse établir la priorité des projets d'aide et des missions de sécurité¹²⁰.

L'ONU supervise actuellement 15 missions de maintien de la paix et deux missions de consolidation de la paix. Parmi les premières, quelque 116 pays ont fourni près de 100 000 membres en uniforme¹²¹. Bien que conformément aux résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité le Secrétaire général doive s'assurer de la présence accrue de femmes parmi les contingents militaires et policiers des Nations Unies qui sont déployés sur le terrain, cet objectif

¹²⁰ Elisabeth Bumiller, « Letting Women Reach Women in Afghan War », *The New York Times*, 6 mars 2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/07/world/asia/07women.html?pagewanted=print>. Dans un reportage de suivi, la journaliste indique que « des entretiens et des patrouilles à pied avec des Marines au cours de deux semaines récentes dans le Helmand ont révélé que les équipes, qui ont pu accéder aux femmes les plus isolées du monde, sont encore au stade embryonnaire ». [traduction] Voir Elisabeth Bumiller, « In Camouflage or Veil, a Fragile Bond », *The New York Times*, 29 mai 2010, http://www.nytimes.com/2010/05/30/world/asia/30marines.html?_r=1&scp=3&sq=letting%20women%20reach%20women%20in%20afghan%20war&st=cse.

¹²¹ *Opérations de maintien de la paix de l'ONU*, Notes d'information : 31 juillet 2010, publiées par le Département des opérations de maintien de la paix, août 2010, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/bnote.htm>, consulté le 3 septembre 2010.

est loin d'être atteint. En juillet 2010, seulement 2 069 des 86 231 militaires (experts et troupes) participant aux missions de l'ONU étaient des femmes (2,4 %); parmi la police civile (unités individuelles et structurées), la proportion de femmes était quelque peu supérieure : 8,9 %¹²². Rachel Mayanja, conseillère spéciale de l'ONU pour la parité des sexes et la promotion de la femme, a dit au comité qu'elle ne croit pas que l'ONU compte suffisamment de femmes parmi les soldats et les policiers, « qui nous aideraient pourtant à rejoindre ces femmes qui ont été victimes de ces conflits¹²³ .»

Encore une fois, le comité reconnaît que l'ONU doit recourir au personnel mis à la disposition par les États membres. À cet égard, la résolution 1888 est plus directe que les résolutions précédentes, car elle ne se limite pas aux efforts déployés par le Secrétaire général pour faire en sorte que les opérations tiennent compte de la dimension des sexes. Cette résolution invite « les États membres à accroître le nombre de femmes parmi les militaires et les fonctionnaires de police déployés dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Plusieurs témoins ont dit au comité que la plupart des militaires sur lesquels comptent les Nations Unies emploient eux-mêmes un nombre limité de femmes, ce qui entrave considérablement la capacité de l'ONU d'augmenter le nombre de femmes sur le terrain. David Haeri (UNDPKO) estime que la plupart des pays qui fournissent à l'ONU des troupes et des policiers comptent probablement environ 2 % de femmes parmi leurs propres forces armées nationales et environ 8 % de femmes parmi leurs forces de l'ordre¹²⁴. M^{me} Mayanja a indiqué : « [...] nos résultats sont décevants. Cela tient au fait qu'il en va de même dans les pays membres. Les Nations Unies sont un reflet de ce qui se passe dans ces pays¹²⁵ . »

Outre l'augmentation du nombre de femmes en uniforme, il faut du personnel spécialisé pour intégrer une démarche sexospécifique aux diverses activités de paix et de sécurité qui touchent les femmes, y compris les processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration des combattants et de réforme du secteur de la sécurité. Dans la formation de nouvelles armées et forces policières, on devrait – on ne le fait pas toujours – rappeler que des individus ont violé les droits de la personne durant les combats. Colleen Duggan, du Centre de

¹²² *United Nations Peacekeeping*, « Gender Statistics by Mission – For the month of July 2010 », publié le 10 août 2010, <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2010gender/july10.pdf>.

¹²³ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹²⁴ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹²⁵ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

recherches pour le développement international (CRDI), a expliqué au comité que les responsables de la réforme du secteur de la sécurité devraient instaurer des modalités d'examen rigoureuses pour éviter les situations comme celle qui s'est produite au Guatemala où des gens peu respectueux des droits de la personne ont été admis dans les forces policières après leur démobilisation parce que, dit-elle, « [c]'est un endroit commode où les mettre, et cela nous permet de nous assurer qu'ils ont un emploi¹²⁶. » Jennifer Salahub, de l'Institut Nord-Sud, a dit au comité qu'elle considère, elle aussi, que les mesures prises pour réformer le secteur de la sécurité « ne tiennent pas bien compte de l'intégration de la perspective de genre¹²⁷. »

L'un des grands progrès en 2004 a été l'introduction de services de conseillers en genre dans les missions de maintien de la paix. Le DOMP a dit au comité qu'une douzaine de conseillers principaux en genre prend part à ses missions¹²⁸. M^{me} Mayanja appuie les appels en faveur de l'intégration d'un conseiller en genre dans chacune des missions, car cela « a nettement amélioré l'efficacité des missions des Nations Unies ». Elle a dit au comité que ces conseillers « sont des formateurs; ils rejoignent les femmes, la collectivité. Ce sont des conseillers; ils informent le personnel des Nations Unies et les gens qui participent à la mission¹²⁹. » En fait, selon la mission, les conseillers ou unités consultatives en genre soutiennent la mise en œuvre de la résolution 1325 grâce à des initiatives consistant à renforcer les moyens d'action, à créer des partenariats avec des groupes de femmes locaux pour faciliter leur participation aux élections et aux activités d'institutions démocratiques, à former du personnel local et international, à conseiller des cadres supérieurs, à travailler avec des responsables du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration et, enfin, à travailler avec la police locale pour régler des problèmes de violence envers les femmes.

Même à cela, le système des Nations Unies a besoin de personnel supplémentaire spécialisé et ayant les compétences nécessaires pour régler ces problèmes complexes de sexisme qui

¹²⁶ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹²⁷ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹²⁸ En septembre 2010, le Secrétaire général des Nations Unies a fait savoir au Conseil de sécurité qu'en 2000, seulement deux conseillers en genre avaient été affectés aux missions de maintien de la paix, mais qu'en 2009, 13 des 34 missions de maintien de la paix des Nations Unies pouvaient compter sur de tels conseillers. Il a ajouté que : « Six missions de maintien de la paix disposent d'un coordonnateur pour les questions concernant la problématique hommes-femmes, qui est chargé de ces questions en plus d'autres fonctions. » Source : CSNU, S/2010/498.

¹²⁹ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

surgissent dans les conflits armés. Anne-Marie Goetz (UNIFEM) a attiré l'attention du comité sur la disposition de la résolution 1888 qui demande le déploiement de conseillers sur la question des femmes dans les missions de l'ONU. M^{me} Goetz a fait valoir qu'il sera difficile de combler les postes de conseillers étant donné les ensembles de compétences exigés. Elle a dit au comité que le conseiller « doit posséder de l'expérience militaire et une capacité d'analyse des questions hommes-femmes. Je connais seulement deux personnes qui, dans le monde, en ce moment, possèdent cet ensemble de compétences au chapitre opérationnel¹³⁰. » Kevin McCort (CARE) a également souligné les défis que pose l'agencement de compétences exigé par certains des nouveaux postes prévus dans les résolutions du Conseil de sécurité. Bien qu'il y ait de nombreux spécialistes des questions relatives aux sexes, ils n'ont pas nécessairement la formation nécessaire pour traiter les problèmes de sexisme, auxquels l'ONU commence à peine à s'attaquer de façon concertée depuis quelques années.

Enfin, les militaires et la police civile sont plus en mesure d'offrir une protection adéquate aux femmes dans les zones de conflit et de veiller à ce qu'on réponde à leurs besoins si une démarche sexospécifique est intégrée à la formation qu'ils reçoivent. Des témoins ont dit à maintes reprises au comité qu'il faut offrir une formation spécialisée sur les droits des femmes au personnel civil et aux militaires avant et pendant le déploiement. En 2006, le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP) a élaboré une politique sur l'égalité des sexes dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU, qui énumère les principes suivants, lesquels sous-tendent ses travaux sur l'égalité des sexes :

- Le principe d'inclusion, qui oblige les Casques bleus déployés dans des pays à la suite d'un conflit, à consulter à la fois les femmes et les hommes pour toutes les décisions qui les touchent.
- Le principe de non-discrimination, qui oblige le personnel de maintien de la paix à assurer un soutien aux politiques et aux décisions confirmant l'égalité des droits des femmes et des filles, et à les protéger des pratiques traditionnelles préjudiciables.
- Le principe d'établissement de normes, selon lequel le profil de dotation des missions de maintien de la paix du DOMP et des Nations Unies soit un modèle

¹³⁰ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

pour leurs engagements institutionnels afin d'assurer l'équilibre des genres et la participation égale des femmes à la prise de décisions.

- Le principe d'efficience des activités de maintien de la paix, selon lequel toutes les ressources humaines dans les sociétés après-conflit (femmes, hommes, garçons et filles) soient mobilisées pour élaborer et soutenir le processus de paix¹³¹.

David Haeri, représentant du DOMP, a également dit au comité que le Département avait élaboré des lignes directrices relatives à l'égalité des sexes pour les policiers et les spécialistes politiques ainsi que des lignes directrices concernant les élections. Il a indiqué que des lignes directrices avaient été élaborées précisément pour le personnel militaire. Elles ont été publiées par les départements du Maintien de la paix et de l'Appui aux missions des Nations Unies en mars 2010 et sont « destinées à l'usage de tous les personnels militaires affectés aux opérations de maintien de la paix de l'ONU ». Elles renferment des directives détaillées et des listes de contrôle couvrant l'ensemble des activités militaires aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique¹³².

Les documents de l'ONU distribués avant un déploiement contiennent aussi des renseignements sur la violence faite aux femmes et sur la violence sexuelle, que condamnent les résolutions 1325 et 1820. Il faut toutefois signaler que la formation des militaires et des policiers, qui constitue sans doute l'étape la plus importante de la formation, est du ressort des gouvernements nationaux. Le personnel déployé dans le cadre des missions des Nations Unies reçoit une certaine formation supplémentaire des centres de formation intégrés des missions du DOMP et des points focaux pour la formation en matière de formation dans les missions,

¹³¹ Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *DOMP Policy Directive: Gender Equality in UN Peacekeeping Operations*, novembre 2006, http://www.un.org/Depts/DOMP/DOMP/gender_directive2006.pdf.

¹³² Nations Unies, Département du Maintien de la paix et Département de l'Appui aux missions, *DPKO/DFS Guidelines: Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations*, New York, mars 2010, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpko_dfs_gender_military_perspective.pdf. À titre d'exemple d'« objectif sexospécifique » de l'« orientation stratégique », les opérations militaires doivent prévoir et établir la liaison avec tous les éléments pertinents des missions afin d'« évaluer toute différence de priorités en matière de sécurité des femmes et des hommes locaux, ainsi que leur potentiel d'apport à la mise en œuvre du mandat ». Au niveau opérationnel, une liste de contrôle pour les activités de soutien de la sécurité exige la fourniture d'« habitations distinctes pour les ex-combattantes dans les plans des sites de cantonnement » et la garantie de leur protection adéquate à ces sites. Enfin, au niveau tactique, plusieurs dispositions visent les fonctions de patrouille et de barrage routier, parmi d'autres, y compris la nécessité de « surveiller les habitudes de déplacement de la population locale, y compris des femmes et des filles, et modifier les plans de patrouille afin d'assurer une protection maximale aux civils ». [traduction]

conformément aux normes établies. On a dit au comité que de 35 à 40 personnes travaillent pour ces centres¹³³.

Essentiellement, les documents distribués avant le déploiement sont produits par les Nations Unies et mis à la disposition des militaires des différents pays sur le site Web du DOMP. Les représentants du DOMP ont fait savoir au comité que la documentation « couvre une vaste gamme de questions, allant du type de tâches que les soldats et les policiers doivent s'attendre à exécuter jusqu'à l'environnement dans lequel ils doivent s'attendre à travailler ». Ils lui ont dit aussi que la formation relative à l'égalité des sexes, qui porte entre autres sur les droits de la personne ainsi que sur le droit international et humanitaire, est « obligatoire » avant et pendant les déploiements. Comme il est indiqué, la formation en cours de mission est donnée par les centres intégrés de formation, qui « veillent à ce qu'une formation de suivi soit offerte dans le cadre de la mission » et à ce que les personnes soient en mesure de former d'autres formateurs. Les sénateurs voulaient connaître la durée et l'étendue de la formation axée sur les résolutions du Conseil de sécurité concernant les femmes, et une collègue de M. Haeri, Fernanda Tavares, a indiqué qu'une « séance d'orientation initiale » comportait une heure de formation¹³⁴.

Le comité prend acte des divergences possibles dans les normes parce que la façon d'intégrer aux plans de formation les documents à distribuer avant les déploiements est presque laissée à l'entière discrétion des autorités nationales. « Mis à part l'établissement des normes et la prestation des modules, nous ne sommes pas en mesure d'offrir, par nous-mêmes, de la formation avant le déploiement », a admis David Haeri. En dépit des questions posées à cet effet, rien n'a été dit au comité au sujet de mécanismes de surveillance obligatoires qui auraient été adoptés pour déterminer dans quelle mesure les normes de l'ONU sont intégrées à la formation précédant les déploiements ou encore pour comparer la formation fournie aux troupes par plus de 30 pays qui pourraient fournir du personnel à une mission en particulier. M. Haeri a indiqué que les services de formation assurent une « liaison » avec les autorités nationales « pour faire en sorte qu'[elles] aient ce dont [elles] ont besoin ». Il a ajouté : « Lorsque nous [le personnel du

¹³³ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹³⁴ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

DOMP] sommes en mesure de le faire, nous visitons leurs centres de formation pendant deux ou trois jours; nous observons la formation initiale que reçoivent les gens et nous la validons¹³⁵. »

La formation offerte aux Forces canadiennes et au personnel de la GRC sera abordée en détail dans le dernier chapitre du rapport, qui porte sur la politique canadienne.

Poursuites et recours dans les cas de violence sexuelle : mécanismes judiciaires nationaux et internationaux

Bien que la violence sexuelle ait, pour les femmes et les filles, des conséquences négatives qui se passent d'explication, son effet destructeur ne s'arrête pas avec la l'acte criminel. Le viol de femmes et de filles a aussi des répercussions sur les systèmes de santé, sur l'économie et sur le tissu social des collectivités. Des femmes et des filles ont de la difficulté à se réintégrer dans leurs collectivités à cause des blessures physiques et émotionnelles qu'elles ont subies et de la stigmatisation des victimes de violence sexuelle.

Nombreux sont les aspects non concrétisés des résolutions 1325, 1820 et 1888 qui ont trait à la prévention de la violence sexuelle. D'abord, il existe des failles dans la mise en œuvre des dispositions des accords de cessez-le-feu et des accords de paix. Plusieurs témoins ont dit au comité que ces derniers ne portent habituellement pas sur la violation des droits de la personne ni sur les actes individuels ou les comportements généralisés de violence sexuelle qui sont le fait des différentes forces à l'œuvre. De plus, ils prévoient rarement des recours pour les survivants. Certains accordent même une amnistie en guise de règlement. Anne-Marie Goetz (UNIFEM) a souligné que « seul un cessez-le-feu a fait l'objet d'une analyse au chapitre de la violence sexuelle, et il s'agit du cessez-le-feu conclu dans les monts Nouba, dans le sud du Soudan¹³⁶. »

La seconde faille importante est la persistance d'une culture de l'impunité à l'égard des personnes qui bafouent les droits de la personne et commettent des actes de violence sexuelle. Le fait que les auteurs d'actes de violence sexuelle s'en tirent à bon compte nuit au rétablissement psychologique des femmes. Tanja Bergan a expliqué comment la peur qu'éprouvent les femmes et les filles lorsque les agresseurs restent impunis les empêche « de révéler qu'elles ont été violées et de chercher à obtenir des soins médicaux qui pourraient leur sauver la vie ainsi que du

¹³⁵ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹³⁶ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

soutien psychosocial¹³⁷.» C'est pire encore quand on tait les actes de violence sexuelle dans la collectivité, quand on ne fait aucun cas de la présence des agresseurs et quand il n'y a pas de services de soutien offerts aux survivantes.

Soutenant avec force qu'il faut mettre fin à la culture d'impunité, Linda Dale a cité encore une fois l'exemple du Nord de l'Ouganda. M^{me} Dale a rapporté une conversation qu'elle a eue avec une femme qui avait été enlevée par l'Armée de résistance du Seigneur, une faction rebelle, et détenue pendant cinq ans. Une fois libérée, elle est devenue défenseure des droits des filles. Elle a dit à M^{me} Dale qu'elle trouve « terrible de voir ces officiers qui ont commis des sévices sexuels marcher dans les rues de Goulu et entrer dans des cafés¹³⁸. »

La troisième considération importante a trait aux faiblesses des régimes juridiques et des institutions judiciaires dans les pays, de même qu'aux différences entre les mécanismes de poursuite et de recours internationaux et les mécanismes nationaux, d'où la nécessité de fournir des ressources et une expertise internationales.

Dans les années 1990, des tribunaux internationaux ont été établis pour examiner la situation des populations civiles du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie, ravagées par les conflits internes et régionaux. Malgré le caractère généralisé de la violence sexuelle dans ces deux conflits, les mécanismes juridiques établis par la communauté internationale n'ont pas porté initialement sur ces crimes en tant qu'atteintes graves aux droits de la personne. On a donné au comité des précisions sur le cas du Rwanda pour montrer l'évolution du traitement réservé à ces crimes par le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) dans le cadre des poursuites liées au génocide.

Isabelle Solon-Helal, agente de programme à Droits et Démocratie et coordonnatrice de la Coalition pour les droits des femmes en situation de conflits, a parlé du procès de Jean-Paul Akayesu au TPIR dans sa présentation devant le comité. Au moment où des accusations ont été portées contre M. Akayesu, celui-ci était maire d'une petite collectivité du Rwanda où de nombreux Tustis ont été assassinés; il n'a pas été inculpé de crimes de violence sexuelle. Le « témoin J » a cependant fait mention de viols commis par des milices dans sa collectivité, tout

¹³⁷ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹³⁸ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

comme l'a fait le témoin « H », elle-même victime. La cour a modifié sa position après avoir entendu ces témoignages. Des pressions avaient également été exercées par des groupes de défense des droits de la personne ainsi que par des ONG, dont la Coalition de M^{me} Solon-Helal. Celle-ci avait réuni des documents sur les actes de violence sexuelle commis dans la ville de M. Akayesu et avait demandé à la cour, à titre d'intervenant désintéressé, de porter des accusations. En juin 1997, la procureure générale du Tribunal pénal international pour le Rwanda, Louise Arbour, une Canadienne, « a amendé l'acte d'accusation pour inclure les chefs de violence sexuelle. À la reprise du procès, les témoins furent réinvités à comparaître pour témoigner de ces crimes¹³⁹. »

En octobre 1998, plusieurs peines d'emprisonnement à perpétuité ont été infligées à M. Akayesu pour génocide, crimes contre l'humanité et autres violations. En ce qui concerne l'issue de ce procès, M^{me} Solon-Helal a dit au comité que « [c]'était la première fois qu'une cour internationale punissait la violence sexuelle perpétrée dans le cadre d'une guerre civile et reconnaissait le viol comme acte de génocide et de torture ». En dépit de ce progrès marqué, M^{me} Solon-Helal a fait savoir au comité que dans le cas du TPIR, « le jugement Akayesu est une exception plutôt que la règle ». Environ 70 % des accusations de violence sexuelle au tribunal n'ont pas abouti à de pareilles condamnations¹⁴⁰.

Depuis, la création de la Cour pénale internationale (CPI)¹⁴¹ a fait progresser considérablement le concept de la place centrale qu'occupent les droits de la femme dans les

¹³⁹ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁴⁰ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁴¹ Le 17 juillet 1998, 120 États ont adopté le Statut de Rome, le traité qui établit de manière permanente la Cour pénale internationale. Après avoir été ratifié par 60 pays, le Statut de Rome est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. En août 2010, quelque 113 pays étaient États Parties au traité. Voir : <http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/states+parties/>. « La CPI est compétente à l'égard des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, mais seulement lorsque ceux-ci ont été commis après le 1^{er} juillet 2002. Chacun de ces crimes est clairement défini dans le Statut de la CPI [...] La Cour ne peut exercer sa compétence à l'égard de ces crimes internationaux que si ceux-ci ont été commis sur le territoire d'un État Partie ou par un ressortissant d'un tel État. Toutefois, ces conditions ne s'appliquent pas si une situation est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, dont les résolutions ont force obligatoire à l'égard de tous les États membres de l'ONU, ou si un État fait une déclaration acceptant la compétence de la Cour. » Enfin, « La Cour ne vise pas à se substituer aux systèmes nationaux de justice pénale mais à les compléter. Elle ne peut poursuivre et juger des personnes que si les systèmes nationaux en question n'engagent pas de procédure ou s'ils proclament leur intention de le faire sans avoir réellement la volonté ou la capacité de mener véritablement à bien des poursuites. » Cour pénale internationale, *La CPI en un coup d'œil*, ICC-PIDS-FS-01-004/10_Fra, <http://www.icc->

droits internationaux de la personne. La Cour a explicitement reconnu le caractère généralisé et les effets dévastateurs des crimes de violence sexuelle commis en temps de guerre. La loi habilitante de la Cour, le Statut de Rome, qui est entrée en vigueur en 2002, définit de manière exhaustive les crimes sexuels, dont le viol. Aux termes de l'article 7 du Statut, les crimes contre l'humanité englobent ce qui suit : « viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable », commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile¹⁴². Le Statut exige que les États parties tiennent compte de l'équilibre entre les deux sexes dans la nomination des juges.

Le régime international actuel permettant de juger ces crimes est donc assez robuste. L'impact de la CPI aux niveaux opérationnel et normatif est devenu perceptible avec le début de la première affaire, le 26 janvier 2009, Le Procureur c/Thomas Lubanga Dyilo, confiée à la Cour par la République démocratique du Congo¹⁴³. Deux autres affaires ont été renvoyées à la Cour par la République démocratique du Congo (les deux sont présentement devant la Chambre préliminaire et un suspect est toujours en fuite); une autre par l'Ouganda, Le Procureur c/ Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen, premiers dirigeants de l'Armée de résistance du seigneur; et une dernière par la République centrafricaine, Le Procureur c/ Jean-Pierre Bemba Gombo, accusé, en sa qualité de chef militaire et commandant en chef présumé du Mouvement de Libération du Congo, de deux crimes contre l'humanité, dont le viol, de trois crimes de guerre, dont le viol (l'affaire est actuellement devant la Chambre préliminaire)¹⁴⁴. En outre, le Conseil de sécurité des Nations Unies a renvoyé à la Cour la situation au Darfour, au Soudan, un pays qui ne constitue par un État Partie, en 2005. En mars

cpi.int/NR/rdonlyres/6AC33C11-B0F2-4C32-A155-8992885320FF/282123/ICCAtAGlanceFRA.pdf, consulté le 1^{er} septembre 2010.

¹⁴² *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, [http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/french/rome_statute\(f\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/french/rome_statute(f).pdf).

¹⁴³ Cour pénale internationale, *Situations et affaires*, <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200106/democratic%20republic%20of%20the%20congo?lan=fr-FR>, consulté le 1^{er} septembre 2010.

¹⁴⁴ Cour pénale internationale, Situation en République centrafricaine : ICC-01/05-01/08, *Affaire le Procureur c/Jean-Pierre Bemba Gombo*, <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200105/related%20cases/icc%200105%200108/case%20the%20prosecutor%20v%20jean-pierre%20bemba%20gombo>, consulté le 1^{er} septembre 2010.

2010, le procureur de la Cour a été autorisé à ouvrir une enquête sur la situation au Kenya à la suite de la violence qui a suivi les élections en 2007-2008¹⁴⁵.

M^{me} Solon-Helal a dit au comité que même si des progrès ont été observés, la moitié des affaires étant liées à des accusations de crimes de violence sexuelle, « il reste encore bien du chemin à faire ». Elle a cité l'affaire Lubanga, soulignant que « Thomas Lubanga est accusé de conscription d'enfants-soldats, mais pas d'esclavage sexuel. L'accusation ne tient pas compte de la nature des crimes commis envers les jeunes filles dans cette affaire¹⁴⁶. »

Malgré ces développements récents, établir la preuve peut être long et ardu en raison de la structure des travaux de la CPI et de son mandat. La collecte des éléments de preuve nécessaires à des accusations de cette envergure est parsemée d'embûches, d'autant plus que les équipes de la CPI doivent se fier à des renseignements provenant de régions qui disposent de peu de moyens pour les enquêtes et le maintien de l'ordre. Anne-Marie Goetz (UNIFEM) a affirmé : « Les procès sur les crimes comportant une part de violence sexuelle sont si longs que, souvent, c'est une impunité de facto qui existe avant qu'on puisse mettre la main sur les coupables pour les empêcher de récidiver¹⁴⁷. »

Il existe un écart entre cet important mécanisme international et les systèmes locaux marqués par des tensions. Colleen Duggan (CRDI) a signalé qu'à cause des contraintes inévitables et du nombre limité de poursuites que la CPI peut engager en même temps, la communauté internationale doit chercher à fortifier les systèmes de justice nationaux. D'autres témoins étaient de cet avis. M^{me} Duggan a rappelé au comité que la CPI constitue un « dernier recours » quand les gouvernements nationaux ne sont pas disposés ou en mesure d'engager des poursuites à l'interne. Elle a indiqué que « souvent, nous ne nous occupons que des causes à préparer pour la CPI. Ce sont les cas les plus épouvantables qui se retrouvent là, si nous pouvons en faire notre travail. » Selon elle, il faudrait chercher plutôt à renforcer la capacité des systèmes nationaux parce que « la plupart des victimes de viol ne verront jamais les portes de La Haye, ne

¹⁴⁵ Cour pénale internationale, *Situations et affaires*, consulté le 1^{er} septembre 2010.

¹⁴⁶ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁴⁷ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

disposeront jamais des ressources nécessaires pour se rendre là ou n'auront même pas le courage voulu pour révéler leur histoire au grand jour¹⁴⁸. »

La CPI trouve sa pleine utilité quand elle sert à des fins préventives. Les systèmes de justice nationaux sont les premiers recours. Bien que la CPI accomplisse un travail important en établissant des normes pour la justice internationale et en poursuivant les agresseurs les plus notoires, les systèmes nationaux sont la plupart du temps l'unique mécanisme pouvant fournir un moyen de réparation et de recours immédiat à la majorité des survivants. Si la CPI peut se concentrer sur l'établissement de normes internationales, on espère qu'à la longue, elle exercera un effet dissuasif pour empêcher d'autres crimes semblables dans les futurs conflits armés. Le comité croit que le Canada a un rôle clé à jouer dans le soutien continu de la CPI et de ses initiatives visant à renforcer les systèmes de justice locaux et nationaux, notamment pour ce qui est des poursuites liées à des crimes de violence sexuelle.

En dépit de cette conclusion sur les systèmes de justice nationaux, les témoins convenaient qu'il était difficile d'ériger ces systèmes dans la plupart des pays pendant et après un conflit. Les systèmes policiers, d'enquête, judiciaires et pénaux comportent généralement des déficiences. Lindsay Mossman a parlé au comité de l'étude réalisée par Amnistie Internationale sur les mécanismes de justice limités qui existent pour traiter les cas de violence sexuelle dans l'Est du Tchad, délimitée par le Darfour. Amnistie Internationale a constaté que « l[e] faible cadre juridique du Tchad, le manque de personnel judiciaire dans l'Est du pays et le manque de volonté politique des autorités locales de punir les responsables de violence sexuelle ont engendré davantage de violence et exacerbé le conflit¹⁴⁹. » Autrement dit, les autorités locales enquêtent rarement comme il se doit, sinon jamais, sur les cas de violence sexuelle. C'est un problème de moyens, de formation, de ressources et de volonté.

M^{me} Mossman a souligné que même si des lois ont été adoptées, elles ne sont pas forcément appliquées avec efficacité et constance. La République démocratique du Congo (RDC) en est un exemple. Une loi nationale sur la violence sexuelle et la violence faite aux femmes a été adoptée en 2006. Cependant, comme l'a indiqué Kate McInturff (Paix durable) au comité, « la législation n'est pas appliquée ». Cela va encore plus loin. Les ressources et la capacité de l'État limitées

¹⁴⁸ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁴⁹ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

empêchent également l'accès à la justice. De nombreux systèmes nationaux ne sont pas conçus pour tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouve la plupart des femmes et des filles, dont bon nombre sont appauvries. M^{me} McInturff a exposé au comité les différentes étapes que doivent franchir les femmes de ce pays pour obtenir justice pour les torts qu'elles ont subis :

En RDC si une femme ou une fille est prête à assumer le risque d'être désavouée par sa famille en parlant de ce genre de crime, d'être ostracisée par sa communauté, d'être humiliée pour avoir osé dénoncer ce crime, et si elle est en mesure de trouver quelqu'un prêt à l'écouter, et que cette personne est capable de l'aider à intentier un recours en justice, elle devra quand même payer le prix pour que son affaire soit entendue par le système de justice nationale. Ensuite, si — et c'est très rarement le cas — le juge saisi de l'affaire rend un jugement qui lui est favorable, elle devra payer de nouveau pour que la peine soit imposée¹⁵⁰.

Les femmes et les filles craignent souvent de signaler les crimes parce que les services de sécurité et d'enquête locaux sont principalement composés d'hommes. Elles évitent de signaler les agressions qu'elles ont subies à cause des stigmatismes qui y sont associés et parfois aussi par crainte de représailles de la part de membres de la police locale. Comme on l'a mentionné, la pauvreté des survivantes y est pour quelque chose. Pour qu'une femme en milieu rural puisse signaler un crime aux autorités, il lui faut parfois faire un long voyage faute de services dans sa collectivité.

Soutien des victimes de violence sexuelle

Le manque de services médicaux et de counselling et la médiocrité des systèmes de santé nuisent souvent au rétablissement physique des femmes et des filles victimes de violence sexuelle. Kevin McCort (CARE Canada) a dit des services offerts aux survivantes dans de nombreux pays qu'ils sont « tout à fait inadaptés ». Selon lui, les gouvernements nationaux et les intervenants de l'extérieur devaient mettre l'accent non plus sur la sécurité et sur les agresseurs, mais plutôt sur les droits, les besoins, « la santé et la dignité » des survivantes, en veillant par exemple à ce que les victimes aient accès à des soins de santé et à des recours juridiques¹⁵¹. Colleen Duggan (CRDI) appuyait cet argument et convenait avec M. McCort que les discussions ne pouvaient porter uniquement sur la nécessité de poursuivre les auteurs des crimes. M^{me} Duggan a affirmé que « la violence sexuelle entraîne la féminisation de la pauvreté, c'est-à-dire

¹⁵⁰ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁵¹ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

que les femmes et les filles subissent l'ostracisme de leur famille et de leur réseau de soutien et sont écartées des circuits de production économique¹⁵².» C'est pourquoi il importe d'offrir un soutien à long terme aux victimes, qui subissent les effets économiques, sociaux et psychologiques des agressions.

Les effets négatifs de la violence sexuelle sont persistants et affectent toute la collectivité. M. McCort a dit au comité que « [c]elles qui y survivent continuent à souffrir de blessures corporelles, de traumatismes psychiques, de flétrissure sociale et de maladies transmises sexuellement, y compris du VIH-sida, longtemps après que le conflit a pris fin¹⁵³. » Pour nombre de survivantes, la réintégration dans la société peut être très difficile. M^{me} Dale a fait état des traumatismes psychiques que subissent les filles qui ont été enlevées par l'Armée de résistance du Seigneur dans le Nord de l'Ouganda pour devenir des « femmes » d'officiers et des combattants. Elle a expliqué que des services sont souvent offerts aux filles dans des centres de réception après qu'elles ont été sauvées ou ramenées dans leurs collectivités, mais certaines évitent d'y aller pour ne pas « entacher leur réputation ». Les relations familiales sont également très « compliquées » par la réintégration de ces filles qui ont passé beaucoup de temps dans la brousse avec les rebelles, en particulier si elles ont eu des enfants¹⁵⁴.

Comme on le mentionne au chapitre précédent, une analyse d'études de cas et des indicateurs statistiques sont des outils essentiels si l'on veut s'attaquer au problème de la violence sexuelle. Il faut de bonnes recherches pour formuler des options de politiques stratégiques qui permettront de résoudre les véritables problèmes en jeu. Colleen Duggan l'a bien expliqué dans sa présentation au comité. Elle a cité à l'appui plusieurs exemples, dont l'appui offert par le Centre de recherches pour le développement international aux travaux réalisés par un consortium de groupes de femmes au Guatemala, afin de mieux comprendre les besoins des survivantes de la violence sexuelle. Ce travail a contribué à sensibiliser la population à la problématique de la violence sexuelle et a fait ressortir, au moyen d'une analyse fondée sur des preuves, « la nécessité d'agir pour éviter que les victimes soient stigmatisées ». M^{me} Duggan a expliqué comment ce travail a « également eu une influence dans le débat au sujet du mécanisme national de réparation » pour les victimes. Elle a fourni un autre exemple où la recherche sur les

¹⁵² *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁵³ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁵⁴ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

questions relatives à l'égalité des sexes a contribué à l'élaboration de politiques. En Colombie, dans le cadre d'une étude des anciens programmes d'État pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes paramilitaires, on a examiné dans quelle mesure on avait répondu aux besoins des femmes et des filles combattantes. M^{me} Duggan a dit au comité que cette étude avait fourni « un éclairage quant aux choix à faire en matière de programmes de cette nature¹⁵⁵. »

Relation entre la participation des femmes aux processus décisionnels et les progrès accomplis après les conflits

Avant de passer au dernier chapitre, le comité tient à faire remarquer que l'organisation du présent rapport – qui aborde dans des chapitres distincts la participation des femmes et la sécurité de ces dernières dans leur vie de tous les jours, sans craindre la violence sexuelle et autres contraintes de leurs droits fondamentaux – ne doit nullement donner à penser qu'il s'agit de questions distinctes. Des témoins ont affirmé que les résolutions se renforcent mutuellement. Tanja Bergen a mentionné que les résolutions 1325 et 1820 sont « deux côtés de la même médaille ». Elle soutenait que les milieux non respectueux des droits des femmes et laissant libre cours à la discrimination contre les femmes peuvent inciter à la violence envers elles, particulièrement en temps de guerre. Elle a dit au comité : « Tant que les femmes, particulièrement au Congo, l'un des endroits au monde où c'est le plus difficile d'être une femme, ne pourront pas se faire entendre au Parlement et au cours de discussions sur la paix, tant que leurs droits, leurs opinions et leurs voix ne seront pas respectés, ces problèmes récurrents continueront d'exister¹⁵⁶. » Kathryn White, directrice générale de l'Association canadienne pour les Nations Unies, a fait l'analogie avec le domaine médical pour expliquer le lien entre les résolutions 1325 et 1820 : « il est utile, je pense, de se représenter la résolution 1325 comme ayant des vertus préventives et la résolution 1820 comme ayant des vertus curatives [...] Je vous recommande vivement de vous rappeler que nous avons besoin de ces deux modes d'action¹⁵⁷. »

Lindsay Mossman (Amnistie Internationale) a convenu que la protection allait de pair avec la participation et l'influence. S'ils ne jouissent pas d'une sécurité adéquate, les groupes de la société civile composés de femmes, par exemple en Afghanistan, ont beaucoup de mal à

¹⁵⁵ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁵⁶ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁵⁷ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

participer aux débats sociaux. Comme l'a fait remarquer M^{me} Mossman : « À Kandahar, par exemple, au cours des dernières années, trois femmes de haut niveau ont été tuées en raison de leur activisme en faveur des droits humains¹⁵⁸. » Surendrini Wijeyaratne (CCCI) partageait ce point de vue. Selon elle, les questions soulevées par les résolutions 1325 et 1820 sont imbriquées parce que l'habilitation est reliée à l'avancement et à la protection des droits. Elle a fourni l'exemple des enquêtes sur la violence sexuelle pour illustrer son point de vue; l'accès des femmes à des postes de décideurs devrait entraîner une augmentation de leur présence dans les secteurs judiciaire et de la sécurité, entre autres. Leur participation est fondamentale parce que « s'il n'y a pas de femmes enquêtrices, d'avocates ou de juges, il est difficile d'enquêter sur la violence sexuelle. Les femmes ne rapporteront pas aux hommes les cas de violence sexuelle. Elles hésitent souvent à le faire. » Les objectifs énoncés dans les résolutions 1325 et 1820 doivent donc être « traités¹⁵⁹ » ensemble.

Le comité abonde dans ce sens et reconnaît que les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'une des résolutions du Conseil de sécurité, en tout ou en partie, sont tributaires des progrès accomplis à l'égard de l'autre. En conséquence, dans le prochain chapitre, le comité exposera sa vision de la mise en œuvre, par le Canada, des résolutions du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité dans ses politiques internes et à l'échelle internationale dans le cadre de ses activités aux Nations Unies.

¹⁵⁸ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁵⁹ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

CHAPITRE IV : MISE EN ŒUVRE DES RÉSOLUTIONS DES NATIONS UNIES SUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ – UN RÔLE SOLIDE, DURABLE ET FINANCÉ POUR LE CANADA

Aperçu

Les questions soulevées dans les chapitres précédents forment la toile de fond des recommandations du comité à l'intention du gouvernement du Canada et l'objet de ce dernier chapitre. Bon nombre des enjeux mentionnés par les témoins représentent des secteurs importants dans lesquels le Canada peut intervenir et des niches qu'il peut combler. Le mois d'octobre 2010 marquera le 10^e anniversaire de la résolution 1325. Par conséquent, les gens ont commencé à se mobiliser partout dans le monde. Afin de favoriser la réalisation du programme pour les femmes, la paix et la sécurité à l'échelle internationale, le Canada doit mettre à profit toutes ses ressources, sa volonté politique et son expertise pour que les résolutions deviennent réalité.

En ce qui concerne le programme sur les femmes, la paix et la sécurité, le comité reconnaît que le Canada a mené à bien d'importantes initiatives et qu'il a fait preuve de leadership, en particulier grâce aux travaux de la Délégation permanente du Canada aux Nations Unies à New York. Le comité croit cependant que le Canada peut jouer un plus grand rôle. Le Canada dispose en bonne partie des ressources et du savoir-faire requis pour mettre en œuvre les résolutions des Nations Unies¹⁶⁰. Il fait figure de chef de file dans différents domaines : professionnalisme militaire, professionnalisme des policiers, primauté du droit, égalité des sexes et bonne gouvernance pour ne nommer que ceux-là. Il peut compter sur du personnel hautement qualifié au sein des Forces canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada, de l'Agence canadienne de développement international et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, lesquels peuvent faire part de leurs pratiques exemplaires pour aider

¹⁶⁰ Toutes les mentions des résolutions des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité renvoient aux résolutions 1325, 1820, 1888 et 1889.

d'autres pays à renforcer leurs moyens d'action afin d'appliquer concrètement les résolutions. Le comité croit que le Canada peut en faire davantage pour optimiser cette expertise. Il entrevoit pour le Canada un rôle de champion international dans la mise en œuvre du programme des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, rôle qui devrait revenir aux ministères des affaires étrangères, de la défense, de la justice, de la sécurité publique et du développement.

Pour porter fruit, le leadership exercé par le Canada doit reposer sur des politiques cohérentes. En d'autres termes, les politiques internationales du Canada doivent s'harmoniser et se renforcer mutuellement. Il doit exister des mécanismes de coordination clairs entre les ministères, ainsi que des voies de communication ouvertes pour la mise en commun des connaissances et des compétences spécialisées. Chacun de ces éléments doit contribuer à une politique intégrée, qu'on puisse aisément considérer, du point de vue pratique et conceptuel, comme la politique du gouvernement du Canada pour les femmes, la paix et la sécurité.

Mise en œuvre des résolutions des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité : un défi d'envergure internationale

On ne saurait trop insister sur le caractère international du programme pour les femmes, la paix et la sécurité. Il va sans dire que la résolution 1325 et les résolutions qui ont été adoptées plus récemment émanent du Conseil de sécurité des Nations Unies. Elles résultent donc du mécanisme de paix et de sécurité le plus multilatéral qui soit. Quand la résolution a été adoptée en 2000, le Conseil de sécurité se composait de représentants des pays suivants : Argentine, Bangladesh, Canada, Chine, France, Jamaïque, Malaisie, Mali, Namibie, Pays-Bas, Russie, Tunisie, Ukraine, Royaume-Uni et États-Unis. Malgré leur importance normative, les résolutions ne sont efficaces que dans la mesure où elles sont appliquées, et les résolutions 1325, 1820, 1888 et 1889 ne le sont pas complètement. De nombreux États membres des Nations Unies comme le Canada n'ont pas les moyens, les ressources ou la volonté politique voulus pour mettre en œuvre les dispositions de la résolution et d'autres pays manquent de soutien externe. Les questions en jeu sont indéniablement complexes et difficiles. Des pays comme le Canada, un membre fondateur des Nations Unies qui défend depuis longtemps les droits de la personne et le multilatéralisme, doivent prêter main-forte.

Qui plus est, comme on le mentionne à plusieurs reprises dans le présent rapport, les questions en jeu sont fondamentales pour la sécurité internationale. Les accords de paix et les stratégies de consolidation de la paix ne peuvent être efficaces et durables sans la participation globale des femmes, du début des négociations et à toutes les étapes de la mise en œuvre. Exclure les femmes du processus décisionnel équivaut à omettre les vues, expériences, priorités, besoins et contributions possibles de la moitié de la population. L'atteinte des objectifs de la résolution 1325 à cet égard nécessite la promotion de femmes aux postes de leadership au siège de l'ONU, au sein des équipes de médiation et dans les missions de l'ONU sur le terrain, y compris dans les unités militaires et de police. Cela n'est possible que si les gouvernements nationaux promeuvent les femmes à l'intérieur de leurs propres unités de paix et de sécurité et que si on propose la candidature de femmes pour des postes aux Nations Unies.

Des progrès s'imposent aussi pour que les femmes et les filles bénéficient d'une meilleure protection dans les conflits armés, compte tenu de leurs rôles différents et des risques particuliers qu'elles courent. On a dit à maintes reprises au comité que la violence sexuelle paralyse la vie des gens et des collectivités et qu'elle nuit à l'économie, aux systèmes de santé de même qu'à la viabilité des tentatives de réconciliation politique. En fait, le Conseil de sécurité de l'ONU a déclaré à l'unanimité que la violence envers les civils en temps de guerre et, en particulier, la violence sexuelle et la violence faite aux femmes, ont des répercussions sur la durabilité de la paix. Pour régler ces questions, l'ONU et les États membres doivent redoubler d'efforts pour s'assurer que les mécanismes de justice et de restitution nationaux et internationaux sont renforcés de manière à mettre un terme à l'impunité dont jouissent les auteurs de ces crimes tout en faisant en sorte que les femmes et les filles ont accès à la justice. Une démarche sexospécifique doit être intégrée aux opérations de sécurité, et les missions doivent tenir compte des besoins et des femmes et des filles, et des conditions dans lesquelles elles évoluent.

Cadre d'orientation pour les activités du Canada dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité

Cadre existant pour les activités canadiennes

La politique canadienne a connu une avancée importante le 5 octobre 2010, lorsque le gouvernement du Canada a publié son Plan d'action pour la mise en œuvre des résolutions du

Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité (on discutera plus loin de la raison d'être des plans d'action nationaux). Le Plan d'action établit un cadre de mise en œuvre orientant les interventions du Canada dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité. Il est structuré selon quatre thèmes :

- prévention;
- participation;
- protection;
- secours et rétablissement¹⁶¹.

Le Plan d'action décrit les stratégies clés de mise en œuvre et met l'accent sur la formation du personnel; l'évaluation des répercussions sur les femmes et les hommes « de toute mesure prévue liée aux opérations de paix, aux États fragiles et aux situations de conflits »; la promotion, en matière de politiques et de programmes, « d'approches qui permettent de s'attaquer efficacement aux répercussions des expériences différentes des femmes et des filles » et la mise en place de « mécanismes appuyant la reddition de comptes ministérielle à l'égard de la mise en œuvre du Plan d'action »¹⁶². Ces thèmes et stratégies ont été définis dans le but d'éclairer les décisions sur les politiques et programmes pertinents. Ils visent également à atteindre les objectifs suivants, qui portent sur la conception et la conduite d'opérations de paix internationales dans le contexte des interventions dans les États fragiles, des situations de conflit et des crises humanitaires :

- « Accroître la participation active et concrète des femmes [...] »;
- « Améliorer l'efficacité des opérations de paix, y compris la protection et la promotion des droits et de la sécurité des femmes et des filles »;
- « Augmenter la capacité du personnel canadien » de prévenir la violence et à assurer la protection voulue;
- Appuyer les efforts de secours et de rétablissement « d'une manière qui tient compte des expériences différentes des femmes et des hommes, ainsi que des filles et des garçons »;

¹⁶¹ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Offrir la paix et la sécurité à tous*, 5 octobre 2010, http://www.international.gc.ca/START-GTSR/women_canada_action_plan-plan_action_femme.aspx?lang=fra.

¹⁶² *Ibid.*

- « Accroître la responsabilisation des dirigeants des opérations de paix dans l'exécution de leur mandat [...] ¹⁶³.»

Le plan s'étend jusqu'au 31 mars 2016 et une révision est prévue à mi-parcours.

Cadre de travail du comité

Le comité reconnaît que les défis et objectifs des résolutions du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité sont à la fois complexes et ambitieux. Les ressources sont limitées et doivent être affectées à des activités par lesquelles le Canada peut vraiment influencer sur le cours des choses. Le comité sait bien qu'on ne saurait attendre que le Canada dispose du savoir-faire et des ressources nécessaires pour tous les scénarios dans tous les pays. Dans le cadre exposé ci-après, qui sous-tend les recommandations du comité formulées plus loin, le comité cherche à amplifier l'impact et l'influence du Canada, en orientant la mise en œuvre vers un ensemble d'initiatives où le Canada a su mettre à profit son expertise et des moyens d'action uniques. Le comité pense que pour définir une façon d'aborder les résolutions des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, le Canada devrait se concentrer sur les trois catégories d'activités suivantes :

- donner aux femmes le pouvoir de prendre des décisions dans les dossiers qui concernent leur paix et leur sécurité;
- ériger une architecture de paix et de sécurité qui tient compte de la spécificité des sexes (au moyen, par exemple, d'initiatives de formation du personnel du secteur de la sécurité, de processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, et de réformes du secteur de la sécurité);
- renforcer les institutions de justice et l'accès aux recours (ce qui comprend l'intégration des questions relatives aux femmes).

Le cadre du comité repose sur l'évaluation de l'ensemble des enjeux sur lesquels il faut agir ainsi que sur les compétences et les ressources dont dispose le Canada. De plus, il reprend les idées et les préoccupations des témoins soulevées dans le cadre des audiences qui se sont déroulées de septembre 2009 à avril 2010. Au moment d'élaborer ce cadre, le comité s'est efforcé de demeurer le plus sélectif et concentré possible et s'est affairé à mener à bien la tâche ardue d'établir la priorité des activités essentielles parmi une foule de besoins possibles et

¹⁶³ *ibid.*

valables. Loin de diminuer l'importance des activités prévues dans le Plan d'action du gouvernement du Canada, le comité l'accueille avec enthousiasme. Il ne cherche pas non plus à établir des comparaisons. Au contraire, comme il l'a mentionné dans l'introduction du rapport, le comité considère le présent document comme un complément du Plan d'action et estime que les points de vue et analyses des parlementaires qu'il renferme peuvent servir à le renforcer et à le faire progresser.

De l'avis du comité, le cadre peut s'harmoniser avec les vastes intérêts et priorités de la politique étrangère du Canada. Par exemple, le Canada intervient activement en Afghanistan et l'un de ses objectifs avoués consiste à favoriser la création de l'armée nationale afghane et de la police nationale. À cet égard, la réforme du secteur de la sécurité et la formation seront cruciales de même que la participation des femmes à tout processus local et national mis en place par le gouvernement central, de concert avec la communauté internationale, pour faciliter la réconciliation politique dans ce pays.

Le Canada a joué un rôle actif dans certains pays comme le Soudan et la République démocratique du Congo (RDC). Celle-ci a récemment tenu des élections nationales et doit organiser un référendum sur l'indépendance du Sud au début de 2011. La mise en œuvre de l'accord de paix global de 2005, qui a mis fin au conflit nord-sud dévastateur, et les efforts soutenus pour apporter paix et stabilité à la province du Darfour ne pourront continuer sans l'apport des femmes aux négociations et à toutes les étapes suivantes du processus.

De façon analogue, la République démocratique du Congo s'efforce de consolider diverses initiatives de paix et de réconciliation dans les provinces de l'Est et doit tenir en 2011 des élections nationales cruciales pour lesquelles le Canada fournira probablement un soutien non négligeable, comme il l'a fait pour les élections nationales de 2006. Il faudra surveiller et appuyer la participation des femmes à ces processus et les efforts soutenus que déploient des groupes de femmes locaux pour faire respecter le principe de saine gouvernance, la primauté du droit et l'égalité entre les sexes au sein des fragiles institutions du pays. De plus, tant au Darfour qu'en République démocratique du Congo, la violence sexuelle envers les femmes et les filles est un problème insidieux ayant des conséquences individuelles et collectives dévastatrices. Des mécanismes nationaux et internationaux permettant de juger les criminels et de répondre aux

besoins des survivantes seront essentiels à l'établissement des assises nécessaires à la consolidation de la paix.

Ces dernières années, le Canada a contribué à l'établissement de la paix et de la sécurité en Sierra Leone en appuyant les mesures de reconstruction et de justice, notamment en accordant une aide financière pour la formation d'agents de police et du personnel militaire. Il préside la Formation Sierra Leone de la Commission de la consolidation de la paix des Nations Unies.

Un dernier exemple. Le Canada a accordé à Haïti des ressources considérables en matière de politique étrangère. Ce pays en est encore à se stabiliser sur le plan politique, à consolider la primauté du droit et à prendre des mesures de sécurité pour la population, étapes délicates, surtout après le tremblement de terre. L'une des grandes difficultés que pose la mise en œuvre de la résolution 1325 à Haïti est le peu de progrès accomplis jusqu'ici pour faire participer les femmes au processus décisionnel. Le Conseil de sécurité en a fait état dans l'une de ses plus récentes résolutions prolongeant la mission de paix à Haïti (« [...] Soulignant la nécessité d'efforts accrus pour appuyer la participation des femmes au processus politique.»¹⁶⁴). Au chapitre de l'aide au développement accordée par le Canada, Haïti est le plus grand bénéficiaire de tous les pays des Amériques et il se classe au deuxième après l'Afghanistan. Au fil des ans, le Canada a fourni une aide pour la formation de juges et d'agents de police, pour l'établissement de liens avec la société civile ainsi que pour la réforme du système carcéral et du code criminel national. Tous ces efforts touchent le rôle des femmes dans la vie publique après un conflit et profiteraient d'initiatives visant à intégrer une démarche sexospécifique au cadre pour la paix et la sécurité du pays de même qu'à la réforme du système de justice.

Dans son Plan d'action, le gouvernement fait ressortir les liens entre le renforcement des interventions dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, et la promotion de l'égalité entre les sexes, des droits internationaux, de la paix et de la sécurité. Les mesures prévues dans le Plan d'action visent donc à accroître la responsabilisation et à rendre les missions plus « efficaces¹⁶⁵.»

¹⁶⁴ CSNU, S/RES/1892 (2009), adoptée le 13 octobre 2009.

¹⁶⁵ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Offrir la paix et la sécurité à tous*, 5 octobre 2010.

Le comité estime néanmoins qu'il ne suffit pas d'attirer l'attention sur les liens. On ne peut se limiter à mentionner les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité; il faut intégrer ces dimensions à la politique étrangère du Canada. Les lignes qui suivent exposent donc la vision qu'a le comité d'une stratégie bien définie, applicable, concrète et financée pour orienter les contributions du Canada au programme international des femmes, de la paix et de la sécurité. Le reste du chapitre expose les observations du comité au sujet des politiques du Canada relatives à la mise en œuvre du groupe de résolutions du Conseil de sécurité, notamment la résolution d'ensemble 1325. Les recommandations du comité au gouvernement découlent de cette analyse.

Plan d'action national

Aperçu

La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies exhorte à l'action nationale dans divers secteurs. Elle n'invite pas les États membres de l'ONU à élaborer des plans d'action nationaux aux fins de sa mise en œuvre. L'invitation lancée aux gouvernements pour qu'ils élaborent des plans d'action s'articulait d'abord dans les déclarations des présidents successifs du Conseil de sécurité. Dans sa déclaration d'octobre 2002 prononcée au nom du Conseil de sécurité, le Président du Conseil « encourage les États membres, les organismes des Nations Unies, la société civile et les autres acteurs intéressés à formuler des stratégies et des plans d'action précis assortis d'objectifs et d'échéances [...] ¹⁶⁶. »

Dans les déclarations prononcées par le Président du Conseil de sécurité en 2004 et en 2006, le Conseil salue une fois de plus les efforts déployés par les nations pour mettre en œuvre la résolution 1325, « notamment en élaborant et en appliquant des plans d'action nationaux ou autres stratégies nationales ¹⁶⁷. » En octobre 2009, l'idée a fait son chemin dans la résolution adoptée par le Conseil de sécurité. Dans l'un des paragraphes du préambule de la résolution 1889, le Conseil salue « les efforts que déploient les États membres pour appliquer sa résolution 1325 (2000) au niveau national, notamment l'élaboration de plans d'action nationaux, et [engage] les États membres à poursuivre ces efforts ».

Activités du Canada depuis 2000

¹⁶⁶ CSNU, déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2002/32, distribuée le 31 octobre 2002.

¹⁶⁷ Voir S/PRST/2004/40 et S/PRST/2006/42.

Pour que les recommandations du comité reposent sur de solides assises, il importe d'exposer à grands traits les activités qu'a réalisées le Canada jusqu'ici pour mettre en application les résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité.

Le Canada n'a eu de cesse d'appuyer le programme des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, en particulier par le truchement de sa Mission à New York. Il siégeait au Conseil de sécurité quand la résolution 1325 a été adoptée et a fortement appuyé l'adoption des résolutions subséquentes 1820, 1888 et 1889 par le Conseil. Des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et de la Mission du Canada auprès des Nations Unies ont donné au comité un aperçu des initiatives et des activités du Canada dans ce dossier.

David Angell, directeur général, Direction générale des organisations internationales au MAECI, a dit au comité que les efforts déployés par le Canada pour appliquer les résolutions 1325 et 1820 pouvaient s'inscrire dans le programme de soutien plus vaste du Canada pour les droits des femmes, lequel repose sur les principes établis dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing de 1995 (la quatrième Conférence mondiale sur les femmes) et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁶⁸. Parmi les autres conventions internationales qui orientent les politiques et les activités du Canada dans ce domaine, mentionnons la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant. M. Angell a également indiqué que l'objectif du Canada était :

[...] de faire en sorte que les besoins des femmes soient comblés; qu'elles participent en toute égalité aux efforts visant à prévenir et résoudre les conflits et à reconstruire la collectivité; qu'elles puissent atteindre l'égalité avec les hommes; et de veiller à ce que les activités relatives à la paix et à la sécurité bénéficient à tous les membres de la société, femmes et hommes, filles et garçons en toute égalité¹⁶⁹.

Cette approche englobe les programmes de participation et de protection décrits aux chapitres 2 et 3, de même que la démarche sexospécifique intégrée au cadre pour la paix et la

¹⁶⁸ La Convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979. Elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1981 et en août 2010, elle avait rallié 98 États signataires et 186 États parties. Le Canada a signé la Convention le 17 juillet 1980 et l'a ratifiée le 10 décembre 1981. Voir Collection des Traités des Nations Unies, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtmsg_no=IV-8&chapter=4&lang=fr

¹⁶⁹ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

sécurité, notamment par le déploiement de personnel bien entraîné et par la participation de femmes aux opérations.

David Angell et Henri-Paul Normandin, représentant permanent adjoint, Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies, ont dit au comité que l'approche du Canada pour la mise en œuvre de la résolution 1325 est fondée sur une stratégie comportant quatre thèmes : élaboration de normes internationales, promotion, respect et application, et renforcement des capacités. Sans entrer dans le détail, la liste qui suit fournit un exemple ou deux des mesures que le Canada a prises à l'égard de chacun des thèmes¹⁷⁰ :

- **Élaboration de normes internationales.** Le Canada, par exemple, a financé avec le Royaume-Uni une conférence de grande envergure à Wilton Park en 2008, dont le but était de déterminer ce que l'armée et la police peuvent faire pour aider à régler les problèmes de violence sexuelle en temps de guerre et, plus largement, les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité. Un répertoire des bonnes pratiques a été élaboré. Les travaux réalisés dans le cadre de la conférence ont aussi contribué à l'adoption de la résolution 1820 par le Conseil de sécurité.
- **Promotion.** Le Canada a contribué à la création du Groupe des amis du Programme « Femmes, paix et sécurité » à New York, dont il est toujours membre. Ce groupe composé d'États qui partagent la même vision se réunit pour discuter des positions concernant la résolution 1325 et pour faire pression sur le système de l'ONU afin d'assurer la mise en œuvre de la résolution 1325. Le Groupe consulte aussi les ONG intéressés. En 2009, il a rencontré l'équipe de médiation des Nations Unies pour la République démocratique du Congo et il est intervenu pour que les femmes participent davantage au processus de paix. Comme M. Normandin l'a mentionné au comité, « nous avons aussi averti l'équipe que, dans le cadre des accords du processus de paix, il ne devait y avoir absolument aucune amnistie pour ceux qui ont commis des crimes de violence sexuelle. » Le Groupe continue de surveiller cette situation et d'autres qui touchent l'application des résolutions 1325 et 1820. Décrivant ce groupe au comité, Rachel Mayanja, conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme aux Nations Unies, a indiqué : « C'est grâce à son zèle et

¹⁷⁰ Cette partie est fondée sur les témoignages de représentants du MAECI et de M. Normandin au cours des audiences qu'a tenues le comité le 14 septembre 2009 (40^e législature, 2^e session) et le 12 avril 2010 (40^e législature, 3^e session).

à son engagement soutenu que le corps diplomatique des Nations Unies reste préoccupé par ces questions¹⁷¹. »

- **Application.** En 2009, dans le cadre du débat ouvert du Conseil de sécurité sur la violence sexuelle dans les conflits armés, le Canada a parrainé un groupe de policières qui devait renseigner le Conseil sur ses activités et ses expériences et lui parler « des possibilités, des défis et de ce qui pourra être reproduit ailleurs ». Selon M. Normandin, cette contribution aux travaux du Conseil est « une première ». Comme il est mentionné au chapitre 2, le Canada a également facilité la participation de femmes du Darfour aux pourparlers sur la paix qui ont eu lieu à Abuja de 2004 à 2006. En ce qui concerne le Canada, on a dit au comité que les propositions soumises au Fonds pour la paix et la sécurité mondiales du MAECI « font l’objet d’un examen qui tient compte des mesures qui sont comprises afin de combler les besoins – intérêts des femmes, des hommes, des filles et des garçons qui seront abordés dans la planification, la mise en œuvre et l’évaluation du projet. »
- **Capacités.** En tant que membre de la Commission de la consolidation de la paix des Nations Unies et président de la Formation Sierra Leone, le Canada a organisé un atelier pour aider le gouvernement de la Sierra Leone à élaborer son plan d’action national sur la résolution 1325 et l’a encouragé à y intégrer une démarche sexospécifique. Le Canada a également appuyé la création de « groupes communautaires pacifistes dirigés par des femmes » au Népal et a délégué une conseillère en matière d’égalité entre les sexes auprès du ministre de l’Intérieur de l’Afghanistan pour « aider à l’élaboration de politiques et programmes visant à accroître la représentation des femmes au sein de la police nationale ».

Le Canada a donc dirigé ce dossier, en a fait la promotion et a entrepris plusieurs activités importantes concernant les femmes, la paix et la sécurité. Comme on l’a mentionné, les activités qui précèdent ont été officialisées dans un « cadre de mise en œuvre » du nouveau Plan d’action du gouvernement. Le comité accueille avec enthousiasme le leadership exercé par le Canada dans ce dossier et est d’avis qu’il doit continuer dans cette voie.

Débat sur le plan d’action national canadien

Le cadre global orientant les interventions d’un pays dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité est un outil d’organisation. Cet outil doit définir les activités, décrire et délimiter

¹⁷¹ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

les responsabilités en matière de mise en œuvre, fixer des objectifs et établir des priorités pour atteindre ces derniers.

De nombreux témoins, incluant presque tous ceux qui représentent la société civile, ont vivement recommandé que le Canada élabore un plan d'action national pour faciliter la mise en œuvre de la résolution 1325. À l'instar de la plupart des témoins, Carolyn McAskie, fonctionnaire de carrière et seule Canadienne à avoir agi comme représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies lors d'une mission de maintien de la paix, a fait valoir que le Canada devrait élaborer un tel plan. Elle a déclaré : « [...] si nous élaborons les bons processus et mettons en place les bonnes structures stratégiques qui nous permettent d'exercer de manière continue des pressions sur les gens », ces outils « peuvent nous aider à réaliser des progrès¹⁷². La plupart des témoins soutenaient qu'il conviendrait d'élaborer ce plan de concert avec la société civile, et certains ont mentionné la nécessité de faire appel aux parlementaires. Décrivant les plans adoptés par d'autres pays, Rachel Mayanja, des Nations Unies, a signalé que tous les intervenants devraient prendre part à l'élaboration de ce plan.

Un plan national complet, public et orienté vers des objectifs crée des mécanismes de responsabilité qui peuvent contribuer à la mise en œuvre, en particulier quand l'attention immédiate s'est atténuée. Les questions demeurent dans le débat. Comme l'a fait remarquer M^{me} McAskie, « [c]ela signifie que dans deux ans, les gens pourront leur demander des comptes. S'ils n'ont pas de plan d'action, ils peuvent toujours faire le travail humanitaire ou pas¹⁷³. »

D'autres répercussions positives découlent de l'élaboration d'un plan d'action national. Un plan permet d'établir des principes normatifs clairs pour d'autres pays, fixe un objectif élevé et fournit un exemple non équivoque pour les pays qui songent à aller de l'avant et qui s'interrogent sur la teneur d'une stratégie nationale. Un plan d'action oblige le gouvernement à préciser et à instaurer une réflexion stratégique au sujet des enjeux. Il facilite aussi la détermination des priorités nationales et débouche tout probablement sur l'affectation de ressources plutôt que sur un ensemble épars d'activités, en particulier si seul le gouvernement est au courant de ces dernières. Ce plan aide le gouvernement à définir clairement des champs de responsabilité et des échéances pour la mise en œuvre. Comme il s'étend habituellement sur plusieurs années, la

¹⁷² *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

¹⁷³ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

codification des intentions du gouvernement a généralement pour effet d'accroître l'uniformité de la mise en œuvre. Comme il est mentionné, il peut aussi en résulter des mécanismes de responsabilité, car il devient possible d'évaluer les progrès accomplis par rapport au plan et d'en faire rapport au public. Un document public qui énonce les grandes orientations adoptées à l'égard d'une question n'est donc pas négligeable.

Parlant du bien-fondé du plan, il faut se rappeler que les mots « plan d'action national » ne sont justement que des mots. L'importance ne réside pas dans le nom, mais dans le contenu et le but du document. C'est la teneur du plan qui compte.

Les témoins ont dit au comité que pour être efficaces, les plans d'action doivent comporter plusieurs éléments clés. Anne-Marie Goetz (UNIFEM) a expliqué dans son témoignage que les plans d'action nationaux « sont souvent incompatibles avec une mise en œuvre réaliste ou des mécanismes de surveillance constante et n'établissent aucun lien réel avec la politique de sécurité nationale. Ils sont rarement suffisamment financés, voire aucunement financés¹⁷⁴. » Seulement six des plans existant au moment des audiences du comité comportaient des indicateurs¹⁷⁵. M^{me} Goetz soutient que les plans d'action ont peu de chances d'être efficaces « s'ils ne comportent aucun indicateur, plan de mise en œuvre, budget ou calendrier d'examen régulier¹⁷⁶. » Comme on l'indique précédemment, le Conseil de sécurité des Nations Unies envisage l'établissement d'un ensemble d'indicateurs communs et exhaustifs pour suivre les progrès réalisés tant aux Nations Unies que sur la scène internationale; ces indicateurs pourraient être harmonisés avec ceux définis à l'échelle nationale.

Il faut absolument qu'un plan sur les femmes, la paix et la sécurité soit défini par tous les ministères et organismes concernés pour influencer leur façon d'aborder une foule de dossiers. Dans l'ensemble, le comité a déterminé qu'une stratégie gouvernementale exhaustive était

¹⁷⁴ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁷⁵ Au moment de la rédaction du présent rapport, une vingtaine de pays avaient élaboré un plan d'action national : Autriche (2007), Belgique (2009), Canada (2010), Chili (2009), Côte d'Ivoire (2007), Danemark (2005, révisé en 2008), Finlande (2008), Islande (2008), Libéria (2009), Pays-Bas (2007), Norvège (2006), Philippines (2010), Portugal (2009), Rwanda (2010), Sierra Leone (2010), Espagne (2007), Suède (2006), Suisse (2007), Ouganda (2008) et Royaume-Uni (2006). Diverses organisations non gouvernementales ont fait un survol et présenté une évaluation des plans d'action nationaux adoptés par des pays européens. Voir European Peacebuilding Liaison Office, *UNSCR 1325 in Europe: 21 case studies of implementation*, juin 2010, http://www.eplo.org/documents/EPLO_1325_case_studies.pdf.

¹⁷⁶ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

requis pour veiller à ce que les politiques et les ressources renforcent et complètent les mêmes objectifs stratégiques. En l'absence d'une telle stratégie, la mise en œuvre peut comporter des lacunes ou des chevauchements.

Plan d'action du Canada

Les audiences ont permis au comité de bien comprendre les diverses activités du Canada dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité aux Nations Unies. Toutefois, il a été plus difficile de cerner l'approche stratégique globale et les programmes mis de l'avant par les ministères fédéraux. En effet, les témoignages de certains représentants ministériels n'ont pas permis de déterminer clairement si un quelconque plan ou stratégie est en voie d'élaboration et, dans l'affirmative, la teneur, la portée et l'état d'un tel plan ou stratégie.

Le gouvernement vient de publier son Plan d'action national sur les femmes, la paix et la sécurité¹⁷⁷. Le document définit les objectifs et l'approche du Canada, dont le cadre de mise en œuvre des mesures proposées (structuré selon des grands thèmes, stratégies et objectifs). Le plan dresse une liste d'indicateurs « destinés à étayer la mise en œuvre et le respect des objectifs énoncés dans le [...] document ». Ces indicateurs reposent sur ceux proposés par le Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité en avril.

Le Plan d'action s'étale sur une période allant jusqu'au 31 mars 2016. La responsabilité des mesures pour chaque indicateur est confiée à un ou à plusieurs ministères ou organismes et mentionnée dans le document. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international doit recueillir « des données quantitatives et qualitatives » collectées par les ministères compétents et compiler cette information dans un rapport public annuel sur les progrès du Canada. Selon le gouvernement, le Plan d'action est un « document évolutif qui pourra être modulé en fonction des besoins et des leçons qui se dégageront au fur et à mesure des activités¹⁷⁸. »

Le comité voit d'un bon œil la publication du Plan d'action et accueille avec enthousiasme ses éléments positifs. Le comité espère que ce plan améliorera l'intervention collective du Canada dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, définira plus clairement

¹⁷⁷ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Offrir la paix et la sécurité à tous*, Ottawa, 5 octobre 2010.

¹⁷⁸ *Ibid.*

l'approche stratégique du Canada, facilitera l'adoption de mesures plus explicites, tant au sein qu'à l'échelle des ministères, en ce qui a trait aux femmes en situation de conflit armé, et renforcera la capacité de suivi des progrès de manière transparente. À la lumière des témoignages, le comité est convaincu que le Canada doit se doter d'une stratégie de mise en œuvre nationale sur la question des femmes, de la paix et de la sécurité. Il conclut également qu'une telle stratégie doit reposer sur un cadre de mise en œuvre, être confiée à un centre de responsabilité, au gouvernement, chargé d'en superviser la mise en œuvre, et prévoir des objectifs et des indicateurs précis. Le Plan d'action du gouvernement englobe tous ces éléments.

Toutefois, le comité est aussi d'avis que définir des indicateurs ne suffit pas. Pour mettre pleinement en œuvre la stratégie, des délais précis doivent être définis pour chaque indicateur et les activités gouvernementales, être assujetties à des balises. Il est difficile de comprendre la raison d'être du plan et la façon dont il sera mis en œuvre parce qu'il ne renferme aucune analyse de la situation actuelle : les principaux problèmes à résoudre, les secteurs pour lesquels le Canada fait bonne figure, les points à améliorer et les tâches qu'il reste à accomplir. Des données de référence permettant d'établir le point de départ de chaque indicateur sont aussi absentes.

Sans cette vue d'ensemble, il est difficile de déterminer sous quelle forme devraient se présenter les véritables progrès. Par exemple, l'indicateur 10-3 du plan doit permettre de suivre le « nombre et pourcentage de femmes parmi les membres des Forces canadiennes, les policiers et le personnel civil du gouvernement du Canada affectées à des opérations de paix ». Or, aucune information n'est fournie quant au nombre et au pourcentage actuels de membres déployés ni sur leurs niveaux et leurs fonctions, à l'objectif visé par le gouvernement à cet égard et aux délais prévus pour atteindre l'objectif en question. De même, l'indicateur 12-1 doit permettre de déterminer le « nombre et pourcentage de cadres stratégiques ministériels en matière de sécurité internationale portant précisément sur la participation et la représentation des femmes et des filles ». Rien ne permet toutefois de déterminer le nombre de cadres nécessaires pour satisfaire à cette exigence, la mesure dans laquelle la participation et la représentation des femmes est effectivement intégrée à ces cadres, ou encore la mesure dans laquelle ces éléments *devraient* faire partie des politiques de sécurité internationales. Enfin, l'indicateur 3-1 permet de suivre la mesure dans laquelle la formation offerte au personnel étranger dans le cadre des programmes de justice et du secteur de la sécurité, comme le Programme d'instruction et de coopération

militaires (PICM), « effectuent une analyse des impacts différenciés des conflits sur les femmes et les filles ». D'autres renseignements sont requis sur l'intégration réelle de ce type d'analyse aux modules de formation, l'importance des progrès à réaliser ainsi que l'échéance pour atteindre ces buts.

De plus, la plupart des indicateurs renvoient à des nombres et à des pourcentages (p. ex. nombre de directives ou fonds accordés selon certains critères). Des 24 indicateurs, seulement 5 mesurent des aspects plus qualitatifs des politiques ou programmes – la mesure dans laquelle une mesure a été prise ou modifiée. Le comité reconnaît qu'il n'est pas facile de mesurer de façon qualitative l'expérience et la participation des femmes dans les conflits armés à partir d'indicateurs. De même, la mesure dans laquelle les considérations liées aux sexes sont intégrées aux opérations de sécurité, aux pourparlers de paix et aux étapes de la reconstruction est tout aussi complexe. Néanmoins, le comité encourage le gouvernement à présenter une analyse aussi détaillée que possible de ces questions multidimensionnelles dans ses rapports annuels sur le Plan d'action, en plus des indicateurs numériques.

La dernière lacune du plan a trait aux ressources budgétaires. Le Plan d'action englobe à juste titre une large série d'activités menées par le gouvernement du Canada dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, notamment la conception et la prestation de projets et de programmes diplomatiques et de développement, ainsi que la formation et la sensibilisation du personnel des missions. On peut présumer que l'atteinte des nombreux objectifs nécessitera l'injection de ressources, nouvelles ou déjà prévues. Toutefois, le Plan d'action ne fait nulle mention des ressources prévues et n'indique pas si ces ressources s'ajoutent à celles des programmes existants. Il serait beaucoup plus facile de déterminer le niveau de ressources nécessaire pour mettre en œuvre le Plan d'action si les activités et les indicateurs prévus renvoyaient à des balises et à des échéanciers de réussite. En conséquence, le comité recommande ce qui suit :

- **Le gouvernement du Canada devrait affirmer son Plan d'action pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité de la manière suivante :**
 - **en définissant les objectifs à atteindre pour chacune des mesures prévues dans le Plan;**

- **en assortissant les indicateurs de délais pour atteindre ces objectifs.**
- **Le gouvernement du Canada devrait affecter des ressources budgétaires pluriannuelles bien définies à la mise en œuvre du Plan d'action. Le niveau des ressources affectées doit tenir compte des activités et objectifs décrits dans le Plan d'action.**
- **Le gouvernement du Canada devrait déposer les rapports annuels sur le Plan d'action aux deux chambres du Parlement. Tous les ans, un comité parlementaire devrait examiner les progrès accomplis ainsi que Plan d'action proprement dit, tâche qui devrait être confiée à tour de rôle aux divers comités chargés des questions relatives aux affaires étrangères et au développement international, aux droits de la personne, à la justice, à l'égalité des sexes, à la défense nationale et à la sécurité publique.**

Responsabilités en matière de mise en œuvre

L'exécution du Plan d'action exige du leadership ainsi que des rôles et des responsabilités bien définis. Cette section donne un bref aperçu de l'ensemble des intervenants au dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, au gouvernement du Canada. Elle traite ensuite de la nécessité d'établir un centre de responsabilité clair, au gouvernement, chargé de superviser la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies.

Organisation du gouvernement canadien pour la mise en œuvre de la résolution 1325¹⁷⁹

Le MAECI est responsable de la mise en œuvre de la résolution 1325 et doit assumer la coordination à l'intérieur du gouvernement. Étant donné que la question des femmes, de la paix et de la sécurité est directement reliée à la paix et à la sécurité dans le monde, le comité convient que ce rôle de chef de file devrait être poursuivi et renforcé. Le MAECI est responsable de la relation politique du Canada avec les Nations Unies et des relations bilatérales avec les autres gouvernements; il est aussi responsable des relations entre le Canada et la plupart des organismes multilatéraux. Sur le terrain, le MAECI exécute des programmes relatifs à la paix et à la sécurité; il est chargé du soutien diplomatique offert par le Canada pour les processus internationaux de paix et de cessez-le-feu, de même que de la coordination du soutien des donateurs après un conflit.

¹⁷⁹ Les renseignements fournis dans cette section sont fondés sur les témoignages des représentants d'AECI, de la DN, des FC et de la GRC aux réunions du 14 septembre 2009, du 19 octobre 2009 et du 12 avril 2010 du comité.

D'autres ministères jouent également un rôle important. Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes sont responsables de l'entraînement et du déploiement du personnel militaire dans le cadre des opérations de sécurité internationales des Nations Unies et des opérations ne relevant pas des Nations Unies. Il incombe aussi au ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes de superviser et de gérer les déploiements, incluant la conduite du personnel déployé. En outre, le ministère de la Défense nationale s'occupe de l'entraînement du personnel militaire d'autres pays dans le cadre de son Programme d'aide à l'instruction militaire et d'activités opérationnelles; c'est ainsi qu'il voit à l'instruction du personnel de l'armée nationale afghane par les équipes de mentorat et de liaison des Forces canadiennes. Sur le plan des politiques, le sous-ministre adjoint de la Défense nationale a décrit les différents comités interministériels et groupes de travail qui entretiennent des liens avec le MAECI dans divers dossiers, dont celui des femmes, de la paix et de la sécurité. Au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, il existe des mécanismes qui facilitent la collaboration entre la direction générale des politiques de la Défense nationale et les Forces canadiennes, dont les postes de juge-avocat général, de chef de l'État-major interarmées stratégique et de chef de l'État-major de l'Armée de terre. Vers la dernière audience du comité, les Forces canadiennes avaient autorisé le déploiement de personnel dans le cadre d'opérations internationales en Afghanistan, à Haïti, au Soudan, en RDC, en Sierra Leone, dans la péninsule du Sinaï, à la frontière entre Israël et la Syrie, à Chypre et au Kosovo¹⁸⁰.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) supervise le déploiement d'agents de police canadiens dans le cadre de missions de paix internationales dans le monde¹⁸¹. Ces agents prêtent main-forte pour la reconstruction et la consolidation de services de police dans les pays après un conflit ou un bouleversement. Lorsque des organismes internationaux (p. ex. ONU, OTAN) s'adressent à elle pour obtenir une assistance à la police, la GRC collabore avec le MAECI,

¹⁸⁰ <http://www.comfec-cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/ops/index-fra.asp#e>, consulté le 21 mai 2010.

¹⁸¹ Selon la GRC, « Les policiers canadiens en service à l'étranger proviennent des services de police municipaux, provinciaux et régionaux ainsi que de la GRC [...] À chaque mission, ils sont appelés à effectuer des tâches très diversifiées, notamment patrouiller les rues, former les aspirants policiers étrangers, assurer une assistance d'ordre humanitaire, veiller à la sécurité lors d'élections et enquêter sur les violations des droits de la personne. » Les agents de la GRC ont commencé à participer aux missions internationales en 1989 et les agents de services de police municipaux et provinciaux, en 1995. Le cadre intergouvernemental régissant le déploiement de policiers canadiens aux opérations de paix est l'*Arrangement sur la police civile au Canada*. Gendarmerie royale du Canada, Sous-direction des missions de paix internationales, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/po-mp/index-fra.htm>, consulté le 7 septembre 2010.

l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et Sécurité publique Canada afin de déterminer les déploiements.

Conformément aux engagements juridiques internationaux du Canada, notamment envers la Cour pénale internationale, le ministère de la Justice est responsable de l'application des lois nationales du Canada afférentes aux crimes de guerre. En 2000, la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre¹⁸² intégrait le Statut de la Cour pénale internationale dans la législation canadienne. Cette loi prévoit des poursuites pour crimes contre l'humanité, génocides et crimes de guerre commis au Canada, mais aussi dans d'autres pays, si certaines conditions sont réunies. Le ministère de la Justice fait partie d'un groupe interministériel, avec l'Agence des services frontaliers du Canada et la GRC, chargé de coordonner les enquêtes menées à l'endroit de citoyens canadiens ou de personnes présentes au Canada qui auraient commis des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. Par ce mécanisme et par la législation (incluant les dispositions pertinentes relatives à l'immigration), le Canada peut s'acquitter de ses obligations internationales en effectuant des enquêtes, en engageant des poursuites et en procédant à des extraditions¹⁸³. En partenariat avec le MAECI et avec l'ACDI, le ministère de la Justice aide également le Canada à fournir une aide technique aux nouvelles démocraties et aux États fragiles qui s'efforcent de rebâtir et de réformer leurs systèmes de justice¹⁸⁴.

L'ACDI est l'organisme gouvernemental qui fournit l'essentiel de l'aide au développement international et du secours humanitaire offerts par le Canada¹⁸⁵. Elle exécute les programmes bilatéraux et multilatéraux qui favorisent la saine gouvernance, la primauté du droit, l'égalité entre les sexes, le développement économique et les systèmes de santé, parmi divers autres programmes réalisés dans les pays en développement. Pour exécuter ces programmes, l'ACDI travaille souvent directement avec des organismes non gouvernementaux (ONG) établis dans les

¹⁸² L.C. 2000, ch. 24

¹⁸³ Voir : Ministère de la Justice, *Le programme canadien sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, <http://www.justice.gc.ca/warcrimes-crimesdeguerre/accueil-home-fra.asp>.

¹⁸⁴ Ministère de la Justice, *Aide technique et renforcement des capacités institutionnelles pour satisfaire les besoins des systèmes de justice*, <http://www.justice.gc.ca/fra/pi/gci-icg/at-ta.html>.

¹⁸⁵ En 2009, l'ACDI a fourni environ 74 % du budget total d'aide publique au développement du Canada de 4,82 milliards de dollars. Le reste a été alloué par d'autres ministères et organismes fédéraux, dont le ministère des Finances (11 %), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (6 %) et le Centre de recherches pour le développement international (4 %). Gouvernement du Canada, *Rapport au Parlement sur l'aide au développement officielle du gouvernement du Canada, 2009-2010*, 2010, [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/ODAA/\\$file/ODAAA-2009-2010_FR.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/ODAA/$file/ODAAA-2009-2010_FR.pdf).

pays en développement. Nadia Kostiuk, représentante de l'ACDI qui a comparu devant le comité, a parlé du projet de l'ACDI auquel environ 15 millions de dollars ont été affectés depuis 2006 pour régler le problème de la violence sexuelle dans l'Est de la République démocratique du Congo. Dans le cadre de ce projet, l'ACDI s'allie à des organismes des Nations Unies, de la société civile et d'autres gouvernements, dont celui de la Belgique, pour offrir un soutien psychologique ainsi que pour promouvoir l'accès à la justice et la réintégration socioéconomique des victimes. Jusqu'à maintenant, on évalue à 20 000 le nombre de victimes qui ont reçu des soins médicaux.

Élections Canada peut également jouer un rôle en fournissant un soutien électoral au niveau international aux États fragiles et aux pays qui viennent de sortir d'un conflit.

La plupart de ces ministères et organismes affectent du personnel aux travaux de la Mission du Canada aux Nations Unies à New York. Sous l'égide du représentant permanent et du représentant permanent adjoint du Canada aux Nations Unies, des employés de l'ACDI, de la GRC et de la Défense nationale contribuent ainsi aux travaux de la Mission dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité. Ces travaux touchent également le Comité spécial des Nations Unies sur les opérations de maintien de la paix.

Centre de responsabilité bien défini

Dans le cadre de son étude, le comité s'est penché sur la nécessité de désigner, au sein du gouvernement fédéral, un champion occupant un poste de niveau élevé dans l'organisation et chargé des résolutions pertinentes des Nations Unies. Les questions suivantes ont été soulevées :

- À quel niveau ce champion devrait-il se situer?
- Où devrait se situer ce champion ou cette entité pour être en mesure d'appuyer adéquatement les activités du Canada à l'égard des femmes, de la paix et de la sécurité, de détenir suffisamment d'autorité sur les ministères et d'être acceptée par les organisations de la société civile afin de les mettre en œuvre?

Le comité a envisagé plusieurs possibilités. Quoi qu'il en soit, il estime que cette personne ou entité devrait veiller spécifiquement à la mise en œuvre intégrée des résolutions de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, et s'assurer que ce dossier ne s'écarte pas du programme d'action.

Comme on l'a mentionné, le MAECI est le ministère canadien responsable de la mise en œuvre de la résolution 1325, avec l'appui du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, de l'ACDI, de la GRC et d'autres intervenants. En septembre 2009, David Angell a dit au comité qu'au MAECI, le Secrétariat du Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR) a la responsabilité opérationnelle de la résolution 1325 et des questions connexes. Sous l'égide de la directrice générale Elissa Golberg, le GTSR gère le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales par lequel les projets sont financés. La Direction générale des organisations internationales, que représente M. Angell, est responsable des relations du Canada avec les Nations Unies. Au sein de cette direction, la Division de la politique des droits de la personne « joue également un rôle actif » dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité¹⁸⁶. Deux des trois témoins qui représentaient ces groupes sont des directeurs généraux et l'autre est directeur.

Le comité a appris que M. Angell et M^{me} Golberg sont « les plus hauts responsables [pour] la reddition de comptes au quotidien ». Ils relèvent d'un « groupe de sous-ministres adjoints qui, à leur tour, font rapport à un groupe de sous-ministres¹⁸⁷. » Le comité se préoccupe non seulement du partage des responsabilités, mais aussi du transfert de responsabilités à l'égard des femmes, de la paix et de la sécurité en raison de changements structurels au MAECI. En septembre 2009, M^{me} Golberg a indiqué au comité : « La réorganisation interne n'a été terminée qu'il y a deux semaines. Nous tentons donc de voir comment les mécanismes de coordination s'agenceront¹⁸⁸. » Interrogé au sujet des rôles et des responsabilités de tous les jours, M. Angell a indiqué dans la même veine : « M. Junke se penche sur la question depuis quatre semaines. J'y travaille depuis déjà trois semaines et M^{me} Golberg, depuis déjà sept semaines. Nous n'avons pas une très longue mémoire institutionnelle collective, mais je peux vous assurer que nous avons abordé la question de la protection des groupes vulnérables¹⁸⁹. »

Le comité reconnaît que les restructurations sont inévitables au sein du gouvernement, mais il importe de poursuivre la mise en œuvre des politiques et de préserver le savoir institutionnel le plus possible. Cela est particulièrement pertinent pour un dossier vieux de dix ans qui

¹⁸⁶ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

s'achemine vers un anniversaire important à l'occasion duquel les États membres devraient faire le bilan des progrès accomplis jusqu'ici et tracer une ligne de conduite pour l'avenir.

Plusieurs arrangements institutionnels sont possibles. Des témoins ont recommandé au comité des mesures que le Canada pourrait prendre pour s'organiser en vue de relever les défis multidimensionnels qui accompagnent la résolution 1325. Carolyn McAskie a expliqué au comité que la désignation « d'un centre de responsabilité manifeste » au gouvernement aiderait non seulement à prévenir le traitement désordonné des questions, mais aussi à faire en sorte qu'elles demeurent inscrites au programme : « Ces questions ne peuvent pas être laissées à la merci de diverses parties du système. Au cours des années où j'ai travaillé pour le gouvernement du Canada, j'ai constaté que [...] des questions féminines étaient soulevées, puis oubliées ensuite, et cela représente un problème¹⁹⁰. » À son avis, ce « chien de garde » devait être placé au Cabinet.

Les États-Unis, par exemple, ont créé un bureau des affaires mondiales des femmes au sein du Département d'État, que dirige un ambassadeur itinérant. Cette personne est chargée de plusieurs autres dossiers plus vastes, qui englobent l'habilitation économique, sociale et politique des femmes partout dans le monde. Le Canada pourrait créer un poste semblable dont le titulaire serait chargé du large éventail des droits des femmes. Au comité qui voulait savoir s'il serait judicieux de nommer un ambassadeur spécial ou une représentante spéciale des femmes, de la paix et de la sécurité, Carla Koppell, de l'Institute for Inclusive Security, a dit que ce pourrait être une bonne idée : « Le fait d'avoir quelqu'un pouvant donner plus de visibilité à la volonté de mise en œuvre des résolutions, et qui pourrait insister sur les changements systématiques nécessaires pour amener le système à mettre en œuvre les résolutions, serait de la toute première importance¹⁹¹. »

D'une part, la désignation d'un ministre, plus précisément le ministre des Affaires étrangères, comme champion de la résolution 1325 au Canada conférerait une dimension politique au dossier, par exemple la capacité de négocier des ressources et l'avancement politique au Cabinet, tout en facilitant la cohérence politique. Ce genre de désignation de haut niveau, qui pourrait aussi s'appliquer à un ambassadeur spécial, pourrait accroître la visibilité du

¹⁹⁰ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

¹⁹¹ *Témoignages*, 14 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

dossier et insuffler la volonté politique de mettre pleinement en œuvre les résolutions et d'engager des ressources.

D'autre part, le comité s'est demandé si un cadre supérieur au sein de la bureaucratie pourrait être mieux placé pour assumer les responsabilités, somme toute assez opérationnelles. Le sous-ministre des Affaires étrangères, par exemple, a directement accès aux leviers de politiques et de programmes au sein du Ministère ainsi qu'aux mécanismes ministériels et interministériels pour communiquer avec d'autres intervenants, dont le ministère de la Défense, la GRC et l'ACDI. Il a la mainmise opérationnelle sur les rouages des affaires étrangères et la durée de son mandat est relativement stable. Le Ministère est aussi responsable de la Mission du Canada aux Nations Unies et il est donc bien placé pour établir une coordination étroite entre les activités menées à Ottawa et aux Nations Unies, en fonction de l'orientation stratégique générale fixée par le ministre des Affaires étrangères. Une autre solution pourrait être de désigner un « champion de la résolution 1325 » au sein de la bureaucratie de chacun des ministères compétents.

Indépendamment de ces options, le comité estime que la détermination d'un centre de responsabilité optimal au gouvernement pour les activités concernant les femmes, la paix et la sécurité est, en soit, la prochaine étape à réaliser dans l'approche du Canada. Maintenant que ce rôle a été confié au MAECI, le comité est d'avis que ce centre ne sera efficace que si sa responsabilité lui est confiée de manière non équivoque et qu'il a la capacité de procéder et de suivre la mise en œuvre et de coordonner les activités pertinentes au gouvernement.

Toutefois, la description de la situation au MAECI fournie lors des audiences du comité allait dans le sens du témoignage concernant l'absence de centre de responsabilité au gouvernement à l'époque. Dans son Plan d'action sur les femmes, la paix et la sécurité publié le 5 octobre 2010, le gouvernement fait savoir clairement que le MAECI continue d'agir comme ministère responsable et qu'au sein de ce ministère, le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) « coordonnera la réponse du gouvernement à la mise en œuvre des RCS sur les femmes, la paix et la sécurité ». Le comité juge très utile cet éclaircissement et espère que ce changement aidera à accélérer la mise en œuvre intégrale, par le Canada, des résolutions de l'ONU. Néanmoins, la mesure dans laquelle cette structure institutionnelle fonctionnera est inconnue. Compte tenu de ce que lui ont appris les témoins du gouvernement sur les secteurs de

responsabilité et les mécanismes de coordination interministériels, le comité suivra la situation de près afin de voir qu'il ne s'agit pas d'une stratégie pangouvernementale strictement sur papier. La capacité du GTSR à s'acquitter des diverses fonctions énoncées dans le rapport devra également être suivie continuellement.

Durabilité de la paix et de la sécurité et rôle des femmes comme décideurs

À son niveau le plus essentiel, la résolution 1325 « demande instamment aux États membres de faire en sorte que les femmes soient davantage représentées à tous les niveaux de prise de décisions dans les institutions et mécanismes nationaux, régionaux et internationaux pour la prévention, la gestion et le règlement des différends ». Les chapitres précédents ont souligné l'importance de veiller à ce que les femmes participent entièrement et activement à la prise de décisions qui les touchent et à ce qu'elles soient en mesure d'avoir une influence sur les résultats liés à la sécurité et à la consolidation de la paix. C'est le cas en ce qui a trait à la prévention des conflits, aux processus visant à mettre fin aux conflits armés, et à la période suivant la fin des hostilités alors que s'amorce le processus de consolidation de la paix. Le chapitre 2 a expliqué en détail les lacunes actuelles de la mise en œuvre, notamment en ce qui a trait à la recherche, au financement après un conflit, à la lenteur des progrès réalisés par l'ONU sur le plan de la nomination de femmes à des postes de haut niveau et à des équipes de médiation, à l'insuffisance des connaissances spécialisées des unités de médiation en matière d'égalité entre les sexes. Le présent rapport attire également l'attention sur les défis que doivent relever les femmes en ce qui a trait aux ressources financières, aux capacités, à la formation et à l'éducation.

Le comité est d'avis que les objectifs relatifs à la participation et à la prise de décisions sont peut-être les aspects les plus importants de la résolution 1325. Comme le met en évidence le cadre proposé par le comité pour orienter les activités du Canada, il s'agit également d'un secteur sur lequel le Canada pourrait avoir une incidence importante compte tenu notamment de l'expertise déjà acquise dans des affaires telles que les pourparlers de paix d'Abuja sur le Darfour. Enfin, comme le représentant permanent adjoint du Canada auprès de l'ONU l'a mentionné dans son témoignage, la participation des femmes au processus de paix est le volet du programme dans lequel les États membres ont été « jusqu'ici [...] les moins efficaces ». Il a déclaré au comité qu'il était « essentiel de sensibiliser davantage les équipes de l'ONU chargées

de la médiation et du processus de paix et de leur donner de meilleurs moyens pour repérer les femmes dotées des qualités voulues et organiser leur participation¹⁹².» Beaucoup d'autres témoins abondaient dans le même sens.

Plusieurs autres propositions concrètes à cet égard ont été présentées au comité. Ainsi, Kate McInturff de l'organisme Peacebuild a fait valoir que, de concert avec les États partenaires de l'ONU, le Canada pourrait se fixer comme objectif de s'assurer que les femmes « représentent au moins un tiers des parties des processus de paix¹⁹³.» Anne Marie Goetz d'UNIFEM a affirmé qu'il était nécessaire d'innover encore davantage dans l'approche de l'ONU et de ses États membres à l'égard de la participation des femmes, précisant qu'au « cours des dernières années, la forme et la composition des tables de négociation de l'accord de paix ont subi très peu de modifications [...]»¹⁹⁴. Les processus parallèles (processus informels contribuant à l'établissement d'une structure officielle) et la sensibilisation proactive de la société civile et des collectivités locales sont des mécanismes qui pourraient être adoptés beaucoup plus fréquemment. Autrement dit, la façon de concevoir les accords de paix et de négocier après un conflit doit aller au-delà de l'approche classique consistant à asseoir autour d'une table les militaires belligérants et les chefs de factions politiques.

Plusieurs témoins ont rappelé au comité l'exemple positif des processus adoptés dans des endroits comme l'Irlande du Nord. Carla Koppell a préconisé des mesures semblables à celles proposées par M^{me} Goetz, notamment la « systématisation » de l'appui à la participation des femmes aux négociations. En ce qui a trait à sa principale recommandation relative à la politique canadienne, M^{me} Koppell a déclaré :

Je consacrerai les ressources à des moyens précis destinés à provoquer des transformations permettant d'entendre ce que les femmes ont à dire. Ce que je veux dire par là est que, si vous avez un processus de négociation de paix, consacrez vos ressources à vous assurer que les femmes sont présentes à ces négociations. Si vous avez une conférence des donateurs, investissez pour vous assurer que les femmes participent à cette conférence¹⁹⁵.

¹⁹² *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

¹⁹³ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁹⁴ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁹⁵ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

Surendrini Wijeyaratne de CCCI a formulé de nombreuses observations semblables à celles de M^{me} Koppell. Toutes deux ont laissé entendre que ces transformations peuvent se faire grâce à des mesures comme l'affectation de fonds à des femmes déléguées, à des femmes responsables de la négociation, à des femmes responsables de la médiation et à des conseillères en matière d'égalité entre les sexes. M^{me} Koppell a donné un exemple précis d'un autre mécanisme semblable, le « colloque sur les spécificités des sexes », qui peut se dérouler parallèlement à une conférence des donateurs tenue après un conflit afin de déterminer les priorités en matière de reconstruction et le financement à cet égard¹⁹⁶. M^{me} Wijeyaratne a fait valoir que les mesures visant à renforcer la capacité des femmes et de la société civile de participer et de négocier sont essentielles¹⁹⁷.

Plusieurs des préoccupations du comité ont été abordées, sous une forme quelconque, dans le Plan d'action du gouvernement. On y mentionne notamment la nécessité d'appuyer la recherche sur l'expérience des femmes dans les conflits et par la suite; de dresser une liste de personnes possédant une expertise en matière de spécificité des sexes pour les négociations de paix et le renforcement des institutions après les conflits; d'augmenter le nombre de Canadiennes dont la candidature est proposée pour des postes supérieurs aux Nations Unies, notamment pour des postes liés spécifiquement aux questions de paix et de sécurité; et de veiller à intégrer une démarche sexospécifique à toutes les initiatives de désarmement, de démobilisation et de réintégration ainsi qu'aux projets de réforme du secteur de la sécurité dans les zones de conflit et d'après-conflit.

De même, quelques-unes des recommandations ci-après sont reprises, de façon générale, dans le Plan d'action du gouvernement. Les recommandations du comité sont toutefois plus détaillées et définissent des mesures précises et concrètes pour enrayer les problèmes auxquels sont confrontées les femmes en situation de conflit.

Pour accroître la participation pleine et entière des femmes à toutes les étapes du règlement d'un conflit et de la consolidation de la paix après un conflit, et favoriser leur participation active à ces processus, le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures suivantes par le biais de ses mécanismes de politique étrangère au pays et aux Nations Unies.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

À Ottawa, le gouvernement du Canada devrait :

- réserver des fonds qui seront expressément affectés à la participation des femmes aux processus de paix, notamment au soutien des femmes déléguées, des femmes responsables de la négociation, des femmes responsables de la médiation, et aux équipes de négociation régionales, afin de développer une expertise sur les spécificités des sexes;
- entreprendre des projets ciblant expressément la formation, l'éducation et le renforcement des capacités des femmes et des organismes de femmes de la société civile dans des situations de conflit armé;
- accroître davantage l'aide globale de l'ACDI aux programmes d'éducation destinés aux femmes et aux filles afin de renforcer leur position dans des situations de conflit et de fragilité d'un État;
- mobiliser et parrainer des femmes et groupes de femmes dans les pays touchés par des conflits afin de leur permettre de participer à des colloques et à des ateliers de formation offerts par des organismes non gouvernementaux et de recherche;
- former les ministres et les parlementaires, ainsi que le personnel du gouvernement du Canada travaillant au MAECI, à l'ACDI, au MDN, dans les FC, au ministère de la Sécurité publique et au Bureau du Conseil privé sur l'analyse comparative entre les sexes ;
- élaborer une stratégie qui prend en compte la spécificité des sexes chaque fois que le Canada participe à des missions de négociation de paix et à des efforts de médiation ou qu'il joue un rôle connexe dans des zones de conflit et d'après-conflit;
- définir des mesures concrètes pour accorder la priorité à l'inclusion automatique des femmes chaque fois que le Canada participe à ces initiatives (voir ci-dessus);
- cibler le soutien électoral d'après-conflit fourni par le MAECI, l'ACDI et Élections Canada pour la participation des femmes aux processus électoraux et en tant que candidates ou électrices;
- plaider en faveur d'approches novatrices visant la participation des femmes aux processus de paix, y compris des approches et des colloques sur la distinction hommes-femmes après les conflits, et tout autre

mécanisme favorisant la participation des femmes et de la société civile au niveau local.

Aux Nations Unies, le gouvernement devrait :

- **militer en faveur de la création et du financement d'un fonds d'affectation spéciale des Nations Unies dont la surveillance serait assurée par la nouvelle entité découlant du regroupement des organismes de promotion de la femme de l'ONU (ONU Femmes) et qui viserait à aider les femmes à participer activement à toutes les étapes du règlement de conflits;**
- **préconiser le développement des capacités en matière de consultation sur les différences entre les sexes au sein de toutes les unités de soutien à la médiation de l'ONU et de leurs équipes d'appui, et affecter des fonds à cet égard;**
- **proposer que le Conseil de sécurité de l'ONU élabore une approche systématique pour rencontrer les organisations de femmes lorsqu'il fait des visites sur le terrain.**

Création d'un cadre de paix et de sécurité sexospécifique

Le comité croit que le Canada peut devenir un porte-drapeau de la formation du personnel du secteur de la sécurité conformément aux principes des résolutions 1325, 1820, 1888 et 1889. Comme c'est toutefois le cas de chaque politique, la mise en œuvre doit d'abord commencer ici. Avant d'être le porte-drapeau de cette formation sur la scène internationale, le Canada doit faire fond sur son excellente base et renforcer certains des outils et pratiques actuellement en place.

La résolution 1325 exige des États membres qu'ils intègrent une démarche active et éclairée en matière de sécurité et de participation des femmes aux programmes nationaux de formation du personnel des forces militaires et de la police civile, basée sur la connaissance des rôles des femmes comme personne, au sein de la famille et dans la société, ainsi que de leurs droits fondamentaux. Les Forces canadiennes (FC) et le ministère de la Défense nationale (MDN) ont présenté au comité des témoignages et des mémoires circonstanciés sur le système de formation existant.

En octobre 2009, le colonel Bernd Horn, du Système de la doctrine et de l'instruction de la Force terrestre (SDIFT) du MDN, a comparu devant le comité. Le SDIFT, dont le quartier général se trouve à Kingston, est responsable de la supervision et de la coordination des divers programmes et écoles de formation de l'armée canadienne. Le colonel a déclaré au comité que, dans l'ensemble, les FC « mettent beaucoup l'accent sur l'éducation et la formation [du] personnel en matière de conduite éthique, de droits de la personne, de droit des conflits armés, de sensibilisation aux autres cultures et de respect d'autrui¹⁹⁸.» Le personnel des FC respecte rigoureusement toutes les lois internationales pertinentes, notamment la Charte des Nations Unies, les conventions de La Haye sur les opérations militaires et les conventions de Genève (y compris les protocoles additionnels). Cet ensemble de lois englobe la nécessité de protéger les femmes et les enfants dans les situations de conflit armé.

L'Armée dispense de la formation en éthique sur une base annuelle. Selon le colonel Horn, cette formation incite « à agir " comme il se doit " et à renforcer les valeurs canadiennes¹⁹⁹.» Chaque unité doit recevoir au moins une journée de formation en éthique dans le cadre de ce programme de perfectionnement professionnel. Les militaires reçoivent en outre des cours de leadership et de perfectionnement professionnel pendant toute la durée de leur carrière. Enfin, les soldats qui doivent être déployés à l'étranger reçoivent une formation supplémentaire sur les circonstances de leur mission et les questions qui s'y rattachent. Le colonel Horn a signalé au comité que, dans le cadre de la formation dispensée avant un déploiement opérationnel en Afghanistan, le personnel des FC est exposé à des scénarios auxquels ont été insérées des « situations liées à l'éthique²⁰⁰.» Le personnel qui est déployé afin d'aider au mentorat de l'Armée et de la Police nationales afghanes doit suivre le cours de l'Équipe de liaison et de mentorat opérationnel à un centre de l'OTAN en Allemagne. Des mécanismes de présentation de commentaires sont intégrés au système de formation afin de s'assurer que les opérations sur le terrain reflètent les leçons apprises.

Toutefois, selon ce qu'a appris le comité, la formation qui est donnée à la majorité des militaires des FC par le SDIFT ne comporte aucun contenu précis sur les résolutions 1325 et 1820. D'après ce que le comité a pu comprendre de ses audiences, ces résolutions ne sont ni

¹⁹⁸ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

nommées ni clarifiées dans le cadre des cours et du programme de formation. Le colonel Horn a déclaré : « La formation que nous offrons [...] vise à ce que nos membres reconnaissent les crimes graves, y compris les agressions sexuelles, les viols et tout autre type de relations sexuelles avec des mineurs. » Il a décrit l'esprit général de la formation comme appuyant une culture de « combattants soucieux de l'éthique ». Il a déclaré :

Qu'il s'agisse d'un cas de viol, d'agression sexuelle, d'esclavagisme, de harcèlement, de violence physique, ou de quoi que ce soit d'autre, nous tentons de nous assurer que nos membres savent qu'ils ont, moralement, le droit d'intervenir, d'agir ou de signaler l'incident, selon le cas. C'est un aspect sur lequel nous insistons non seulement pendant la formation qui précède le déploiement, mais aussi tout au long de la carrière d'une personne²⁰¹.

Le colonel Horn a confirmé que les résolutions 1325 et 1820 ne sont pas désignées ou abordées d'une façon particulière dans le cadre des activités de formation et d'éducation, mais il a fait valoir que les principes qui sous-tendent les résolutions sont « intégrés » dans l'ensemble du système de formation des FC. L'insertion de « situations liées à l'éthique » fait partie du système de formation, et ces situations sont continuellement mises à jour pour assurer la pertinence des missions. Le colonel a déclaré que, si « l'exploitation sexuelle des enfants ou des femmes sur un théâtre d'opérations est considérée comme un enjeu – et ce l'est – elle sera abordée dans le cadre de la formation de nos collègues d'état-major, de notre doctrine et de notre directeur de l'Armée de terre²⁰². » L'argument général du colonel Horn était que les principes éthiques et la protection des personnes en temps de guerre sont « à la base du code de conduite » du personnel des FC. La sous-ministre adjointe, Politiques (MDN), Jill Sinclair, a exprimé la même opinion et soutenu que si les résolutions « ne sont pas toujours mises en lumière individuellement pendant l'instruction, leurs thèmes sont bien connus et font partie intégrante de la formation²⁰³. »

Le colonel Horn a fait la même observation lorsqu'il a reconnu que les FC n'ont « pas de manuel de formation qui porte précisément sur la résolution 1325²⁰⁴. » Il a soutenu que les manuels de formation reflètent l'esprit et l'intention de la résolution. Il a attiré l'attention du

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

²⁰⁴ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

comité sur divers documents, notamment le guide *Servir avec discernement*, qui contient les directives de 2009 du chef d'état-major de l'Armée de terre sur l'éthique dans les opérations. Cette imposante publication porte sur des considérations éthiques dans la conduite de la guerre²⁰⁵. À la fin de cette publication, les 11 règles du code de conduite s'appliquant à l'ensemble du personnel des FC sont énoncées, notamment les règles fondamentales suivantes : « traiter tous les civils avec humanité et respecter les biens à caractère civil » et « signaler les infractions au droit des conflits armés et prendre les mesures appropriées pour y mettre fin; la désobéissance au droit des conflits armés constitue un crime. » La publication n'a toutefois aucun contenu précis sur le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, dont traitent les résolutions 1325 et 1820.

Le comité a également recueilli le témoignage du lieutenant-colonel Perry Poirier, du Centre de formation pour le soutien de la paix (CFSP) des FC. Établi lui aussi à Kingston, le CFSP offre de la formation aux membres des FC choisis pour des déploiements internationaux, notamment des missions de paix de l'ONU. Les activités de formation s'adressent généralement à des personnes et non à des troupes de soldats. Le CFSP offre un cours individuel d'instruction préalable au déploiement qui se déroule pendant environ 18 jours et dont certaines parties portent sur le droit des conflits armés et le code de conduite des FC, la sensibilisation à la culture et à la langue, la conduite personnelle et la sensibilisation aux droits de la personne. Un cours d'observateur militaire d'opérations de soutien de la paix, d'une durée de 19 jours, est également offert. La résolution 1325 est mentionnée dans une section d'un cours sur les droits de la personne qui porte sur « les divers groupes à risque dans un conflit », et son essence « est abordée dans le cadre [...] d'autres cours ». Toutefois, en réponse à une question sur la formation portant expressément sur la résolution 1325, le lieutenant-colonel Poirier a répondu qu'elle représentait « une diapositive de notre trousse de formation sur les droits de la personne²⁰⁶. » Une

²⁰⁵ Ministère de la Défense nationale, *Servir avec discernement : directives du CEMAT sur l'éthique dans les opérations*, édition stratégique, Ottawa, 2009.

²⁰⁶ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session. Le comité a reçu par la suite des exemples de diaporamas de formation PowerPoint du Centre de formation pour le soutien de la paix des FC/DND. Dans l'un des exemples fournis, un diaporama intitulé *Droits de la personne*, on mentionne que les femmes et les enfants comptent parmi les groupes à risque dans un conflit. Une diapositive porte précisément sur les femmes et les conflits et une autre, sur les enfants et les conflits. Dans la diapositive sur les femmes et les conflits, on mentionne que les femmes ne jouent pas qu'un seul rôle dans un conflit armé : elles peuvent aussi agir, par exemple, comme combattantes; on y parle aussi des aspects de la prostitution et des camps pour réfugiés/personnes déplacées. Le diaporama traite des résolutions 1325 et 1820, ainsi que de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de

partie du cours destiné aux observateurs militaires traite des besoins particuliers des femmes et des filles dans le cadre des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration, y compris les besoins des combattantes, tant les femmes que les filles, et le rôle des femmes dans la consolidation de la paix²⁰⁷.

Le comité a obtenu de l'information sur la formation donnée aux agents de la GRC et à d'autres policiers canadiens déployés à l'étranger dans le cadre de missions internationales de maintien de l'ordre. La surintendante principale Barbara Fleury a expliqué au comité que le personnel de la GRC reçoit d'abord une formation sur « les services de police sans partialité, le harcèlement, le code déontologique, et j'en passe » à l'académie de Regina. Puis, lorsqu'ils sont choisis pour participer à un déploiement à l'étranger, ils reçoivent une formation particulière sur la mission, au cours de laquelle « les deux résolutions des Nations Unies sont mentionnées²⁰⁸. » On a indiqué que la durée de la formation mentionnant ces résolutions et portant sur la violence faite aux femmes était d'une heure ou deux²⁰⁹. Dans l'ensemble, compte tenu du fait que la plupart des agents sont affectés à des missions de paix, la formation préalable aux déploiements internationaux reflète la formation donnée par l'ONU. Au moment des audiences du comité, la

discrimination à l'égard des femmes, « les normes internationales qui défendent les droits des femmes ». Suit ensuite une diapositive sur les réfugiés et les personnes déplacées, dans laquelle la violence et l'exploitation sexuelles sont citées comme des violations possibles des droits de la personne dans les camps. Enfin, des renseignements sur la traite de personnes sont fournis. Centre de formation pour le soutien de la paix, *Droits de la personne*, présentation PowerPoint fournie par le ministère de la Défense nationale (MDN) au greffier du comité le 19 août 2010. Le comité a aussi reçu les diaporamas intitulés *Conduite personnelle, Droit des conflits armés et code de conduite du personnel des FC*, ainsi que *Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) : Aperçu*.

²⁰⁷ Le comité a reçu en exemple un diaporama de formation PowerPoint du Centre de formation pour le soutien de la paix sur les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR). Deux diapositives sont consacrées aux femmes et aux DDR. La première précise les rôles susceptibles d'être joués par les femmes durant un conflit et certains obstacles éventuels à leur participation au processus de DDR. La deuxième décrit la problématique homme/femme dans le contexte des programmes de DDR. Centre de formation pour le soutien de la paix, *Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) : Aperçu*, présentation PowerPoint fournie au greffier du comité le 19 août 2010.

²⁰⁸ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

²⁰⁹ La surintendante principale Fleury (GRC) a fourni au comité des exemples sur papier des programmes de formation préalable au déploiement des policiers dans le cadre de récentes missions en Haïti, au Soudan, au Kosovo et en Afghanistan. Ainsi, le cours préparé pour la mission au Soudan comportait une partie de 3,5 heures sur « l'éthique et le code de déontologie ». Le cours relatif au déploiement en Afghanistan comprend une partie de deux heures sur « les droits de la personne » et une partie supplémentaire sur « l'éthique et le code de déontologie ». Le dernier exemple portait sur le cours concernant le déploiement en Haïti, qui avait un segment d'un peu plus d'une heure sur la « traite d'êtres humains ». L'information fournie se trouve dans un document remis au greffier du comité : *Réponse de la GRC au Comité sénatorial permanent des droits de la personne*, 14 septembre 2009.

GRC n'avait pas de manuel de formation portant expressément sur les questions touchant les femmes, la paix et la sécurité.

Jill Sinclair (sous-ministre adjointe, Politiques, MDN) a déclaré au comité qu'à son avis, la formation donnée au personnel des FC est extrêmement approfondie et reflète les principes d'éthique et le droit des conflits armés, notamment la reconnaissance de l'incidence des conflits armés sur les femmes. Elle a aussi admis « qu'on [pourrait] être plus explicite ». M^{me} Sinclair a également déclaré qu'ainsi, il serait probablement possible de « pousser une porte ouverte chez les Forces canadiennes, parmi les instructeurs²¹⁰. »

Le comité est d'accord avec ces observations. Bien qu'il reconnaisse le professionnalisme exceptionnel du personnel militaire du Canada et la grande qualité de la formation qui est dispensée aux femmes et aux hommes qui en font partie, il est d'avis que la formation générale sur l'éthique dans la conduite de la guerre n'est pas équivalente à une formation portant sur toutes les questions précises que soulèvent les résolutions des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité. Ainsi, la formation sur l'éthique militaire et le droit des conflits armés ne traite probablement pas de toutes les différences entre les hommes et les femmes dans la façon de vivre les conflits armés et la reconstruction d'après-conflit, de la vulnérabilité particulière des femmes et des filles dans les situations de conflit armé, des priorités et des besoins précis des femmes au moment de l'instauration de la sécurité, et de la conception de programmes se rattachant notamment à la réforme du secteur de la sécurité, au déminage ainsi qu'au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration. L'éthique n'est pas nécessairement la même chose que la démarche sexospécifique.

En outre, le comité a constaté que, même s'il apparaît que les FC reçoivent beaucoup de formation sur les questions liées à la protection civile, il ne semble y avoir aucun contenu sur la participation des femmes à la prise de décisions en matière de paix et de sécurité. Le comité sait que la tâche consistant à favoriser la participation des femmes dans des activités comme les négociations de paix relève principalement du MAECI, mais il croit que le personnel du MDN/des FC a un rôle à jouer pour ce qui est d'assurer la liaison avec les femmes dans les zones de conflit et d'après-conflit afin de veiller à ce que leurs besoins et leurs préoccupations en

²¹⁰ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

matière de sécurité et de développement soient pris en compte. Les militaires peuvent utiliser l'information qu'ils recueillent pour guider les projets de missions et de patrouilles et accorder la priorité à la sécurité des femmes et des groupes de la société civile, en permettant à ces femmes de participer notamment aux discussions locales et nationales, aux conférences sur la reconstruction et aux élections.

De plus, le fait d'insister davantage sur les résolutions 1325 et 1820 dans les manuels de formation permettrait aux soldats déployés à l'étranger dans le cadre de missions de sécurité et aux responsables de la formation de signaler que les principes et les valeurs sur lesquels s'appuient les résolutions des Nations Unies ne sont pas simplement ceux du Canada, mais qu'ils sont des objectifs établis par l'organisme le plus puissant de l'ONU, à savoir le Conseil de sécurité. Cette base multilatérale donnerait aux résolutions un énorme poids normatif, ce qui aiderait notre personnel militaire à accomplir ses tâches et à atteindre les objectifs importants de ces résolutions tout en travaillant en collaboration avec des forces militaires partenaires et d'autres membres du personnel qui reçoivent de la formation.

Le comité s'est demandé s'il devait recommander que les FC et la GRC élaborent des manuels de formation distincts sur les questions des femmes, de la paix et de la sécurité. Toutefois, il croit fermement que ces questions doivent faire partie intégrante de la formation pré-déploiement et sur le terrain du personnel des FC et de la GRC. Le comité est aussi d'avis que la formation sur les femmes, la paix et la sécurité devrait être un élément obligatoire du programme de perfectionnement professionnel courant et que l'évaluation du programme et des modules de formation devrait en tenir pleinement compte.

Dans son nouveau Plan d'action, publié après les audiences du comité, le gouvernement mentionne plusieurs mesures et indicateurs à propos de la formation du personnel des missions humanitaires et de sécurité à l'étranger et dans les États fragiles. Cette formation doit être donnée avant et pendant les déploiements. Le comité accueille avec enthousiasme cette politique et l'appuie entièrement. Selon le Plan d'action, le contenu sur les femmes, la paix et la sécurité, y compris l'impact différentiel des conflits armés sur les femmes et les filles, les codes de conduite, la sensibilisation aux différences culturelles, le VIH/SIDA, la traite de personnes, les lois internationales en matière de droits de la personne, et la protection des femmes et des filles seront inclus à la formation préalable et postérieure au déploiement aux membres de la DN et des

FC et de la GRC, ainsi qu'aux employés du MAECI et aux fonctionnaires fédéraux visés. L'accent sera mis sur la protection, notamment sur la prévention de la violence et de l'exploitation sexuelles.

En plus de ces mesures, le comité recommande ce qui suit :

- **Le gouvernement du Canada devrait veiller à ce que la formation et l'éducation offertes par le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ainsi que la Gendarmerie royale du Canada à leur personnel débordent le cadre de la protection des personnes civiles et traitent des questions de plus grande portée qui concernent la participation des femmes à tous les processus de règlement des conflits et à la réintégration d'après-conflit.**

En outre,

- **Les FC devraient envisager de se doter d'un nombre suffisant de conseillers bien au fait des questions de sexospécificité qui se posent durant les conflits et après, lesquels pourraient être intégrés aux unités des FC dans les déploiements importants.**

Le deuxième élément clé de la mise en place de corps policiers et de forces armées qui tiennent compte des besoins des femmes est l'inclusion de femmes dans les missions sur le terrain, et plus particulièrement dans des postes de direction. Dans la résolution 1325, le Conseil de sécurité « se déclare prêt à incorporer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans les opérations de maintien de la paix ». Comme il a été mentionné, la résolution 1888 est plus précise quant à l'obligation des États membres « d'accroître le nombre de femmes parmi les militaires et les fonctionnaires de police déployés dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Les Forces canadiennes sont constituées entièrement de volontaires. Les femmes peuvent poser leur candidature pour toute occupation militaire « à condition de posséder les qualités requises et de satisfaire aux exigences. Il n'existe aucune restriction officielle relative à l'emploi des femmes²¹¹. » Les FC visent à recruter activement des femmes et des membres d'autres groupes sous-représentés dans ses rangs. Le comité a appris que 13,7 % de la Force régulière des FC sont des femmes et que 17,5 % de la Force de réserve sont des

²¹¹ Réponse au préavis de questions que le MDN a remis au comité à la suite de l'audience du 19 octobre 2009.

femmes²¹². Plus précisément, M^{me} Sinclair a indiqué au comité que quelque 400 femmes membres des FC servent en Afghanistan en 2010.

Le poste le plus élevé qu'occupent des femmes au sein des FC est celui de brigadière générale. En mars 2010, deux femmes occupaient un tel poste. Il y avait également 11 colonelles, 99 lieutenantes-colonelles et 477 femmes majors²¹³. Lors du témoignage du colonel Horn, en octobre 2009, on lui a demandé si les Forces canadiennes avaient reçu une politique particulière concernant la formation d'un plus grand nombre de femmes aux fins de satisfaire aux exigences opérationnelles de la résolution 1325. Le colonel a répondu qu'il n'était au courant d'aucune politique de la sorte.

À la GRC, quelque 8 % des agents déployés dans le cadre de missions internationales sont des femmes. Le comité a appris que le « Canada s'efforce de faire du recrutement pour accroître la représentation des femmes au sein des services de police qui participent aux missions », reconnaissant les effets positifs que peut avoir la présence de femmes, notamment l'amélioration des perceptions de la population à l'égard des forces de sécurité²¹⁴.

Le Plan d'action du gouvernement renferme quelques mesures et indicateurs positifs du renforcement de la présence des femmes dans le secteur de la sécurité parmi le personnel des missions à l'étranger. À propos de ces mesures, le comité recommande ce qui suit :

- **Les FC et la GRC devraient établir des objectifs clairs visant à porter à 20 % d'ici 2015 le nombre de femmes dans les contingents des missions à l'étranger;**
- **Les FC et la GRC devraient toutes deux élaborer des stratégies assorties d'un échéancier pour accroître le nombre de femmes nommées à des postes de direction de haut niveau dans le cadre du déploiement de missions de sécurité à l'étranger, et pour les maintenir à ces niveaux.**
- **La GRC devrait envisager la formation d'une unité de police militaire composée en totalité ou en majorité de femmes et son déploiement dans le cadre d'une mission de paix des Nations Unies. Le gouvernement du Canada devrait par ailleurs accorder une aide financière pour permettre**

²¹² *Ibid.* Données au 23 mars 2010.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

à d'autres pays pouvant faire partie d'une police civile internationale de déployer de telles unités.

Pour ajouter brièvement à l'analyse ci-dessus, il convient de signaler que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), principal mécanisme multilatéral des opérations de sécurité internationale pour le Canada, s'est efforcée de mettre en œuvre la résolution 1325 dans ses propres structures. En septembre 2009, l'État-major militaire international de l'OTAN a publié une directive intitulée *Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure including Measures for Protection during Armed Conflict*, qui présente une stratégie visant à tenir compte des préoccupations et des expériences des hommes et des femmes et à les intégrer à la conception, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes, non pas séparément, mais d'une façon qui imprègne toutes les activités. L'intégration des questions relatives aux femmes devrait devenir systématique. La directive porte sur la sensibilisation et la formation du personnel de l'OTAN en ce qui a trait aux questions visées par la résolution 1325, aux mesures assurant une main-d'œuvre représentative, à l'intégration des besoins des femmes à l'étape de la planification, et aux fonctions de conseiller en matière d'égalité entre les sexes au sein de l'état-major. Elle traite également des normes de l'OTAN en matière de comportement dans le cadre des opérations, des mesures de protection des femmes et des enfants dans les situations de conflit armé, et des listes de vérification (modèles à l'intention des planificateurs opérationnels de l'OTAN pour la planification et l'exécution des opérations)²¹⁵.

Le Comité OTAN sur la dimension de genre, dont le Canada fait partie, a souligné l'importance de l'engagement de militaires de haut niveau envers une mise en œuvre réussie des résolutions 1325 et 1820. Dans une récente publication, il a fait remarquer que pour avoir une approche sexospécifique en ce qui a trait aux opérations militaires, il est essentiel et de la plus grande importance que les cadres dirigeants soient acquis à la cause. La bonne volonté et l'appui ne sont pas suffisants, il faut une participation active²¹⁶.»

²¹⁵ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), *Bi-SC Directive 40-1: Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure including Measures for Protection during Armed Conflict*, septembre 2009, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_09/20090924_Bi-SC_DIRECTIVE_40-1.pdf. [En anglais seulement]

²¹⁶ OTAN, Comité des personnels féminins de l'OTAN, *Recommendations on Implementation of UNSCR 1325*, http://www.nato.int/issues/women_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf. [traduction]

La dernière considération dans la mise en place d'un cadre pour la paix et la sécurité qui tient compte des spécificités des deux sexes concerne l'appui à la formation que le Canada offre au personnel militaire étranger. Cet appui englobe l'aide accordée par le Canada aux programmes visant la réforme du secteur de la sécurité dans des pays en situation de conflit ou d'après-conflit. Au paragraphe 7 de la résolution 1325, le Conseil de sécurité « prie instamment les États membres d'accroître le soutien financier, technique et logistique qu'ils choisissent d'apporter aux activités de formation aux questions de parité ». Comme il a été mentionné, tous les États membres des Nations Unies sont encouragés à intégrer une démarche sexospécifique à leurs systèmes nationaux de formation. David Haeri du Département des opérations de maintien de la paix a déclaré au comité qu'il existe « pour les États membres qui en ont les moyens » une demande considérable d'aide à la formation, afin de répondre aux besoins de ceux qui fournissent d'importantes troupes de soldats et de policiers aux missions de l'ONU. Il a fait remarquer que, compte tenu du fait que plus de 100 000 Casques bleus de l'ONU provenant de divers pays sont déployés dans le monde en tout temps, « les normes de formation et d'équipement, bien souvent, ne sont pas au niveau que nous souhaiterions²¹⁷. »

En octobre 2009, le comité a interrogé le colonel Poirier au sujet de la formation donnée au personnel étranger dans le cadre du cours offert aux observateurs militaires qui fait partie du Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) du MDN. Le colonel Poirier a répondu que le personnel étranger reçoit la même formation que celle qui est offerte au personnel canadien. Le colonel Horn a parlé de certains des enjeux particuliers que comporte la formation de soldats et de policiers afghans dans le cadre de la plus vaste opération militaire du Canada à l'étranger. Il a déclaré : « Nous avons beaucoup modifié nos critères. Nous visons un professionnalisme de base et tentons d'enseigner en grande partie des tactiques, des techniques et des procédures²¹⁸. » Bien que la formation dispensée ne traite pas explicitement des résolutions 1325 et 1820, elle présente un contenu éthique de base, portant notamment sur le respect de la population, qui est un principe fondamental de la lutte contre l'insurrection.

Le comité a appris qu'une formation tenant compte des différences entre les sexes est dispensée par une autre source canadienne, à savoir le Centre Pearson pour le maintien de la

²¹⁷ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

²¹⁸ *Témoignages*, 19 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

paix, une organisation non gouvernementale dont une partie du financement provient du gouvernement et le reste de clients de toutes les régions du monde et qui offre des cours de formation et des activités d'éducation connexes. Le Centre Pearson appuie les programmes du MAECI et du PAIM du MDN du fait de son objectif qui consiste à « améliorer l'efficacité des opérations de paix grâce à des activités de recherche, d'éducation, de formation et de renforcement des capacités ». Il offre des services visant à renforcer les capacités du personnel de divers gouvernements et d'organisations internationales et régionales au moyen d'activités comme des modules de formation, des colloques et des tables rondes. Anne Livingstone, vice-présidente du Centre Pearson, a déclaré au comité que les considérations liées à l'égalité des femmes sont prises en compte dans l'ensemble de la formation offerte par le Centre au personnel étranger. Elle a affirmé ce qui suit :

Les questions relatives à l'égalité des sexes, de même que les questions liées à l'éthique, à la culture et aux droits de la personne, font partie intégrante de l'ensemble de nos activités et de nos produits d'apprentissage. [...] [L]'analyse des conflits, les jeux de rôles, la résolution de problèmes et la planification intégrée des missions amènent les participants à comprendre les conséquences des décisions que prennent les chefs de missions relativement aux femmes et aux enfants²¹⁹.

Les invitations à participer aux séances de formation du Centre font référence à la résolution 1325 et encouragent la participation des femmes.

En appui à l'opération de paix de l'ONU au Darfour, le Centre a donné à sept reprises un cours sur la violence sexuelle à 210 participants de 19 pays. De ce nombre, 173 personnes étaient des femmes qui ont pu retourner à la mission de l'ONU et transmettre ce qu'elles avaient appris à leurs collègues. M^{me} Livingstone a reconnu qu'il est difficile de mesurer l'incidence de ces programmes. Elle a toutefois porté à l'attention du comité quelques résultats concrets. Ainsi, elle a mentionné qu'en 2008, après quatre ans de travail au Mali, au Sénégal et au Burkina Faso, ces pays ont « modifié leurs règles en matière de recrutement pour permettre aux femmes de servir dans la gendarmerie²²⁰.» Par ailleurs, le Centre élabore de nouveaux outils pour évaluer l'incidence de ses programmes : il suit des personnes (p. ex., des policiers) qui ont reçu de la formation et procède à une évaluation et à un entretien six mois après le cours. Il peut ainsi

²¹⁹ *ibid.*

²²⁰ *ibid.*

déterminer si son activité de formation « a débouché sur un changement de comportement qui peut être mesuré au fil du temps²²¹. »

Le comité a aussi obtenu de l'information sur la trousse à outils de formation et d'éducation mise au point par l'Institute for Inclusive Security des États-Unis. La trousse permet de comprendre les différentes façons dont « les femmes sont touchées » à chaque étape du processus de consolidation de la paix et présente des mesures d'intervention qui peuvent être prises à chacune de ces étapes²²². L'Institute a généralement développé son expertise en travaillant avec plusieurs forces armées et du personnel civil afin d'améliorer la formation relative aux considérations touchant les différences entre les sexes dans le cadre des opérations de paix et de sécurité.

Le comité croit que le Canada, dans son appui aux zones de conflit et d'après-conflit en vue de l'établissement d'un cadre de paix et de sécurité, doit veiller à ce que les femmes agissent comme participantes de haut niveau et qu'une démarche sexospécifique soit intégrée aux programmes et politiques connexes. Le Plan d'action du gouvernement fait état du besoin d'offrir des programmes internationaux, notamment dans le cadre de la formation militaire et des initiatives de coopération, « qui tiennent compte de l'analyse des répercussions différentes des conflits sur les femmes et les filles. » Selon le comité, cette formation devrait être exhaustive et englober tous les aspects des résolutions 1325, 1820, 1888 et 1889, en plus d'être intégrée à tous les modules de formation internationale. Le Plan d'action du gouvernement invite à la poursuite de l'engagement du Canada avec les partenaires multilatéraux « afin de favoriser le renforcement de leurs capacités à planifier, mettre en œuvre et rendre des comptes sur les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité [...] ». Outre ce qui précède, le comité recommande ce qui suit :

- **Dans le but d'établir des pratiques exemplaires en matière de formation tenant compte des différences entre les sexes, le MDN et le MAECI devraient entrer systématiquement en liaison avec les organisations en place qui ont élaboré des modules et des programmes de formation se rattachant au dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, notamment**

²²¹ *Ibid.*

²²² *Témoignages*, 30 novembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

Renforcement des institutions juridiques

Le dernier élément du cadre proposé par le comité pour l'approche du Canada à l'égard du dossier des femmes, de la paix et de la sécurité concerne des mesures susceptibles de renforcer les institutions juridiques. Au chapitre 3, le comité a traité en détail des lacunes que comporte actuellement la mise en œuvre des objectifs des résolutions 1325 et 1820 sur le plan des enquêtes et des poursuites concernant les violations des droits de la personne commises en temps de guerre, et plus particulièrement les crimes sexuels violents, et de l'insuffisance des voies de recours et des mesures de soutien en place dans la plupart des pays pour les survivants. Le comité a expliqué que de nombreux accords de paix et accords de cessez-le-feu avaient tendance à ne pas prendre en considération ces violations des droits de la personne. En outre, même si des mécanismes internationaux de justice sont en place, notamment la Cour pénale internationale (CPI), il y a une marge entre les poursuites relativement rares entreprises par la CPI et les systèmes nationaux qui doivent et devraient s'occuper de la majorité des cas. De nombreux pays en situation de conflit et d'après-conflit ont besoin du soutien de la communauté internationale pour rebâtir et réformer leurs institutions nationales grâce à des activités de formation, au renforcement des capacités et à des ressources financières. Comme il l'a mentionné précédemment, le comité est d'avis que le Canada peut jouer un rôle important dans la prestation de ce soutien en misant sur son expertise nationale.

Le comité a appris que même au niveau de la CPI, il était possible de renforcer la capacité de prendre des mesures à l'égard des crimes de nature sexuelle. Isabelle Solon-Helal, coordonnatrice de la Coalition pour les droits humains des femmes en situation de conflit, a déclaré au comité que des ressources accrues pourraient être attribuées à la CPI afin de protéger les témoins avant, pendant et après leur comparution devant le tribunal. Elle a aussi soutenu que des ressources étaient nécessaires pour protéger les intermédiaires, qui assurent la liaison et font rapport sur le terrain pour appuyer les poursuites de la CPI. Elle a affirmé que des ressources sont nécessaires pour protéger ces « intermédiaires qui ont collaboré avec le tribunal afin que les défenseurs des droits de la personne qui sont des partenaires sur le terrain ne soient pas ciblés et tués pour avoir dit ce que je vous dis aujourd'hui ». M^{me} Solon-Helal a aussi recommandé la

création, au sein du bureau du procureur de la CPI, d'un poste de conseiller permanent de haut niveau en matière de crimes à caractère sexiste. Elle a précisé que dans le cadre des activités des tribunaux internationaux, « en l'absence de personnes expressément désignées à cette fin, les questions relatives à l'égalité entre les sexes sont toujours négligées. Si l'on ne nomme pas de conseiller spécial en la matière pour appuyer le procureur chargé de mener les poursuites dans ces dossiers, ces questions ne sont pas réglées convenablement et la coordination fait défaut²²³. »

Le comité estime que le Canada devrait appuyer la Cour pénale internationale ainsi que les mécanismes de justice de transition relativement aux poursuites intentées contre les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide, et plus particulièrement pour les affaires de violence sexuelle. Le comité est aussi d'avis que tous les programmes canadiens visant la réforme des systèmes de justice dans les pays en guerre ou qui sortent d'un conflit et frappés par la guerre devraient être imprégnés des principes d'égalité des sexes. Ces deux grandes considérations sont mentionnées dans le Plan d'action du gouvernement. Outre ces mesures, le comité recommande ce que suit :

- **Le gouvernement du Canada devrait refuser d'apporter toute forme de soutien à la négociation ou à la médiation de cessez-le-feu, d'accords de paix ou de règlements après un conflit qui comportent des amnisties pour les violations des droits de la personne et/ou les actes de violence sexuelle commis pendant les hostilités.**

Afin d'aider les gouvernements des pays à enquêter et à intenter des poursuites de façon efficace dans les cas de violations des droits de la personne, et plus particulièrement dans les cas de violence sexuelle, subies par les femmes et les filles dans des situations de conflit armé, le comité recommande :

- **Le gouvernement du Canada devrait fournir, par l'entremise du MAECI, du ministère de la Justice, de Sécurité publique Canada et de l'ACDI, une aide complète et soutenue visant tout particulièrement la consolidation, la professionnalisation et le renforcement des capacités des systèmes juridiques nationaux dans les pays en situation de conflit et d'après-conflit, et veiller à ce que les femmes et les filles aient accès à la justice;**

²²³ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

- **Le gouvernement du Canada devrait militer sur la scène internationale pour l'établissement, au sein du bureau du procureur de la Cour pénale internationale, d'un poste de conseiller permanent de haut niveau en matière de crimes à caractère sexiste, et prévoir des fonds réservés à la création de ce nouveau poste.**

Activités connexes aux Nations Unies

Dans le chapitre 2, le comité s'est penché sur la structure institutionnelle des Nations Unies permettant de faire avancer les droits humains des femmes. Il est arrivé à la conclusion que la formule consistant à répartir les rôles, les responsabilités et le financement entre divers postes et de petits organismes a nui à la capacité de l'ONU d'intervenir de façon cohérente en ce qui a trait à la résolution 1325 et de surveiller la mise en œuvre de cette résolution. Dans le même chapitre, le comité a également décrit la récente décision de l'ONU de remplacer la structure fragmentée par une entité découlant du regroupement des organismes de promotion de la femme, ONU Femmes, laquelle sera opérationnelle en janvier 2011. Le comité appuie fermement ces progrès.

Le chapitre 2 traite également de la récente nomination de Margot Wallstrom de Suède au poste de représentante spéciale du Secrétaire général sur la violence sexuelle dans les conflits. Comme il est mentionné, elle doit s'occuper de la mise en œuvre des résolutions 1820 et 1888. Toutefois, le comité ne sait pas encore exactement si M^{me} Wallstrom aura également la responsabilité d'assurer une approche coordonnée à l'égard des autres questions soulevées dans la résolution 1325, et plus particulièrement de la participation entière et égale des femmes à la prise de décisions relatives au règlement de conflits et à la consolidation de la paix après un conflit. Henri-Paul Normandin a déclaré au comité que la représentante spéciale « se concentrera sur le problème de la violence sexuelle, mais elle examinera aussi, nous l'espérons, des volets plus larges du programme relatif aux femmes, à la paix et à la sécurité²²⁴. » Comme le comité l'a répété, ce programme englobe de nombreuses questions en plus de celle de la violence sexuelle. Le comité croit que les autres enjeux que soulève la résolution 1325, notamment la participation accrue des femmes dans la prise de décisions, le renforcement de leur rôle dans les négociations de paix et l'adoption d'une démarche sexospécifique pour toutes les activités touchant la paix et la sécurité, sont aussi importants.

²²⁴ *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

La répartition des rôles et des responsabilités entre ONU Femmes et la représentante spéciale du Secrétaire général sur la violence sexuelle dans les conflits n'est pas encore explicite²²⁵. Et comme M^{me} Wallstrom n'a été nommée au poste qu'un peu plus tôt cette année, il faut s'attendre à un examen de l'efficacité de son bureau. Le comité accorde sa préférence à l'intégration, au sein d'une structure existante, de tout ce qui concerne les femmes, la paix et la sécurité. Aussi, il recommande que, dans ses interactions avec les Nations Unies, le Canada :

- **Intervienne en vue de l'élargissement du mandat de la représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU sur la violence sexuelle de manière qu'il comprenne de façon explicite les questions générales liées au dossier des femmes, de la paix et de la sécurité.**

La représentante spéciale devrait fournir régulièrement au Conseil de sécurité des mises à jour exhaustives sur les progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre des résolutions. De plus, des ressources devront être affectées à ce poste afin de permettre à la titulaire de bien remplir son mandat.

Pour contribuer à rendre ONU Femmes opérationnel plus rapidement et efficacement, le comité recommande ce qui suit :

- **Le gouvernement du Canada devrait fournir un financement de base à ONU Femmes sous forme de contribution volontaire.**

Quelques témoins ont parlé des avantages que comporterait l'établissement à l'ONU d'un mécanisme de surveillance plus rigoureux de la mise en œuvre de la résolution 1325. Comme l'a déclaré Elissa Golberg du MAECI :

[...] nous souhaitons quelque chose de corsé, semblable à ce qui a été fait pour les enfants dans les situations de conflit armé. Dans ce cas-là, une personne parle au nom de ceux qui ont été le plus affectés par le conflit. Par la suite, d'autres mécanismes ont été établis au sein du Conseil de sécurité

²²⁵ Dans sa déclaration du 26 octobre 2010, le président du Conseil de sécurité a dit que le Conseil « invite ONU-Femmes à contribuer systématiquement à sa propre action concernant les femmes et la paix et la sécurité et note qu'elle jouera un rôle important en soutenant la participation des femmes à la consolidation de la paix et à la prévention de la violence sexuelle en temps de conflit, y compris en assurant la coordination et la cohérence des politiques et programmes en faveur des femmes et des filles. » Voir : S/PRST/2010/22.

pour dénoncer publiquement les pays qui ne se conforment pas à leurs obligations envers les enfants²²⁶.

En 2005, le Secrétaire général de l'ONU a élaboré un plan d'action sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité pour les enfants et les conflits armés, y compris l'établissement d'un mécanisme de surveillance et de communication de l'information. Dans son plan d'action, il a recommandé « la collecte d'informations objectives, précises et fiables sur les violations graves dont sont victimes les enfants en situation de conflit armé en vue de mener en pleine connaissance de cause une action concertée et efficace pour assurer le respect des normes internationales et locales en matière de protection des enfants en temps de conflit armé²²⁷. »

Dans son rapport, il présente également un cadre établissant les violations graves devant faire l'objet d'une surveillance, les normes sur lesquelles sont fondées les activités de surveillance, les parties dont il convient de surveiller les activités, la collecte et la compilation de l'information au niveau des pays, l'examen et l'intégration de l'information et l'établissement des rapports au niveau du siège social, et l'entrée en action des organes internationaux, régionaux et nationaux compétents²²⁸. Dans sa résolution de suivi, le Conseil de sécurité a ajouté certaines dispositions au cadre, mais il a prié le Secrétaire général d'instituer « sans tarder²²⁹ » le mécanisme.

M^{me} Golberg a aussi mentionné qu'il n'est pas encore clair de quelle façon un éventuel mécanisme de surveillance semblable en ce qui a trait à la résolution 1325 s'articulerait avec le nouveau poste de représentante spéciale du Secrétaire général qui a été créé en février. Il faudrait également assurer la coordination avec le projet d'indicateurs que le Conseil de sécurité examine actuellement. Le comité croit qu'un mécanisme de surveillance aussi rigoureux pourrait être très utile dans le cas de la résolution 1325, mais il reconnaît que le Conseil de sécurité a encore beaucoup à faire pour élaborer les indicateurs demandés dans la résolution 1889. Il est d'avis que le gouvernement du Canada devrait surveiller étroitement l'élaboration de ces indicateurs afin de faire en sorte que le Conseil de sécurité adopte un cadre qui ait du mordant et comporte un mécanisme permettant de rendre compte de la conformité des pays.

²²⁶ *Témoignages*, 14 septembre 2009, 40^e législature, 2^e session.

²²⁷ Nations Unies, Assemblée générale, Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés*, A/59/695-S/2005/72, distribué le 9 février 2005.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ CSNU, résolution 1612 (2005), adoptée le 26 juillet 2005, S/RES/1612 (2005).

Faut-il revoir à la hausse la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies?

Quelques témoins ont laissé entendre que l'une des contributions les plus efficaces que pourrait faire le Canada à l'égard de la mise en œuvre de la résolution 1325 serait d'accroître sa participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. David Haeri, du Département des opérations du maintien de la paix, a mentionné que les pays occidentaux avaient actuellement tendance à ne pas affecter d'importantes troupes de soldats aux missions de l'ONU, les principaux contributeurs à cet égard étant généralement l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, le Nigeria, l'Égypte et le Népal. En juillet 2010, le Canada se classait au 52^e rang parmi 116 pays pour ce qui est de la participation de soldats et de policiers²³⁰. M. Haeri a décrit une division du travail qui a été mise en place et selon laquelle certains pays déploient la majorité du personnel des missions de l'ONU, tandis que d'autres « assurent un mandat et peut-être une politique, de la formation et autres choses ». Il a fait remarquer que le problème continuera de se poser étant donné que « les opérations de maintien de la paix deviennent plus exigeantes, puisqu'elles sont davantage complexes et à plus grande échelle, que les nations hôtes nous donnent de moins en moins leur consentement et que les missions deviennent plus dangereuses²³¹. » Toutefois, il a aussi mentionné que les contributions à valeur ajoutée ne signifient pas nécessairement l'envoi de soldats sur le terrain. Elles peuvent faire intervenir des unités spécialisées, l'infrastructure de communications, la mobilité aérienne, le renseignement et l'analyse de l'information, et le génie.

Carolyn McAskie a soulevé une question semblable lors de son témoignage devant le comité. Elle a fait remarquer que le comité étudiait une résolution et un programme de l'ONU qui se rattachent directement aux opérations de paix et de sécurité de l'ONU. Toutefois, comme il a été mentionné, le Canada n'est pas un important fournisseur de personnel militaire aux missions de paix de l'ONU actuellement. M^{me} McAskie a fait valoir que les temps ont changé, que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se sont améliorées et ont évolué pour ne plus répéter les missions problématiques qui se sont déroulées au Rwanda, en Somalie et en Bosnie au milieu des années 1990, et que le Canada devrait tenir compte de ces changements au moment d'envisager d'éventuelles contributions militaires. Elle a déclaré ce qui suit : « Nous

²³⁰ Nations Unies, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, 31 juillet 2010, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/july10_2.pdf.

²³¹ *Témoignages*, 26 octobre 2009, 40^e législature, 2^e session.

faisons partie de l'ONU. Nous avons créé cette organisation et nous l'ignorons à nos risques et périls. C'est le seul mécanisme véritablement international qui vise à assurer la paix et la sécurité. Soit nous voulons qu'il fonctionne, soit nous ne le voulons pas²³². » M^{me} McAskie a porté à l'attention du comité le rapport de 2005 sur la sécurité humaine (Human Security Report) publié par le Human Security Centre de l'Université de la Colombie-Britannique, qui arrive à la conclusion que le facteur le plus déterminant de la diminution des conflits armés dans le monde depuis 1992 est probablement le militantisme et les activités de maintien de la paix des Nations Unies²³³.

Le comité est conscient des variables complexes qui influent sur les décisions du Canada relatives à la fourniture de personnel et de matériel aux missions de maintien de la paix de l'ONU, et il comprend que les ressources militaires ne sont pas infinies. Il croit toutefois que, compte tenu de l'appui du Canada à l'égard de la promotion des droits humains des femmes, de la gouvernance démocratique et de la primauté du droit, le gouvernement pourrait vouloir étudier les moyens par lesquels le Canada pourrait accorder aux missions de maintien de la paix de l'ONU un plus grand appui militaire, qui ferait notamment intervenir des capacités en matière de logistique, de communications, de transport aérien, de commandement et de contrôle, de même que de génie. Si le Canada devait jouer un rôle actif dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies, il serait bien placé pour négocier les mandats et les ressources qui permettraient de mettre spécifiquement l'accent sur les questions d'égalité entre les sexes, en plus d'intégrer la représentation des deux sexes et une expertise en la matière aux missions proprement dites.

²³² *Témoignages*, 12 avril 2010, 40^e législature, 3^e session.

²³³ Human Security Centre, Université de la Colombie-Britannique, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, 2005.

CONCLUSION

Comme les audiences du comité et le présent rapport l'ont démontré, les conditions dans lesquelles les femmes et les filles évoluent dans les zones de conflit et d'après-conflit ont une incidence directe non seulement sur les intérêts du Canada et des États aux vues similaires en matière de politique étrangère, mais aussi sur l'atteinte des objectifs des Nations Unies. Le comité tient à conclure son étude en soulignant que les droits des femmes ne sont pas des questions auxiliaires; ce sont des éléments fondamentaux des responsabilités internationales.

L'impératif juridique d'axer les ressources sur la promotion et la protection des droits des femmes ne fait aucun doute, mais il existe aussi des raisons pratiques et stratégiques de le faire. En effet, on ne pourra atteindre les objectifs d'aide au développement, d'imposition et de consolidation de la paix, et de stimulation de la croissance économique des pays en développement si les femmes ne jouent pas un rôle égalitaire dans les processus décisionnels, si les questions qui les concernent ne figurent pas parmi les priorités et si leurs droits ne sont pas respectés. Les pays en conflit ne peuvent aspirer à la réussite de la transition vers une période de paix durable sans autonomiser les femmes et les considérer comme égales au sein de la société.

Marginaliser ou brutaliser les femmes et les filles a des conséquences sur l'économie, la société, la gouvernance et la sécurité. La conseillère spéciale des Nations Unies pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme, Rachel Mayanja, a abordé cette question dans un discours prononcé devant la Commission de la condition de la femme :

L'écart entre la rhétorique et l'action, entre les engagements et la mise en œuvre, doit être comblé. Il est temps d'agir. On ne peut progresser en vue d'atteindre les objectifs de développement convenus internationalement, y compris les [objectifs du Millénaire pour le développement], sans que la parité des sexes n'avance. La discrimination à l'endroit des femmes et les inégalités nuisent au développement, à la paix et à la sécurité, ainsi qu'à la réalisation des droits des femmes²³⁴.

En vertu de cet important principe, le comité accueille favorablement la publication, en octobre 2010, du Plan d'action du gouvernement du Canada sur les résolutions des Nations

²³⁴ Allocution de M^{me} Rachel Mayanja, conseillère spéciale du Secrétaire général pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme, Commission de la condition de la femme, cinquante-quatrième séance, du 1^{er} au 12 mars 2010, http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/statements/CSW54_session_statement_01march10.pdf.

Unies sur les femmes, la paix et la sécurité. Le comité espère que grâce à ce plan, les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité trouveront leur place parmi les priorités et feront partie intégrante des politiques et programmes du Canada en matière de relations internationales, de développement, de défense, de droits de la personne et de sécurité.

Néanmoins, comme le comité l'a mentionné à maintes reprises dans son rapport, c'est la mise en œuvre des mesures du Plan d'action qui compte. Aussi, un certain temps après leur mise en application, il faudra évaluer rigoureusement l'efficacité des programmes et politiques, de même que le cadre dans lequel s'inscrit le Plan d'action. Dans l'exécution de sa fonction de supervision parlementaire, le comité est déterminé non seulement à sensibiliser le public sur ces importantes questions, mais aussi à entretenir la volonté politique d'agir. Il suivra la situation de près pour veiller à ce que les engagements pris par le gouvernement dans son Plan d'action se concrétisent le plus possible. À cette fin, le comité prévoit rencontrer le gouvernement, en se concentrant sur le Plan d'action, un an après la parution du présent rapport. Le comité est impatient de travailler avec le gouvernement à ce dossier essentiel.

**ANNEXE I : RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE
SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES 1325 (2000), 1820
(2008), 1888 (2009), ET 1889 (2009)**

**Conseil de sécurité**Distr. générale
31 octobre 2000

Résolution 1325 (2000)**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4213e séance,
le 31 octobre 2000***Le Conseil de sécurité,*

Rappelant ses résolutions 1261 (1999) du 25 août 1999, 1265 (1999) du 17 septembre 1999, 1296 (2000) du 19 avril 2000 et 1314 (2000) du 11 août 2000, ainsi que les déclarations de son Président sur la question, et *rappelant aussi* la déclaration que son Président a faite à la presse à l'occasion de la Journée des Nations Unies pour les droits des femmes et la paix internationale (Journée internationale de la femme), le 8 mars 2000 (SC/6816),

Rappelant également les engagements de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing (A/52/231) ainsi que ceux qui figurent dans le texte adopté par l'Assemblée générale à sa vingt-troisième session extraordinaire intitulée « Les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXIe siècle » (A/S-23/10/Rev.1), en particulier ceux qui concernent les femmes et les conflits armés,

Ayant présents à l'esprit les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et *considérant* que la Charte confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Constatant avec préoccupation que la grande majorité de ceux qui subissent les effets préjudiciables des conflits armés, y compris les réfugiés et les déplacés, sont des civils, en particulier des femmes et des enfants, et que les combattants et les éléments armés les prennent de plus en plus souvent pour cible, et *conscient* des conséquences qui en découlent pour l'instauration d'une paix durable et pour la réconciliation,

Réaffirmant le rôle important que les femmes jouent dans la prévention et le règlement des conflits et dans la consolidation de la paix et *soulignant* qu'il importe qu'elles participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées, et qu'il convient de les faire participer davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends,

Réaffirmant aussi la nécessité de respecter scrupuleusement les dispositions du droit international humanitaire et des instruments relatifs aux droits de l'homme qui protègent les droits des femmes et des petites filles pendant et après les conflits,

00-72019 (F)

Soulignant que toutes les parties doivent veiller à ce que les programmes de déminage et de sensibilisation au danger des mines tiennent compte des besoins particuliers des femmes et des petites filles,

Considérant qu'il est urgent d'incorporer dans les opérations de maintien de la paix une démarche sexospécifique et, à cet égard, *prenant note* de la Déclaration de Windhoek et du Plan d'action de Namibie sur l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans les opérations multidimensionnelles de paix (S/2000/693),

Mesurant l'importance de la recommandation contenue dans la déclaration que son Président a faite à la presse le 8 mars 2000, tendant à ce que tout le personnel des opérations de maintien de la paix reçoive une formation spécialisée au sujet de la protection, des besoins particuliers et des droits fondamentaux des femmes et des enfants dans les situations de conflit,

Considérant que, si les effets des conflits armés sur les femmes et les petites filles étaient mieux compris, s'il existait des arrangements institutionnels efficaces pour garantir leur protection et si les femmes participaient pleinement au processus de paix, le maintien et la promotion de la paix et de la sécurité internationales seraient facilités,

Notant qu'il est nécessaire de disposer d'un ensemble de données au sujet des effets des conflits armés sur les femmes et les petites filles,

1. *Demande instamment* aux États Membres de faire en sorte que les femmes soient davantage représentées à tous les niveaux de prise de décisions dans les institutions et mécanismes nationaux, régionaux et internationaux pour la prévention, la gestion et le règlement des différends;

2. *Engage* le Secrétaire général à appliquer son plan d'action stratégique (A/49/587) prévoyant une participation accrue des femmes à la prise des décisions concernant le règlement des conflits et les processus de paix;

3. *Demande instamment* au Secrétaire général de nommer plus de femmes parmi les Représentants et Envoyés spéciaux chargés de missions de bons offices en son nom, et, à cet égard, *demande* aux États Membres de communiquer au Secrétaire général le nom de candidates pouvant être inscrites dans une liste centralisée régulièrement mise à jour;

4. *Demande instamment aussi* au Secrétaire général de chercher à accroître le rôle et la contribution des femmes dans les opérations des Nations Unies sur le terrain, en particulier en qualité d'observateurs militaires, de membres de la police civile, de spécialistes des droits de l'homme et de membres d'opérations humanitaires;

5. *Se déclare prêt* à incorporer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans les opérations de maintien de la paix, et *prie instamment* le Secrétaire général de veiller à ce que les opérations sur le terrain comprennent, le cas échéant, une composante femmes;

6. *Prie* le Secrétaire général de communiquer aux États Membres des directives et éléments de formation concernant la protection, les droits et les besoins particuliers des femmes, ainsi que l'importance de la participation des femmes à toutes les mesures de maintien de la paix et de consolidation de la paix, *invite* les États

Membres à incorporer ces éléments, ainsi que des activités de sensibilisation au VIH/sida, dans les programmes nationaux de formation qu'ils organisent à l'intention du personnel des forces militaires et de la police civile qui se prépare à un déploiement, et *prie en outre* le Secrétaire général de veiller à ce que le personnel civil des opérations de maintien de la paix reçoive une formation analogue;

7. *Prie instamment* les États Membres d'accroître le soutien financier, technique et logistique qu'ils choisissent d'apporter aux activités de formation aux questions de parité, y compris à celles qui sont menées par les fonds et programmes compétents, notamment le Fonds des Nations Unies pour la femme, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et autres organes compétents;

8. *Demande* à tous les intéressés, lors de la négociation et de la mise en oeuvre d'accords de paix, d'adopter une démarche soucieuse d'équité entre les sexes, en particulier :

a) De tenir compte des besoins particuliers des femmes et des petites filles lors du rapatriement et de la réinstallation et en vue du relèvement, de la réinsertion et de la reconstruction après les conflits;

b) D'adopter des mesures venant appuyer les initiatives de paix prises par des groupes locaux de femmes et les processus locaux de règlement des différends, et faisant participer les femmes à tous les mécanismes de mise en oeuvre des accords de paix;

c) D'adopter des mesures garantissant la protection et le respect des droits fondamentaux des femmes et des petites filles, en particulier dans les domaines de la constitution, du système électoral, de la police et du système judiciaire;

9. *Demande* à toutes les parties à un conflit armé de respecter pleinement le droit international applicable aux droits et à la protection des femmes et petites filles, en particulier en tant que personnes civiles, notamment les obligations qui leur incombent en vertu des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels y afférents de 1977, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole additionnel de 1967, de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de son Protocole facultatif de 1999, ainsi que de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et de ses deux Protocoles facultatifs du 25 mai 2000, et de tenir compte des dispositions pertinentes du Statut de Rome de la Cour pénale internationale;

10. *Demande* à toutes les parties à un conflit armé de prendre des mesures particulières pour protéger les femmes et les petites 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;

11. *Souligne* que tous les États 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 petites filles, et à cet égard *fait valoir* qu'il est nécessaire d'exclure si possible ces crimes du bénéfice des mesures d'amnistie;

12. *Demande* à toutes les parties à un conflit armé de respecter le caractère civil et humanitaire des camps et installations de réfugiés et de tenir compte des be-

soins particuliers des femmes et des petites filles, y compris lors de la construction de ces camps et installations, et *rappelle* ses résolutions 1208 (1998) du 19 novembre 1998 et 1296 (2000) du 19 avril 2000;

13. *Engage* tous ceux qui participent à la planification des opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion à prendre en considération les besoins différents des femmes et des hommes ex-combattants et à tenir compte des besoins des personnes à leur charge;

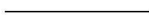
14. *Se déclare de nouveau prêt*, lorsqu'il adopte des mesures en vertu de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies, à étudier les effets que celles-ci pourraient avoir sur la population civile, compte tenu des besoins particuliers des femmes et des petites filles, en vue d'envisager, le cas échéant, des exemptions à titre humanitaire;

15. *Se déclare disposé* à veiller à ce que ses missions tiennent compte de considérations de parité entre les sexes ainsi que des droits des femmes, grâce notamment à des consultations avec des groupements locaux et internationaux de femmes;

16. *Invite* le Secrétaire général à étudier les effets des conflits armés sur les femmes et les petites filles, le rôle des femmes dans la consolidation de la paix et la composante femmes des processus de paix et de règlement des différends, et *l'invite également* à lui présenter un rapport sur les résultats de cette étude et à le communiquer à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies;

17. *Prie* le Secrétaire général d'inclure, le cas échéant, dans les rapports qu'il lui présentera, des informations sur l'intégration des questions de parité entre les sexes dans toutes les missions de maintien de la paix et sur tous les autres aspects ayant trait aux femmes et aux petites filles;

18. *Décide* de demeurer activement saisi de la question.



**Conseil de sécurité**Distr. générale
19 juin 2008

Résolution 1820 (2008)**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5916^e séance,
le 19 juin 2008***Le Conseil de sécurité,*

Réaffirmant sa volonté de voir se poursuivre l'application intégrale de ses résolutions 1325 (2000), 1612 (2005) et 1674 (2006) et rappelant les déclarations faites par son président les 31 octobre 2001 (S/PRST/2001/31), 31 octobre 2002 (S/PRST/2002/32), 28 octobre 2004 (S/PRST/2004/40), 27 octobre 2005 (S/PRST/2005/52), 8 novembre 2006 (S/PRST/2006/42), 7 mars 2007 (S/PRST/2007/5) et 24 octobre 2007 (S/PRST/2007/40),

Guidé par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies,

Réaffirmant également la ferme volonté, exprimée dans le Document final du Sommet mondial de 2005, d'éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, notamment en mettant fin à l'impunité et en assurant la protection des civils, en particulier des femmes et des filles, pendant et après les conflits armés, conformément aux obligations contractées par les États au regard du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme,

Rappelant les engagements consacrés dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing (A/52/231) ainsi que ceux résultant du texte adopté par l'Assemblée générale à sa vingt-troisième session extraordinaire intitulée « Les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI^e siècle » (A/S-23/10/Rev.1), en particulier ceux qui concernent la violence sexuelle et les femmes en période de conflit armé,

Réaffirmant aussi les obligations des États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à son Protocole facultatif, à la Convention relative aux droits de l'enfant et à ses Protocoles facultatifs, et *exhortant* les États qui ne l'ont pas encore fait à envisager de ratifier ces instruments ou d'y adhérer,

Constatant que l'immense majorité de ceux qui subissent les effets préjudiciables des conflits armés sont des civils, que les femmes et les filles sont particulièrement victimes de la violence sexuelle utilisée notamment comme arme de guerre pour humilier, dominer, intimider, disperser ou réinstaller de force les membres civils d'une communauté ou d'un groupe ethnique et que cette forme de violence sexuelle peut dans certains cas subsister à la fin des hostilités,

08-39145 (F)



Rappelant qu'il condamne avec la plus grande fermeté toutes les formes de violence sexuelle et autres contre des civils en période de conflit armé, en particulier contre les femmes et les enfants,

Se déclarant à nouveau profondément préoccupé par le fait que, bien qu'il ait maintes fois condamné la violence contre les femmes et les enfants en période de conflit armé, notamment la violence sexuelle en période de conflit armé, et appelé toutes les parties à des conflits armés à cesser immédiatement de commettre de tels actes, ceux-ci persistent et sont, dans certains cas, devenus systématiques, généralisés et d'une brutalité épouvantable,

Rappelant qu'une série de crimes de violence sexuelle sont visées dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et dans les statuts des tribunaux pénaux internationaux ad hoc,

Réaffirmant le rôle important que les femmes jouent dans la prévention et le règlement des conflits et dans la consolidation de la paix, et *soulignant* qu'il importe qu'elles participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées, et qu'il convient de les faire intervenir davantage dans la prise de décisions touchant la prévention et le règlement des conflits,

Profondément préoccupé par 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 *reconnaissant* 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,

Constatant que c'est aux États qu'il incombe au premier chef de respecter et de garantir les droits de l'homme de leurs citoyens ainsi que de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire, comme le prescrit le droit international applicable,

Réaffirmant qu'il incombe au premier chef aux parties aux conflits armés de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la protection des civils touchés,

Se félicitant de la coordination des efforts au sein du système des Nations Unies dans le cadre de la « Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit », initiative interorganisations visant à sensibiliser à la violence sexuelle pendant et après les conflits armés et à y mettre fin à terme,

1. *Souligne* que, utilisée ou commanditée comme arme de guerre prenant délibérément pour cible des civils, ou dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre des populations civiles, la violence sexuelle peut exacerber considérablement tout conflit armé et faire obstacle au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, *affirme* à cet égard que des mesures efficaces tendant à prévenir et réprimer ces actes de violence sexuelle peuvent contribuer grandement au maintien de la paix et de la sécurité internationales, et *se déclare prêt*, lorsqu'il examinera les situations dont il est saisi, à prendre, le cas échéant, les dispositions voulues pour faire face à la violence sexuelle généralisée ou systématique;

2. *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;

3. *Exige aussi* de toutes les parties à des conflits armés qu'elles prennent immédiatement les mesures voulues pour protéger les civils, notamment les femmes et les filles, contre toutes formes de violence sexuelle, notamment en imposant les sanctions disciplinaires militaires appropriées et en observant le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique, en sensibilisant les soldats à l'interdiction impérative de toutes formes de violence sexuelle contre des civils, en dénonçant les préjugés qui alimentent la violence sexuelle, en veillant à ce que la composition des forces armées et des forces de sécurité soit contrôlée en tenant compte des antécédents de viol et d'autres formes de violence sexuelle et en procédant à l'évacuation vers des lieux sûrs des femmes et des enfants sous la menace imminente de violences sexuelles, et *prie* le Secrétaire général d'encourager, le cas échéant, le dialogue sur cette question à l'occasion des discussions générales sur le règlement d'un conflit que les responsables compétents de l'ONU peuvent mener avec les parties à ce conflit, en tenant compte, notamment, des vues exprimées par les femmes appartenant aux populations locales touchées;

4. *Fait observer* 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, *souligne* qu'il est nécessaire d'exclure les crimes de violence sexuelle du bénéfice des mesures d'amnistie prises dans le cadre de processus de règlement de conflits et demande aux États Membres de s'acquitter de l'obligation à eux faite de poursuivre les auteurs de tels actes, de veiller à ce que toutes les victimes de violences sexuelles, en particulier les femmes et les filles, bénéficient d'une protection égale devant la loi et d'un accès égal à la justice, et *souligne* qu'il importe de mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces actes dans le cadre d'une logique générale de quête de paix durable, de justice, de vérité et de réconciliation nationale;

5. *Entend apprécier*, au moment de décréter ou de reconduire un régime de sanctions visant spécialement tel ou tel État, l'opportunité de mesures ciblées et graduelles contre les parties à tout conflit armé qui commettent des viols et d'autres formes de violence sexuelle contre des femmes et des enfants en période de conflit armé;

6. *Prie* le Secrétaire général, agissant en consultation avec le Conseil de sécurité, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix et son groupe de travail, et les États concernés, le cas échéant, d'établir et d'exécuter des programmes de formation appropriés à l'intention de tout le personnel de maintien de la paix et de tout le personnel humanitaire déployé par l'Organisation des Nations Unies dans le cadre de missions décidées par le Conseil, pour les aider à mieux prévenir et constater la violence sexuelle et d'autres formes de violence contre les civils et à mieux y faire face;

7. *Prie* le Secrétaire général de continuer, en redoublant d'efforts, d'appliquer la politique de tolérance zéro de l'exploitation et de la violence sexuelles dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et *exhorte* les pays qui fournissent des effectifs militaires et de police à prendre les mesures préventives qui s'imposent, notamment en menant, avant les déploiements et sur le théâtre des opérations, des actions de sensibilisation et en prenant d'autres mesures, pour amener leurs personnels mis en cause à répondre pleinement de tous leurs actes;

8. *Encourage* les pays qui fournissent des contingents et du personnel de police à examiner, en consultation avec le Secrétaire général, les mesures qu'ils pourraient prendre pour mieux sensibiliser leurs personnels affectés à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies à la nécessité de protéger les civils, y compris les femmes et les enfants, pour les y préparer et pour prévenir la violence sexuelle contre les femmes et les filles pendant et après un conflit, notamment en déployant, chaque fois que possible, un plus grand nombre de femmes soldats ou agents de police;

9. *Prie* le Secrétaire général d'établir des directives et des stratégies qui permettent aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies concernées, dans le respect de leur mandat, de mieux protéger les civils, y compris les femmes et les filles, contre toutes formes de violence sexuelle et de lui faire systématiquement dans ses rapports écrits sur tel ou tel conflit des observations sur la protection des femmes et des filles et des recommandations dans ce sens;

10. *Prie également* le Secrétaire général et les organismes concernés des Nations Unies, entre autres, d'établir, en consultant le cas échéant les organisations de femmes et les organisations dirigées par des femmes, des mécanismes qui permettent de soustraire les femmes et les filles à la violence, y compris en particulier la violence sexuelle, dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées ou alentour et à l'occasion de toutes opérations de désarmement, de démobilisation et de réintégration soutenues par l'Organisation des Nations Unies et entreprise de réforme des secteurs de la justice et de la sécurité;

11. *Souligne* le rôle important que la Commission de consolidation de la paix peut jouer en dégageant, le cas échéant, dans ses avis et recommandations de stratégies de consolidation de la paix au lendemain de conflits armés, des moyens de réagir aux actes de violence sexuelle commis pendant et après un conflit armé et en veillant à ce que les organisations féminines de la société civile soient effectivement consultées et représentées dans les formations spécifiques par pays dans le cadre de son approche élargie de la problématique hommes-femmes;

12. *Demande instamment* au Secrétaire général et à ses Envoyés spéciaux d'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;

13. *Exhorte* toutes les parties concernées, y compris les États Membres, les organismes des Nations Unies et les institutions financières, à appuyer le développement et le renforcement des capacités des institutions nationales, en particulier de l'appareil judiciaire et du système de santé, ainsi que des réseaux locaux de la société civile afin d'apporter durablement une aide aux victimes de violence sexuelle;

14. *Engage* les organismes régionaux et sous-régionaux compétents, en particulier, à envisager d'arrêter et de conduire des politiques, actions, et activités de mobilisation en faveur des femmes et des filles touchées par la violence sexuelle dans les conflits armés dans les situations de conflit ou d'après conflit;

15. *Prie* le Secrétaire général de lui présenter d'ici au 30 juin 2009, en se servant des informations provenant des sources disponibles du système des Nations Unies, telles que les équipes de pays des Nations Unies, le personnel des opérations de maintien de la paix et d'autres membres du personnel des Nations Unies, un

rapport sur l'application de la présente résolution dans le contexte des situations dont le Conseil est saisi, rapport qui comprendrait notamment : des informations sur les conflits armés à l'occasion desquels des violences sexuelles généralisées ou systématiques ont été exercées contre des civils; une analyse de l'incidence et des tendances de la violence sexuelle en période de conflit armé; des projets de stratégie qui permettent de moins exposer les femmes et les filles à ce type de violence; des critères permettant de mesurer le progrès accompli dans la lutte contre la violence sexuelle; des éléments pertinents fournis par les partenaires opérationnels de l'Organisation des Nations Unies sur le terrain; des informations sur les dispositions qu'il envisage de prendre pour réunir rapidement des informations objectives, précises et fiables sur la violence sexuelle en période de conflit armé, notamment grâce à une meilleure coordination des activités que l'ONU mène sur le terrain et au Siège; et des informations sur les mesures prises par les parties aux conflits armés pour s'acquitter de leurs responsabilités, telles que définies dans la présente résolution, en particulier en mettant fin immédiatement et complètement à tous actes de violence sexuelle et l'adoption de mesures voulues pour protéger les femmes et les filles contre toute forme de violence sexuelle;

16. *Décide* de rester activement saisi de la question.

**Conseil de sécurité**Distr. générale
30 septembre 2009**Résolution 1888 (2009)****Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6195^e séance,
le 30 septembre 2009**

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant qu'il tient à ce que ses résolutions 1325 (2000), 1612 (2005), 1674 (2006), 1820 (2008) et 1882 (2009) et toutes les déclarations de son président sur la question continuent d'être appliquées et le soient intégralement,

Remerciant le Secrétaire général de son rapport du 16 juillet 2009 (S/2009/362), mais demeurant profondément préoccupé par l'absence de progrès sur le chapitre de la violence sexuelle en période de conflit armé, en particulier à l'encontre des femmes et des enfants, et surtout des filles, et notant que, comme il ressort du rapport du Secrétaire général, les conflits armés sont sources de violence sexuelle partout dans le monde,

Se déclarant à nouveau profondément préoccupé de ce que, bien qu'il ait maintes fois condamné la violence contre les femmes et les enfants, et notamment toutes les formes de violence sexuelle en période de conflit armé, et bien qu'il ait appelé toutes les parties à des conflits armés à mettre fin immédiatement à de tels actes, ceux-ci persistent et, dans certains cas, sont devenus systématiques ou se sont généralisés,

Rappelant les engagements souscrits dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing (A/52/231), ainsi que ceux résultant du texte adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'issue de sa vingt-troisième session extraordinaire intitulée « Les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI^e siècle » (A/S-23/10/Rev.1), et en particulier ceux qui concernent les femmes et les conflits armés,

Réaffirmant les obligations des États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à son Protocole facultatif, à la Convention relative aux droits de l'enfant et à ses Protocoles facultatifs, et exhortant les États qui ne l'ont pas encore fait à envisager de ratifier ces instruments ou d'y adhérer,

Rappelant que le droit international humanitaire assure aux femmes et aux enfants, en période de conflit armé, une protection générale parce qu'ils font partie

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

09-53447* (F)



Merci de recycler

de la population civile, et une protection spéciale parce qu'ils peuvent se trouver particulièrement exposés,

Rappelant également que les États ont le devoir de mettre fin à l'impunité et de poursuivre les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et autres crimes odieux perpétrés contre des civils, et notant à cet égard avec inquiétude que les auteurs de violences sexuelles sont peu nombreux à être traduits en justice, tout en sachant que, durant et après les conflits, les appareils judiciaires nationaux risquent d'être très affaiblis,

Réaffirmant qu'il est indispensable de mettre fin au règne de l'impunité si l'on veut que toute société en proie à un conflit ou qui s'en relève tire les leçons des exactions commises contre des civils et empêche qu'elles ne se reproduisent, *appelant l'attention* sur tout l'arsenal de mécanismes de justice et de réconciliation à envisager, tels les cours et tribunaux internes, internationaux et « mixtes » et les commissions Vérité et réconciliation, et *notant* que ces mécanismes peuvent non seulement aider à asseoir le principe de la responsabilité individuelle des auteurs de crimes graves, mais encore promouvoir la paix, la vérité, la réconciliation et les droits des victimes,

Rappelant que diverses infractions de violence sexuelle sont visées dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et dans les statuts des tribunaux pénaux internationaux ad hoc,

Soulignant que tous les États ou entités non étatiques parties à un conflit doivent s'acquitter pleinement des obligations que leur impose le droit international applicable, qui proscribit notamment toutes les formes de violence sexuelle,

Affirmant que, comme le veut le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique, les dirigeants civils et les chefs militaires doivent manifester la ferme intention et la volonté politique de prévenir les actes de violence sexuelle, ainsi que de lutter contre l'impunité des auteurs de tels actes et de les amener à en répondre, et que l'inaction peut donner à penser qu'ils tolèrent les actes de violence sexuelle en période de conflit,

Soulignant qu'il importe d'affronter les problèmes de violence sexuelle dès le début des processus de paix et des efforts de médiation, afin de protéger les populations à risque et de promouvoir une stabilité complète, s'agissant en particulier des accords prévoyant l'accès des organisations humanitaires avant tout cessez-le-feu et la protection des droits de l'homme, des cessez-le-feu et de leur surveillance, des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration, des dispositifs de réforme du secteur de la sécurité, de la justice et des réparations, et du relèvement et du développement au lendemain des conflits,

Préoccupé de constater que les femmes sont sous-représentées dans les processus de paix officiels, que ni les médiateurs ni les observateurs de cessez-le-feu n'ont la formation voulue pour s'occuper du problème de la violence sexuelle et que l'on ne trouve pas de femmes à la tête des équipes de médiateurs chargés des pourparlers de paix placés sous les auspices des Nations Unies,

Conscient que la promotion et l'autonomisation de la femme, ainsi que l'appui aux organisations et réseaux de femmes, sont indispensables dans la consolidation de la paix pour promouvoir l'égalité et pleine participation des femmes, et *engageant* les États Membres, les donateurs et la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, à prêter leur concours à cette fin,

Se félicitant que des femmes soient associées aux missions de maintien de la paix dans des fonctions civiles, militaires et de police, et *considérant* que les femmes et les enfants touchés par un conflit armé peuvent se sentir plus en sécurité si c'est à des femmes qu'ils ont affaire et rapportent les sévices dont ils ont pu être victimes, et qu'une présence féminine dans les effectifs de maintien de la paix peut encourager les femmes locales à s'enrôler dans les forces armées et les forces de sécurité nationales et à contribuer ainsi à la mise en place d'un secteur de la sécurité qui soit accessible à tous, et réponde aux besoins de tous, surtout des femmes,

Saluant ce que le Département des opérations de maintien de la paix fait pour définir des directives concernant la problématique hommes-femmes à l'intention du personnel militaire des opérations de maintien de la paix pour faciliter l'application des résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008), et arrêter des instructions opérationnelles pour aider les composantes civile, militaire et police des missions de maintien de la paix à appliquer effectivement la résolution 1820 (2008),

Ayant examiné le rapport du Secrétaire général en date du 16 juillet 2009 (S/2009/362) et *soulignant* que la présente résolution n'a pas pour objet d'établir en droit si les situations visées dans le rapport du Secrétaire général sont ou non des conflits armés au sens des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels auxdites conventions, et qu'elle ne préjuge pas davantage du statut juridique des parties non étatiques qui s'y trouvent engagées,

Rappelant la décision qu'il a prise par sa résolution 1882 (2009) du 4 août 2009 d'étendre la liste, annexée au rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés, des parties à un conflit armé qui, en violation du droit international applicable, se livrent systématiquement à des meurtres et à des mutilations d'enfants ou à des viols et autres actes de violence sexuelle contre des enfants en période de conflit armé,

Notant que le Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes est actuellement chargé de suivre l'application de la résolution 1325 (2000) et d'encourager la transversalisation de la problématique hommes-femmes dans tout le système des Nations Unies, l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes, et *affirmant* l'importance d'une coordination efficace des activités menées dans ces domaines au sein du système,

Considérant que c'est aux États qu'il incombe au premier chef de respecter et de garantir les droits fondamentaux de leurs citoyens, ainsi que de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire, comme le prescrit le droit international applicable,

Réaffirmant que c'est aux parties aux conflits armés qu'il incombe au premier chef de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la protection des civils touchés,

Rappelant que c'est à lui qu'incombe la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et qu'il est, à cet égard, fermement résolu à continuer de s'occuper de la question de l'impact étendu qu'ont les conflits armés sur les populations civiles, notamment en ce qui concerne la violence sexuelle,

1. *Réaffirme* que la violence sexuelle, utilisée ou commanditée comme tactique de guerre prenant délibérément pour cible des civils, ou dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre des populations civiles, peut

considérablement exacerber les conflits armés et compromettre le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, *affirme* à ce propos que des mesures efficaces destinées à prévenir et réprimer ces actes de violence sexuelle peuvent beaucoup contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales et *se déclare prêt* à prendre le cas échéant, lorsqu'il examinera les situations dont il est saisi, des dispositions propres à combattre la violence sexuelle généralisée ou systématique en période de conflit armé;

2. *Exige à nouveau* de toutes les parties à des conflits armés qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous actes de violence sexuelle;

3. *Exige aussi* de toutes les parties à des conflits armés qu'elles prennent immédiatement les mesures voulues pour protéger les civils, et notamment les femmes et les enfants, contre toutes formes de violence sexuelle, notamment en imposant des sanctions disciplinaires militaires appropriées et en observant le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique, en entraînant les soldats à respecter l'interdiction formelle de toutes formes de violence sexuelle contre des civils, en dénonçant les préjugés qui alimentent la violence sexuelle et en veillant à ce que la composition des forces armées et des forces de sécurité soit contrôlée de manière à ce que soient exclus tous candidats qui auraient commis de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, y compris des actes de violence sexuelle;

4. *Prie* le Secrétaire général de charger un représentant spécial d'assurer une direction cohérente et stratégique, de s'employer utilement à renforcer les mécanismes de coordination des Nations Unies et de faire preuve de sensibilisation, notamment auprès des gouvernements, y compris les représentants des forces armées et de la justice, ainsi que des parties aux conflits armés et de la société civile, en vue de combattre, depuis le Siège et les bureaux de pays, la violence sexuelle en période de conflit armé tout en favorisant la coopération entre tous les acteurs intéressés et la coordination de leurs activités, en s'appuyant d'abord sur l'initiative interinstitutions intitulée « Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit »;

5. *Engage* les entités qui participent à la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, ainsi que les autres entités compétentes du système, à appuyer les travaux du représentant spécial susmentionné et à poursuivre et renforcer la coopération et les échanges d'informations entre tous les acteurs intéressés, en vue de renforcer la coordination et d'éviter les chevauchements d'activités au Siège et à l'échelon des pays, ainsi que d'améliorer l'action que mène le système face à la violence sexuelle;

6. *Engage* les États à opérer sans attendre, en conformité avec le droit international, les réformes globales du droit et de la justice qui seraient nécessaires pour que ceux qui commettent des violences sexuelles au cours de conflits soient traduits en justice et que les survivants aient accès à la justice, soient traités avec dignité tout au long de la procédure judiciaire, soient protégés et obtiennent réparation de leurs souffrances;

7. *Engage* toutes les parties aux conflits à s'assurer que toutes informations faisant état de violences sexuelles commises par des civils ou par des personnels militaires donnent lieu à une enquête approfondie, que ceux qui sont soupçonnés d'avoir commis des actes soient traduits en justice et que, conformément au droit

international humanitaire, les supérieurs hiérarchiques civils et les commandants militaires usent de leur autorité et de leurs pouvoirs pour prévenir les violences sexuelles, notamment en combattant l'impunité;

8. *Demande* au Secrétaire général de définir et prendre les mesures voulues pour dépêcher rapidement sur les théâtres d'opérations particulièrement préoccupants sous le rapport de la violence sexuelle en période de conflit armé, en faisant appel à la présence des Nations Unies sur le terrain et avec le consentement du gouvernement du pays hôte, une équipe d'experts chargée d'aider les autorités nationales à renforcer l'état de droit, et *recommande* qu'il soit fait usage des ressources humaines qui existent déjà aux Nations Unies, ainsi que de contributions volontaires, en mettant à profit comme il convient l'expertise requise en ce qui concerne l'état de droit, les appareils de la justice civile et militaire, la médiation, l'enquête pénale, la réforme du secteur de la sécurité, la protection des témoins, les critères d'un procès équitable et la sensibilisation du public, en vue, notamment :

a) De travailler en étroite collaboration avec les membres des professions juridiques et judiciaires et les autres membres de l'appareil judiciaire, civil et militaire des gouvernements intéressés pour combattre l'impunité, en renforçant les capacités nationales et en appelant l'attention sur les divers mécanismes d'administration de la justice à prendre en considération;

b) D'identifier les lacunes de l'action nationale et de promouvoir l'adoption d'une démarche nationale globale dans le domaine de la lutte contre la violence sexuelle en période de conflit armé, y compris en insistant davantage sur la mise en jeu de la responsabilité pénale, les besoins des victimes et les capacités de l'appareil judiciaire;

c) De recommander des moyens de coordonner les activités et les ressources intérieures et internationales pour renforcer l'aptitude du gouvernement à lutter contre la violence sexuelle en période de conflit armé;

d) D'œuvrer avec la Mission des Nations Unies, l'équipe de pays et le représentant spécial du Secrétaire général, en tant que de besoin, à l'application intégrale des mesures demandées par la résolution 1820 (2008);

9. *Engage* les États, les entités compétentes des Nations Unies et la société civile, le cas échéant, à aider, en étroite coopération avec les autorités nationales, à renforcer les capacités nationales du système judiciaire et de l'appareil répressif dans les situations particulièrement préoccupantes sous le rapport de la violence sexuelle en période de conflit armé;

10. *Réaffirme son intention* d'envisager, lorsqu'il adoptera des sanctions ciblées à l'occasion de conflits armés ou les reconduira, d'y intégrer, le cas échéant, des critères de qualification des actes de viol et autres formes de violence sexuelle, et *demande* à toutes les missions de maintien de la paix et autres missions et organes compétents des Nations Unies, et en particulier au Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés, de communiquer à ses comités des sanctions compétents, notamment par l'intermédiaire de leurs groupes de surveillance et de leurs groupes d'experts, toutes informations utiles dont ils disposeraient au sujet de la violence sexuelle;

11. *Entend* insérer dans les résolutions par lesquelles il établit ou renouvelle le mandat des opérations de maintien de la paix des dispositions appropriées sur la

prévention de la violence sexuelle, la lutte contre ce phénomène et les rapports sur la question qu'il souhaite recevoir;

12. *Décide* d'insérer dans les mandats des opérations de maintien de la paix des Nations Unies les dispositions spécifiques voulues pour assurer la protection des femmes et des enfants contre le viol et autres formes de violence sexuelle, y compris, au cas par cas, en désignant des conseillers pour la protection des femmes parmi les conseillers pour la problématique hommes-femmes et les groupes de protection des droits de l'homme, et prie le Secrétaire général d'évaluer systématiquement la nécessité de nommer de tels conseillers, ainsi que le nombre à prévoir et les fonctions à leur attribuer au cours de la préparation de chaque opération de maintien de la paix des Nations Unies;

13. *Engage* les États à élargir, avec l'appui de la communauté internationale, l'accès aux services de soins de santé, de soutien psychosocial, d'assistance juridique et de réinsertion socioéconomique des victimes de la violence sexuelle, surtout en milieu rural;

14. *Exprime* l'intention de tirer un meilleur parti des visites périodiques sur le terrain dans les zones de conflit, en organisant sur place, avec les femmes et les organisations de femmes, des séances de questions-réponses consacrées aux préoccupations et aux besoins des femmes dans les zones de conflit armé;

15. *Engage* les dirigeants locaux et nationaux, y compris les chefs traditionnels lorsqu'il y en a et les chefs religieux, à jouer un rôle plus actif dans la sensibilisation des communautés à la violence sexuelle en vue d'éviter la marginalisation et la stigmatisation des victimes, de faciliter leur réinsertion sociale et de combattre le règne de l'impunité pour ces crimes;

16. *Demande instamment* au Secrétaire général, aux États Membres et aux chefs des organisations régionales de prendre des mesures pour accroître la représentation des femmes dans les processus de médiation et les processus de décision pour tout ce qui a trait au règlement des conflits et à la consolidation de la paix;

17. *Insiste* pour que les questions de violence sexuelle soient inscrites au programme de toutes les négociations de paix placées sous l'égide des Nations Unies et *insiste aussi* pour que ces questions trouvent leur place dès le début des processus de paix en pareils cas, en particulier en ce qui concerne les accords de pré-cessez-le-feu visant l'accès humanitaire et les droits de l'homme, les cessez-le-feu et leur surveillance, les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration et de réforme du secteur de la sécurité, la vérification des antécédents des membres des forces armées et des forces de sécurité, la justice, les réparations, ainsi que le relèvement et le développement;

18. *Réaffirme* que la Commission de consolidation de la paix a pour fonction de promouvoir des approches reposant sur l'égalité des sexes et ouvertes à tous pour réduire l'instabilité au lendemain des conflits, compte tenu du rôle important que les femmes jouent dans la reconstruction de la société, et *prie instamment* la Commission d'encourager toutes les parties, dans les pays dont elle s'occupe, à prévoir dans leurs stratégies et à appliquer des mesures destinées à réduire la violence sexuelle au lendemain des conflits;

19. *Engage* les États Membres à accroître le nombre de femmes parmi les militaires et les fonctionnaires de police déployés dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et à dispenser à tous les membres des forces armées et de la police la formation voulue pour qu'ils remplissent leur devoir;

20. *Prie* le Secrétaire général de prêter un appui technique aux pays fournisseurs de contingents et de forces de police pour leur permettre d'inclure dans la formation dispensée aux militaires et policiers avant leur déploiement et à leur arrivée sur le terrain des directives sur les moyens de combattre la violence sexuelle;

21. *Prie également* le Secrétaire général de poursuivre et renforcer l'action qu'il mène en vue d'appliquer la politique de tolérance zéro à l'égard de l'exploitation et des sévices sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et *demande instamment* aux pays fournisseurs de contingents et de forces de police de prendre les mesures préventives requises, notamment dans le cadre de la formation dispensée avant le déploiement et sur le théâtre des opérations sous forme d'actions de sensibilisation, entre autres, afin que tout membre de leur personnel qui serait mis en cause réponde pleinement de ses actes;

22. *Demande* au Secrétaire général de continuer à donner pour instructions à toutes les entités compétentes des Nations Unies de prendre des mesures précises pour transversaliser la problématique hommes-femmes dans leurs institutions respectives, notamment en veillant à affecter des ressources financières et humaines suffisantes à tous les bureaux et départements compétents et sur le terrain, ainsi qu'à renforcer, dans le cadre de leurs mandats respectifs, leur coopération et leur coordination en ce qui concerne la question de la violence sexuelle en période de conflit armé;

23. *Prie instamment* les représentants spéciaux compétents et le Coordonnateur des secours d'urgence, intervenant avec l'appui stratégique et technique du Réseau d'action des Nations Unies, de travailler avec les États Membres à l'élaboration de stratégies globales conjointes gouvernement-Nations Unies pour combattre la violence sexuelle, après consultation de tous les acteurs intéressés, et de présenter régulièrement des mises à jour à ce sujet dans les rapports qu'ils adressent normalement au Siège;

24. *Prie en outre* le Secrétaire général de veiller à rendre plus systématiquement compte de toutes tendances et de tous scénarios d'agression nouveaux et indicateurs précurseurs de recours à la violence sexuelle en période de conflit armé dans tous les rapports qu'il présente au Conseil sur ce sujet, et *encourage* les représentants spéciaux du Secrétaire général, le Coordonnateur des secours d'urgence, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, le Rapporteur spécial chargé d'examiner la question de la violence à l'égard des femmes et le Président de la Campagne des Nations Unies à présenter, en coordination avec le représentant spécial mentionné plus haut, des exposés et documents supplémentaires sur la violence sexuelle en période de conflit armé;

25. *Invite* le Secrétaire général à rendre compte, le cas échéant, dans ses rapports périodiques sur les différentes opérations de maintien de la paix, des dispositions prises pour mettre en œuvre des mesures de protection des civils, et en particulier des femmes et des enfants, contre la violence sexuelle;

26. *Invite également* le Secrétaire général à mettre au point d'urgence, de préférence dans les trois mois et en tenant compte des propositions présentées dans son rapport ainsi que de tous autres éléments pertinents, des propositions précises sur les moyens d'assurer, avec plus d'efficacité et d'efficience au sein du système des Nations Unies, la surveillance de la protection des femmes et des enfants contre le viol et d'autres formes de violence sexuelle durant et après des conflits armés et la communication de l'information à ce sujet, en mettant à profit l'expertise dont le système dispose et les apports des gouvernements nationaux, des organisations régionales, des organisations non gouvernementales dans leur fonction consultative et de divers acteurs de la société civile, en vue de fournir en temps utile une information objective, précise et fiable sur les lacunes que présente la réponse des entités des Nations Unies, afin qu'il en soit tenu compte pour prendre les décisions voulues;

27. *Invite en outre* le Secrétaire général à continuer de lui soumettre des rapports annuels sur l'application de la résolution 1820 (2008) et de lui présenter, en septembre 2010 au plus tard, son prochain rapport sur l'application de la présente résolution et de la résolution 1820 (2008), en y proposant, notamment :

a) Une stratégie et un plan de coordination détaillés pour que l'information éthique soit collectée dans les règles et en temps utile;

b) Des informations récentes sur les efforts que les coordonnateurs des missions des Nations Unies chargés de s'occuper du problème de la violence sexuelle font pour travailler en étroite collaboration avec le Coordonnateur résident/Coordonnateur humanitaire, l'équipe de pays des Nations Unies et, le cas échéant, le représentant spécial et/ou l'équipe d'experts;

c) Des renseignements au sujet des parties à un conflit armé qui sont soupçonnées sérieusement de se livrer systématiquement au viol ou à d'autres formes de violence sexuelle dans des situations dont le Conseil est saisi;

28. *Décide* d'examiner, compte tenu du processus institué par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/311 pour la création d'une entité composite des Nations Unies chargée des questions liées à la problématique hommes-femmes, les mandats respectifs du représentant spécial demandé au paragraphe 4 et de l'équipe d'experts évoquée au paragraphe 8, dans un délai de deux ans et, par la suite, en tant que de besoin;

29. *Décide également* de demeurer activement saisi de la question.

**Conseil de sécurité**Distr. générale
5 octobre 2009

Résolution 1889 (2009)**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6196^e séance,
le 5 octobre 2009***Le Conseil de sécurité,*

Réaffirmant qu'il tient à ce que ses résolutions 1325 (2000), 1612 (2005), 1674 (2006), 1820 (2008), 1882 (2009) et 1888 (2009), ainsi que toutes les déclarations de son président sur la question, continuent d'être appliquées et le soient intégralement, de façon synergique,

Guidé par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et *ayant à l'esprit* que la Charte lui confère la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Rappelant que dans le document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1), l'Assemblée générale des Nations Unies s'est dite déterminée à éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, *rappelant également* les obligations qu'imposent aux États parties la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Protocole facultatif s'y rapportant, la Convention relative aux droits de l'enfant et les Protocoles facultatifs s'y rapportant, et *rappelant aussi* les engagements énoncés dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, ainsi que dans le document final de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale intitulée « Les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI^e siècle » (A/S-23/10/Rev.1), en particulier ceux qui concernent les femmes et les conflits armés,

Ayant examiné le rapport du Secrétaire général en date du 16 septembre 2009 (S/2009/465) et *soulignant* que la présente résolution n'a pas pour objet d'établir du point de vue juridique si les situations visées dans ledit rapport sont ou ne sont pas des conflits armés au sens des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels s'y rapportant, et ne préjuge pas du statut juridique des parties non étatiques impliquées,

Saluant les efforts que déploient les États Membres pour appliquer sa résolution 1325 (2000) au niveau national, notamment l'élaboration de plans d'action nationaux, et *engageant* les États Membres à poursuivre ces efforts,

Rappelant qu'il est nécessaire que les femmes participent pleinement, effectivement et sur un pied d'égalité à toutes les étapes des processus de paix, étant

09-54256 (F)



Merci de recycler

donné le rôle crucial qu'elles jouent dans la prévention et le règlement des conflits, ainsi que dans la consolidation de la paix, *réaffirmant* le rôle clef que les femmes peuvent jouer dans la réparation du tissu social des pays qui sortent d'un conflit, et *soulignant* que les femmes doivent être associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies d'après conflit pour que leurs perspectives et leurs besoins soient pris en compte,

S'inquiétant vivement du fait que les femmes sont sous-représentées à toutes les étapes des processus de paix, en particulier qu'elles sont très peu nombreuses à concourir à titre officiel aux processus de médiation, et soulignant qu'il importe de veiller à ce que des femmes soient nommées en nombre suffisant à des fonctions de décision, en qualité de médiatrices de haut niveau et en tant que membres des équipes de médiation,

Demeurant vivement préoccupé par les obstacles persistants qui empêchent les femmes de concourir pleinement à la prévention et au règlement des conflits et de participer à la vie publique au lendemain des conflits, dont la violence, l'intimidation, l'insécurité, l'absence d'état de droit, la discrimination culturelle, l'opprobre et la montée de l'extrémisme et du fanatisme sexistes, ainsi que des facteurs socioéconomiques tels que l'impossibilité de s'instruire et, à cet égard, *considérant* que la marginalisation des femmes risque de retarder ou d'entraver l'instauration d'une paix durable et de bonnes conditions de sécurité, ainsi que la réconciliation,

Sachant que les femmes et les filles ont des besoins particuliers au lendemain des conflits, entre autres sur le plan de la sécurité physique, des services de santé, notamment des services de santé procréative et de santé mentale, des moyens de subsistance, des droits fonciers et du droit de propriété, de l'emploi, et aussi de la participation à la prise de décisions et à la planification du relèvement, en particulier aux premiers stades de la consolidation de la paix après un conflit,

Notant que si des progrès ont été accomplis, il subsiste des obstacles au renforcement de la participation des femmes à la prévention et au règlement des conflits, ainsi qu'à la consolidation de la paix, *s'inquiétant* du fait que souvent, au lendemain des conflits, la capacité des femmes à participer à la prise des décisions publiques et au relèvement économique n'est pas suffisamment prise en compte et ne reçoit pas le soutien financier nécessaire, et *soulignant* qu'il est crucial de financer des activités répondant aux besoins des femmes au début de la phase de relèvement afin de renforcer leur autonomisation, laquelle peut contribuer à une consolidation effective de la paix au lendemain des conflits,

Notant que dans les situations de conflit armé ou d'après conflit, les femmes sont encore souvent considérées comme des victimes et non comme des agents capables de participer activement à la gestion et au règlement des conflits armés, et *soulignant* qu'il importe non seulement de protéger les femmes, mais aussi de leur donner les moyens de concourir à la consolidation de la paix,

Considérant que bien cerner les effets que les conflits armés ont sur les femmes et les filles, notamment les réfugiées et les déplacées, adopter des mesures qui permettent de répondre rapidement à leurs besoins particuliers et mettre en place des dispositifs institutionnels propres à garantir leur protection et leur participation pleine et entière aux processus de paix, en particulier aux premiers stades de la

consolidation de la paix au lendemain des conflits, peuvent contribuer grandement au maintien et à la promotion de la paix et de la sécurité internationales,

Se félicitant de l'initiative qu'a prise l'Organisation des Nations Unies de mettre au point un système inspiré de celui qu'a lancé le Programme des Nations Unies pour le développement, pour permettre aux décideurs de suivre l'emploi qui est fait des crédits affectés à la problématique hommes-femmes dans les fonds d'affectation spéciale multidonateurs du Groupe des Nations Unies pour le développement,

Saluant les efforts que fait le Secrétaire général pour nommer davantage de femmes à des postes de responsabilité, en particulier dans les missions de terrain, grâce à quoi l'Organisation des Nations Unies donne concrètement l'exemple dans la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000),

Saluant la création prochaine d'un comité directeur des Nations Unies chargé de mieux faire connaître la résolution 1325 (2000) et de mieux coordonner la préparation du dixième anniversaire de cette résolution,

Encourageant les acteurs concernés à organiser en 2009-2010, à l'échelle mondiale, régionale et nationale, des activités visant à mieux faire connaître la résolution 1325 (2000), notamment des réunions au niveau des ministres, à renouveler les engagements pris dans le cadre de la question intitulée « Les femmes et la paix et la sécurité » et à trouver les moyens de surmonter les obstacles actuels et futurs à la mise en œuvre de ladite résolution,

1. *Exhorte* les États Membres et les organisations internationales et régionales à prendre de nouvelles mesures pour renforcer la participation des femmes à tous les stades des processus de paix, notamment ceux du règlement des conflits, de la planification de l'après-conflit et de la consolidation de la paix après un conflit, en encourageant les femmes à participer à la prise de décisions politiques et économiques dès le début des processus de relèvement, notamment en leur confiant des postes de responsabilité et en facilitant leur participation à la planification et à la gestion de l'aide, en soutenant les organisations féminines et en luttant contre les préjugés sur la capacité des femmes à participer sur un pied d'égalité à la vie sociale;

2. *Renouvelle* l'appel qu'il a lancé pour que toutes les parties aux conflits armés respectent pleinement le droit international applicable aux droits et à la protection des femmes et des filles;

3. *Condamne fermement* toutes les violations du droit international commises à l'encontre des femmes et des filles pendant et après les conflits armés, *exige* que toutes les parties fassent cesser immédiatement de tels actes, et *souligne* la responsabilité qui incombe à tous les États de mettre un terme à l'impunité et de poursuivre en justice les auteurs d'actes de violence de toute nature commis contre des femmes et des filles dans les conflits armés, notamment le viol et les autres actes de violence sexuelle;

4. *Invite* le Secrétaire général à élaborer une stratégie, reposant notamment sur des actions de formation, qui lui permettrait de confier à un plus grand nombre de femmes des missions de bons offices menées en son nom, notamment en qualité de représentantes et d'envoyées spéciales, et à prendre les mesures voulues pour

favoriser la participation des femmes aux missions politiques, aux missions de consolidation de la paix et aux missions de maintien de la paix des Nations Unies;

5. *Prie* le Secrétaire général de veiller à ce que figurent, dans tous les rapports qu'il lui soumet sur des pays, des informations sur l'impact que les situations de conflit armé ont sur les femmes et les filles, sur les besoins particuliers de celles-ci au lendemain d'un conflit et sur les difficultés qu'elles rencontrent pour les satisfaire;

6. *Prie* le Secrétaire général de veiller à ce que les organismes compétents des Nations Unies, agissant en collaboration avec les États Membres et la société civile, réunissent, analysent et évaluent systématiquement des informations sur les besoins particuliers des femmes et des filles dans les situations d'après conflit, notamment des informations sur leurs besoins en matière de sécurité physique et de participation à la prise de décisions et à la planification de l'après-conflit, afin d'aider le système des Nations Unies à mieux répondre à ces besoins;

7. *Entend*, lorsqu'il créera ou reconduira des missions des Nations Unies, inclure dans leur mandat des dispositions sur la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans les situations d'après conflit, et *prie* le Secrétaire général de continuer, selon qu'il conviendra, à nommer dans les missions des Nations Unies des conseillers pour l'égalité des sexes et des conseillers pour la protection des femmes, qui seront chargés de dispenser une aide technique, en coopération avec les Équipes de pays des Nations Unies, et d'améliorer la coordination des actions pour répondre aux besoins des femmes et des filles dans les pays qui se relèvent d'un conflit;

8. *Exhorte* les États Membres à assurer la transversalisation de la problématique hommes-femmes dans tous les processus et les secteurs concourant à la consolidation de la paix et au relèvement après un conflit;

9. *Demande instamment* aux États Membres, aux organismes des Nations Unies, aux donateurs et à la société civile de faire en sorte que la question de l'autonomisation des femmes soit prise en compte à la fois dans l'évaluation des besoins et la planification après les conflits et dans l'affectation subséquente des crédits qui auront été dégagés et dans les activités qui auront été programmées, notamment en mettant au point des dispositifs transparents d'analyse et de suivi des fonds affectés aux besoins des femmes au lendemain d'un conflit;

10. *Engage* les États Membres sortant d'un conflit, en consultation avec la société civile, y compris les organisations féminines, à recenser de façon détaillée les besoins et les priorités des femmes et des filles et à élaborer, pour répondre à ces besoins et priorités et conformément à leur système juridique, des stratégies concrètes qui prévoient notamment des mesures visant à assurer aux femmes et aux filles une sécurité physique accrue et de meilleures conditions socioéconomiques, en faisant fond sur l'éducation, des activités productrices de revenus et l'accès aux services de base, en particulier les services de santé, y compris la santé sexuelle et procréative et les droits en matière de procréation et la santé mentale, ainsi que sur des services de police et une administration de la justice sensibles à la problématique hommes-femmes et sur le renforcement de la participation des femmes et des filles à la prise de décisions à tous les niveaux;

11. *Demande instamment* aux États Membres, aux organismes des Nations Unies et à la société civile, y compris les organisations non gouvernementales, de

prendre toutes les mesures possibles pour assurer l'égalité d'accès des femmes et des filles à l'éducation dans les situations d'après conflit, vu le rôle essentiel que l'éducation joue dans la promotion de la participation des femmes à la prise de décisions après un conflit;

12. *Exhorte* toutes les parties aux conflits armés à respecter le caractère civil et humanitaire des camps et zones d'installation de réfugiés et à assurer la protection de tous les civils qui habitent dans ces camps, en particulier les femmes et les filles, contre toutes les formes de violence, dont les viols et les autres violences sexuelles, et à assurer aux organismes humanitaires un accès complet, en toute sécurité et sans entrave à ces camps et zones d'installation;

13. *Invite* tous ceux qui participent à la planification des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion à prendre en considération les besoins particuliers des femmes et des filles associées aux forces armées et aux groupes armés et de leurs enfants, et à assurer leur plein accès à ces programmes;

14. *Engage* la Commission de consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix à continuer de faire en sorte que l'on prête systématiquement attention à la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes et que l'on mobilise des ressources dans ce but, dont la réalisation fait partie intégrante de la consolidation de la paix après un conflit, et à faciliter la pleine participation des femmes à ce processus;

15. *Prie* le Secrétaire général, dans l'action qu'il mène pour améliorer les efforts de consolidation de la paix de l'ONU, de prendre en compte la nécessité de renforcer la participation des femmes à la prise de décisions politiques et économiques dès les premières phases de la consolidation de la paix;

16. *Prie* le Secrétaire général d'assurer une parfaite transparence, coopération et coordination des actions respectives de sa Représentante spéciale pour les enfants et les conflits armés et de son Représentant spécial chargé de la lutte contre les violences sexuelles dans les conflits armés, dont il a demandé la nomination par sa résolution 1888 (2009);

17. *Prie* le Secrétaire général de lui présenter dans un délai de six mois, pour examen, un ensemble d'indicateurs à utiliser au niveau mondial pour suivre l'application de la résolution 1325 (2000) et qui pourrait servir de base commune pour l'établissement de rapports par les organismes compétents des Nations Unies, les autres organisations internationales et régionales et les États Membres sur l'application de ladite résolution en 2010 et au-delà;

18. *Prie* le Secrétaire général d'inclure, dans le rapport qui lui a été demandé dans le document S/PRST/2007/40, un examen des progrès accomplis dans l'application de la résolution 1325 (2000), une évaluation des procédures suivies par le Conseil pour recevoir et analyser les informations intéressant la résolution 1325 (2000) et y donner suite, des recommandations concernant les nouvelles mesures qui pourraient être prises pour améliorer la coordination au sein du système des Nations Unies et avec les États Membres et la société civile en vue d'assurer l'application de la résolution, et des données sur la participation des femmes aux missions des Nations Unies;

19. *Prie* le Secrétaire général de lui présenter un rapport dans un délai de 12 mois sur les questions de la participation et de l'association des femmes à la

consolidation de la paix et la planification au lendemain d'un conflit, en prenant en considération les vues de la Commission de la consolidation de la paix, et d'y inclure notamment :

a) Une analyse des besoins particuliers des femmes et des filles dans les situations d'après conflit;

b) Les problèmes auxquels se heurtent la participation des femmes au règlement des conflits et à la consolidation de la paix et la transversalisation de la problématique hommes-femmes dans les premières phases des processus de planification, de financement et de relèvement après un conflit;

c) Des mesures visant à appuyer les capacités nationales de planification et de financement des réponses aux besoins des femmes et des filles dans les situations d'après conflit;

d) Des recommandations visant à améliorer les actions internationales et nationales répondant aux besoins des femmes et des filles dans les situations d'après conflit, y compris par la mise au point d'arrangements financiers et institutionnels efficaces pour garantir la pleine participation des femmes, sur un pied d'égalité, aux processus de consolidation de la paix;

20. *Décide* de demeurer activement saisi de la question.

ANNEXE II : ORGANES DES NATIONS UNIES AYANT DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS TOUCHANT À LA RÉOLUTION 1325 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES (CSNU)

La présente annexe contient un glossaire sur les principaux bureaux et entités des Nations Unies qui jouent un rôle dans la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU)²³⁵.

A) Le Secrétariat des Nations Unies

- **Secrétaire général des Nations Unies**

- Le Secrétaire général des Nations Unies, chef du Secrétariat des Nations Unies, a plusieurs responsabilités en vertu de la résolution 1325 du CSNU, qui reflètent la nature exhaustive de son poste.
 - Par exemple, la résolution 1325 demande expressément au Secrétaire général : de nommer plus de femmes parmi les représentants et envoyés spéciaux; d'appliquer son plan d'action stratégique prévoyant une participation accrue des femmes à la prise des décisions concernant le règlement des conflits et les processus de paix; de chercher à accroître le rôle et la contribution des femmes dans les opérations des Nations Unies sur le terrain; de veiller à ce que les opérations sur le terrain comprennent, le cas échéant, une composante femmes; de communiquer aux États membres des directives et éléments de formation concernant la protection, les droits et les besoins particuliers des femmes dans les situations de conflit armé.

²³⁵ L'organisation de cette annexe se fonde sur la ventilation des principaux organes et bureaux de l'ONU et leurs relations hiérarchiques, telles que présentées dans *Le système des Nations Unies : Organes principaux*, <http://www.un.org/fr/aboutun/structure/chart.pdf>, consulté le 8 juillet 2010. Remarque : Dans son dernier rapport au Conseil de sécurité, le Secrétaire général des Nations Unies fournit un compte rendu détaillé des plus récentes activités des organismes de l'ONU en ce qui a trait à l'application de la résolution 1325, dont le rôle du Département des affaires économiques et sociales, de la Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la parité des sexes et la promotion de la femme, du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Voir : CSNU, S/2010, 498, 28 septembre 2010.

- La Charte des Nations Unies confère au Secrétaire général le pouvoir d'« attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Le Secrétaire agit à titre de « secrétariat » du Conseil de sécurité durant ses réunions, conformément au *Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité*²³⁶. Le Secrétaire général prépare également les documents dont le Conseil a besoin, y compris les rapports sur les missions actives de maintien et de consolidation de la paix des Nations Unies et les comptes rendus sur les zones de conflit armé. Dans une résolution typique du Conseil autorisant pour la première fois ou à nouveau une mission de soutien de la paix, le Conseil demande au Secrétaire général de faire rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation du mandat de la mission de maintien de la paix en cause. Ces rapports comprennent habituellement une analyse de l'évolution de la sécurité, de la situation politique, électorale, humanitaire et économique, de la gouvernance, des droits de la personne dans le pays, ainsi qu'une analyse des défis actuels et des perspectives futures de la mission. Tenir compte de la situation des femmes et de la protection des civils dans ces rapports peut donc jouer un rôle important pour informer les membres du Conseil sur la situation des femmes dans un pays en conflit armé ou après un conflit et pour déterminer les mesures à prendre afin de protéger les femmes et d'assurer leur participation au processus décisionnel. Tel que demandé par le Conseil de sécurité, le Secrétaire général a également présenté des rapports périodiques détaillés au Conseil sur les femmes, la paix et la sécurité, les enfants et les conflits armés.
- Le site Internet de l'ONU décrit comme suit le rôle du Secrétaire général : « À la fois diplomate et personnalité engagée, fonctionnaire et chef de l'Administration, le Secrétaire général est l'incarnation des idéaux des Nations Unies et le porte-parole des peuples du monde...²³⁷. » Le Secrétaire général a donc joué un rôle déterminant dans les efforts des Nations Unies pour combattre la violence à l'égard des femmes dans le monde. Créée en 2008, la campagne du Secrétaire général Ban Ki-moon *Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes* appelle « l'ensemble du système des Nations Unies à joindre leurs forces pour faire face à la pandémie mondiale de la violence à l'égard des femmes et

²³⁶ Voir : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/96/REV.7, consulté le 8 juillet 2010.

²³⁷ Voir : <http://www.un.org/french/sg/sgrole.shtml>, consulté le 8 juillet 2010.

des filles²³⁸.» La campagne a fixé cinq objectifs à atteindre d'ici 2015, dont un sur la violence sexuelle dans les situations de conflit.

- **Vice-Secrétaire général des Nations Unies**

- La Vice-Secrétaire générale, Asha-Rose Migiro, dirige le Comité directeur de haut niveau pour l'application de la résolution 1325, qui vise à renforcer la cohérence et la coordination des mesures prises pour faire appliquer la résolution dans tout le système des Nations Unies²³⁹. Le Comité comprend « les dirigeants de tous les organes pertinents des Nations Unies » [traduction] chargés de faire appliquer la résolution 1325²⁴⁰. En mars 2010, un groupe d'experts de la société civile a été créé pour conseiller le Comité directeur. Ce groupe est coprésidé par Mary Robinson, ancienne Présidente de l'Irlande et ancienne Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, et par Bineta Diop, directrice exécutive de Femmes Africa Solidarité.

- **Représentants spéciaux du Secrétaire général des Nations Unies**

- a) Représentant spécial du Secrétaire général pour la violence sexuelle dans les conflits armés
 - Conformément à la résolution 1888 (2009) du CSNU, le Secrétaire général a nommé M^{me} Margot Wallström (Suède) comme première représentante spéciale pour la violence sexuelle dans les conflits armés. La nomination a pris effet en février 2010. La résolution 1888 avait demandé cette nomination afin « d'assurer une direction cohérente et stratégique, de s'employer utilement à renforcer les mécanismes de coordination des Nations Unies et de faire preuve de sensibilisation, notamment auprès des gouvernements, y compris les représentants des forces armées et de la justice, ainsi que des parties aux conflits armés et de la société civile, en vue de combattre, depuis le Siège et les bureaux de pays, la violence sexuelle en période de conflit armé tout en favorisant la coopération entre tous les acteurs intéressés et la coordination de leurs activités, en s'appuyant d'abord sur l'initiative interinstitutions intitulée "Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit" ».

²³⁸ Voir : <http://www.un.org/fr/women/endviolence/>.

²³⁹ Centre d'actualités de l'ONU, *Civil society group to help advise UN on role of women in peace and security*, 5 mars 2010, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33992>.

²⁴⁰ Civil Society Advisory Group to the UN on Women, Peace and Security, *Global Open Days for Women and Peace are a First Step in Responding to Women in Conflict Countries*, 15 juin 2010, http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-PressRelease_GlobalOpenDay_9June2010.pdf.

b) Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés

- En février 2006, le Secrétaire général a annoncé la nomination de Radhika Coomaraswamy à titre de Représentante spéciale pour les enfants et les conflits armés. La création de ce poste faisait suite au rapport d'un expert indépendant présenté à l'Assemblée générale de l'ONU en 1996, intitulé *Impact des conflits armés sur les enfants* (A/51/306). La raison d'être du Bureau est de « promouvoir et protéger les droits de tous les enfants touchés par les conflits armés²⁴¹. » La représentante spéciale est donc « une autorité morale et elle plaide de façon indépendante » en faveur des enfants touchés par les conflits, et elle collabore avec les partenaires et les parties intéressées pour promouvoir et améliorer la protection des enfants et défendre leurs droits. Le Conseil de sécurité a été saisi activement de la situation des enfants dans les conflits armés ces dernières années, ses objectifs étant reliés aux principes de la résolution 1325, puisque cette résolution porte sur la situation des femmes *et* des filles dans les situations de conflit armé. Il y a également un groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants et les conflits armés, qui examine les rapports du mécanisme de surveillance et de rapports établi par le Conseil en 2005.

• **Département des affaires politiques (DAP)**

- Le DAP est le principal organe de l'ONU chargé des efforts de « consolidation de la paix et de diplomatie préventive » et le « pivot » des activités d'assistance électorale des Nations Unies. Quelque 250 membres du personnel au siège de l'ONU et 1 700 personnes recrutées au niveau national et international dans les missions du DAP dans le monde jouent donc un rôle clé dans les activités de médiation de l'ONU et dans le processus de paix et la consolidation de la paix après un conflit. Le DAP est dirigé par un Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. Il assure les fonctions suivantes : « il suit et évalue les derniers développements politiques dans le monde; il conseille le Secrétaire général de l'ONU sur les mesures qui pourraient aider à la promotion de la paix; il fournit conseils et soutien aux envoyés et missions politiques de l'ONU sur le terrain; et il sert directement les États membres par l'assistance électorale qu'il offre et par la participation de son personnel au travail du Conseil de sécurité et d'autres organes de l'ONU ». Le DAP a actuellement des missions politiques et bureaux d'appui pour la consolidation de la paix au

²⁴¹ Voir : Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, <http://www.un.org/children/conflict/french/theoffice.html>, consulté le 8 juillet 2010.

Burundi, en République centrafricaine, en Guinée-Bissau, en Afrique de l'Ouest, en Sierra Leone, en Somalie, au Népal, en Asie centrale et en Iraq²⁴². Il appuie également le travail de la Commission de la consolidation de la paix des Nations Unies.

- **Département des opérations de maintien de la paix (DOMP)**

- Le DOMP est la principale organisation des Nations Unies chargée des opérations de maintien de la paix. Il joue un rôle important pour que le personnel des Nations Unies et celui des États participants agissent correctement dans les zones de conflit, en plus de fournir de la formation et de réaliser des recherches sur les conflits. Le DOMP décrit sa mission comme suit : « planifier, préparer, superviser et diriger les opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour qu'elles puissent s'acquitter efficacement du mandat qui leur est confié, sous l'autorité générale du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, et sous la responsabilité du Secrétaire général²⁴³. » Le DOMP est dirigé par le Bureau du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix.
- La formation du personnel des forces militaires et de la police civile déployé dans le cadre des missions de l'ONU constitue un élément clé de la résolution 1325. Au sein de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, la Section des pratiques optimales participe à la planification, la gestion et l'appui des opérations de maintien de la paix. Elle vise les objectifs suivants : « i) réunir les connaissances acquises par les Nations Unies dans les activités de maintien de la paix; ii) diffuser les pratiques optimales au siège et sur le terrain; et iii) promouvoir l'adoption et l'utilisation des pratiques optimales afin de mieux réaliser les opérations de maintien de la paix²⁴⁴ » [traduction]. Dans la même Division, le Service de formation intégré est « chargé de l'orientation stratégique de la formation dans le domaine du maintien de la paix » [traduction], ce surveiller et, s'il y a lieu, d'appuyer la formation donnée par le Département de l'appui aux missions (DAM) et les opérations de maintien de la paix dirigées par le DOMP²⁴⁵. Ce bureau travaille avec les États

²⁴² Voir : Département des affaires politiques, <http://www.un.org/french/Depts/dpa/%20>, consulté le 9 juillet 2010.

²⁴³ Nations Unies, Maintien de la paix, *Mission du Département des opérations de maintien de la paix*, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/mission.shtml>.

²⁴⁴ Voir : Nations Unies, Maintien de la paix, *Best Practices*, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bestpractices.shtml>.

²⁴⁵ Voir : Nations Unies, Maintien de la paix, *Integrated Training Service*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/its.shtml>.

membres, les bureaux des Nations Unies pertinents, les Centres de formation intégrés des missions et des spécialistes en formation déployés afin que le personnel militaire et civil de l'ONU « possède les connaissances et les compétences nécessaires pour répondre aux besoins changeants des opérations de maintien de la paix, conformément aux principes et lignes directrices [des Nations Unies]²⁴⁶ » [traduction].

- **Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH)**

- Le BCAH a été créé en 1991 par une résolution de l'Assemblée générale (46/182), afin de coordonner l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies. La résolution habilitante décrit plusieurs principes directeurs de l'aide humanitaire, y compris qu'elle « doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité » et « avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché²⁴⁷. » La responsabilité ultime d'offrir de l'aide aux victimes en cas de situation d'urgence relève donc des autorités nationales. Le BCAH a pour mission « de mobiliser et de coordonner une action humanitaire efficace et fondée sur des principes, en partenariat avec des acteurs nationaux et internationaux, afin de soulager la souffrance humaine lors de catastrophes et de situations d'urgence; de défendre les droits des démunis; de promouvoir la préparation et la prévention; et de faciliter la mise en place de solutions durables ». Le BCAH est dirigé par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires (le coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies). Étant donné que les femmes et les hommes vivent différemment les catastrophes et les situations d'urgence et qu'ils ont des priorités et des besoins différents, « tous les bureaux régionaux et sur le terrain du BCAH sont tenus d'élaborer, de mettre en œuvre et de rendre compte d'un plan d'action sur l'égalité des sexes²⁴⁸. »

B) Organes intergouvernementaux des Nations Unies

a) Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU)

- La Charte des Nations Unies confie au Conseil de sécurité « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». En vertu du chapitre VII de la Charte, le Conseil « constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/46/182, 19 décembre 1991.

²⁴⁸ Nations Unies, Les Nations Unies et l'assistance humanitaire, *Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires*, <http://www.un.org/fr/humanitarian/overview/ocha.shtml>, consulté le 9 juillet 2010.

paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations, ou décide quelles mesures seront prises ... pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ». Les membres des Nations Unies « conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la ... Charte ». Le Conseil est formé de cinq membres permanents, ayant droit de veto, et de dix membres élus non permanents.

- Étant donné que la résolution 1325 et les résolutions ultérieures – 1820, 1888 et 1889 – sont des résolutions du Conseil de sécurité, cet organe joue un rôle de premier plan dans la promotion des droits des femmes, de la paix et de la sécurité, du point de vue normatif et quant aux mesures concrètes sur le terrain dans le système des Nations Unies et dans les États membres. Grâce à ses pouvoirs en vertu de la Charte des Nations Unies, le Conseil joue un rôle influent pour déterminer quelles questions sont inscrites à son ordre du jour, ce qui constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, et comment ces questions seront examinées par les États membres et les entités de l'ONU. Le Conseil peut « demander instamment », « se déclarer prêt », « prier », « demander », « insister » et « inviter » les États membres des Nations Unies et le Secrétaire général à prendre diverses mesures relatives à la paix et à la sécurité internationales, y compris des mesures relatives à la protection des femmes dans des situations de conflit armé et à leur participation à la prise des décisions concernant la résolution des conflits. Seul le Conseil peut autoriser des missions de maintien de la paix faisant appel à du personnel militaire et policier. Les résolutions adoptées par le Conseil définissent le mandat, la taille, la portée et les priorités de ces missions de maintien de la paix. La mesure dans laquelle les besoins et points de vue des femmes sont reflétés dans une résolution donnée est donc cruciale pour l'atteinte des objectifs touchant aux femmes, à la paix et à la sécurité.

- **Commission de consolidation de la paix (CCP)²⁴⁹**

- Le rôle et les points de vue des femmes dans les décisions concernant la consolidation de la paix après les conflits sont évoqués dans la résolution 1325 et donnent le ton à la résolution ultérieure 1889 (2009). La CCP est un « organe consultatif intergouvernemental » découlant du document final du *Sommet mondial* de 2005 (60/1). Établie plus tard cette année-là

²⁴⁹ La Commission de la consolidation de la paix est considérée comme un « organe subsidiaire consultatif ». L'ONU affirme que la CCP « relève directement de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité » et qu'elle a une relation non subsidiaire avec le Conseil économique et social et le Bureau du Secrétaire général. Voir : Nations Unies, Structure et Organisation, <http://www.un.org/fr/aboutun/structure/>, consulté le 9 juillet 2010.

par des résolutions simultanées du Conseil de sécurité (S/RES/1645) et de l'Assemblée générale (A/RES/60/180), elle était envisagée comme un « mécanisme institutionnel spécial » afin d'aider les pays pendant la période entre la fin des hostilités et le début de la reconstruction et la consolidation de la paix à long terme. Au plus haut niveau, la Commission vise à coordonner tous les acteurs pertinents, à fournir une assistance aux gouvernements locaux et à mobiliser les ressources nécessaires pour empêcher un pays ou une région de retomber dans un conflit armé et d'annuler ainsi les gains découlant d'un accord de paix. Elle joue aussi un grand rôle consultatif pour « proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du redressement après les conflits et, s'il y a lieu, mettre en évidence toutes déficiences qui risquent de compromettre la paix²⁵⁰.»

- Le Comité d'organisation de la CCP réunit 31 États membres : sept membres du Conseil de sécurité, sept membres du Conseil économique et social, cinq « pays figurant parmi ceux dont les contributions statutaires aux budgets de l'Organisation des Nations Unies et les contributions volontaires aux budgets des fonds, programmes et organismes des Nations Unies, sont les plus importantes », non choisis par les organes précédents, cinq « pays figurant parmi ceux qui mettent le plus de militaires et de membres de la police civile à la disposition des missions des Nations Unies » non choisis par les organes précédents, et sept autres membres élus par l'Assemblée générale. Les résolutions qui ont créé la CCP ont également créé le Fonds pour la consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix.

b) Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)²⁵¹

• Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'AGNU

- Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'AGNU a été créé en 1965 et rend compte de ses travaux à l'AGNU par l'intermédiaire de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission). Il a été créé pour « entreprendre une étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects ». Le Comité, qui produit des rapports périodiques, comprend 144 États membres, pour la plupart d'anciens ou

²⁵⁰ Voir : Nations Unies, Commission de consolidation de la paix, <http://www.un.org/french/peace/peacebuilding/>, consulté le 9 juillet 2010.

²⁵¹ Les entités, programmes et fonds indiqués sous la rubrique Assemblée générale des Nations Unies « se rapportent directement » à l'Assemblée générale. Voir : <http://www.un.org/fr/aboutun/structure/chart.pdf>.

actuels contributeurs en personnel aux opérations de maintien de la paix. Plusieurs autres États membres, le Comité international de la Croix-Rouge et l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) « participent... en tant qu'observateurs²⁵².»

- **Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences**

- En août 2009, Rashida Manjoo (Afrique du Sud) a été nommée Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences. Par sa résolution du 4 mars 1994, la Commission des droits de l'homme créait le poste de rapporteur spécial, dont le mandat a été prorogé par la Commission en 2003 (le rapporteur relève maintenant du Conseil des droits de l'homme). Le rapporteur est chargé de compiler de l'information sur la violence contre les femmes à partir de diverses sources et de « recommander des mesures et des moyens permettant, aux niveaux national, régional et international, d'éliminer la violence contre les femmes et ses causes et de remédier à ses conséquences²⁵³.» Le rapporteur doit collaborer avec les autres bureaux pertinents pour réaliser ces tâches et est chargé d'effectuer des missions dans les pays et de présenter des rapports thématiques annuels.

- **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)²⁵⁴**

- Le HCR a été créé en décembre 1950 par l'Assemblée générale. Le haut-commissariat a pour mandat « de diriger et de coordonner l'action internationale visant à protéger les réfugiés et à résoudre les problèmes de réfugiés dans le monde entier ». Le haut-commissaire peut exécuter diverses activités pour réaliser son mandat, notamment poursuivre la ratification de conventions internationales sur la protection des réfugiés, poursuivre par voie d'accords avec les gouvernements la mise en œuvre de mesures visant à améliorer le sort des réfugiés, seconder les initiatives en ce qui concerne le rapatriement librement consenti des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés et obtenir des gouvernements des « renseignements sur le nombre et l'état des réfugiés et sur les lois et

²⁵² Nations Unies, *L'Assemblée générale et le maintien de la paix*, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/ctte/CTTEE.htm>, consulté le 9 juillet 2010.

²⁵³ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale, Yakin Ertürk, sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences*, [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/4c8a5369b2f8483ac1256e610040a5c3/\\$FILE/G0410203.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/4c8a5369b2f8483ac1256e610040a5c3/$FILE/G0410203.pdf), consulté le 8 juillet 2010.

²⁵⁴ Ce haut-commissariat relève de l'AGNU et du Conseil économique et social (ECOSOC).

les règlements qui les concernent²⁵⁵.» En ce qui concerne son rôle à l'égard des déplacés internes, le haut-commissariat affirme qu'« aucune agence n'a jamais été créée afin de se consacrer exclusivement à leur bien-être. À des degrés variables, le HCR intervient auprès des déplacés internes depuis plus de vingt ans, mais de manière ad hoc²⁵⁶.» Le HCR ajoute que, « ces dernières années, [il] a mis en place une série de programmes spécifiques visant à donner aux femmes un accès égal à la protection, aux produits de première nécessité et aux services essentiels lorsqu'elles s'efforcent de reconstruire leur vie. Une attention spéciale est accordée aux femmes déplacées contre leur gré...²⁵⁷.»

- **Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)**

- Le PNUD est la principale agence des Nations Unies qui s'occupe des questions relatives au développement économique et social. Il se décrit comme le « réseau mondial de développement des Nations Unies », qui vise à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement dans le monde. Le PNUD œuvre dans les domaines de la gouvernance démocratique, de la réduction de la pauvreté, de la prévention des crises et du relèvement, de l'environnement et de l'énergie, et du VIH/sida. Il « intègre l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes » dans tous ses secteurs prioritaires²⁵⁸. Le PNUD a produit divers documents sur l'intégration de la sexospécificité dans les politiques et dans la pratique. Il a élaboré un Programme en huit points concernant l'habilitation des femmes et l'égalité des sexes dans la prévention des crises et le relèvement²⁵⁹. Le PNUD s'efforce de promouvoir la paix et le relèvement de la société après un conflit armé par divers mécanismes d'appui, notamment dans des programmes reliés au désarmement, à la

²⁵⁵ Statut de l'Office du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, <http://www.unhcr.fr/4aeaff76.html>, mis à jour en septembre 2007.

²⁵⁶ HCR, *Protéger les réfugiés : Le rôle du HCR, 2008-2009*, septembre 2008, <http://www.unhcr.org/4034b6a34.html>.

²⁵⁷ HCR, *Femmes*, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d36e.html>, consulté le 9 juillet 2010.

²⁵⁸ Programme des Nations Unies pour le développement, *Inforapide – Égalité des sexes et PNUD*, <http://www.undp.org/publications/fast-facts/FF-gender-fr.pdf>.

²⁵⁹ Voir : PNUD, *Inforapide – Prévention des crises et relèvement*, <http://www.undp.org/publications/fast-facts/Crisis%20prevention%20and%20recovery%20fact%20sheet%20FINAL%20FRENCH%207%20April%2008.pdf>.

Les huit points sont : faire cesser la violence à l'encontre des femmes; assurer la justice et la sécurité pour les femmes; promouvoir le rôle des femmes en tant que décideurs; faire participer les femmes à tous les processus de paix; aider les femmes et les hommes à reconstruire en mieux; promouvoir le rôle et le leadership des femmes dans le relèvement; faire participer les femmes aux questions portant sur le programme national; et œuvrer de concert à la transformation de la société.

démobilisation et au relèvement, ainsi que dans des programmes visant à améliorer l'accès à la justice pour les survivants de la violence sexuelle.

- L'administrateur du PNUD, actuellement Helen Clark, préside le Groupe des Nations Unies pour le développement, « un comité constitué des responsables de tous les fonds, programmes et départements des Nations Unies travaillant sur les questions de développement au niveau des pays ».

- **Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)**

- L'UNICEF, qui est guidé par la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant, a pour mission « de défendre les droits des enfants, d'aider à répondre à leurs besoins essentiels et de leur donner davantage d'opportunités de s'épanouir pleinement ». Il fournit « une protection spéciale aux enfants les plus défavorisés », y compris ceux touchés par un conflit armé. L'UNICEF a aussi réalisé des programmes concernant la situation des enfants associés à des groupes armés²⁶⁰.
- L'UNICEF est géré par un bureau formé du président et quatre vice-présidents. Il est dirigé par un Conseil d'administration qui comprend 36 États membres, élus pour des mandats de trois ans par le Conseil économique et social et qui représentent les cinq groupes régionaux.

C) Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes (« ONU Femmes »)

Le 2 juillet 2010, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté par acclamation une résolution sur la « cohérence de l'ensemble du système », qui crée une nouvelle entité composite afin de promouvoir les droits de la femme, l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes. ONU Femmes, réunira « quatre entités du système des Nations Unies consacrées aux questions relatives aux femmes²⁶¹. » L'entité sera guidée par le Programme d'action de Beijing, adopté à la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes en 1995, les textes issus de la 23^e session extraordinaire de l'Assemblée générale et les autres « instruments, normes et résolutions²⁶². » des

²⁶⁰ Voir, par exemple : http://www.unicef.org/french/protection/files/Associes_a_des_groupes_armes.pdf.

²⁶¹ Assemblée générale des Nations Unies, *L'Assemblée générale crée « ONU Femmes » pour renforcer les mécanismes en faveur de la promotion de la parité et de l'autonomisation des femmes : Le Secrétaire général, M. Ban Ki-Moon, salue une décision « historique » pour la cohérence du système des Nations Unies*, GA/10959, 2 juillet 2010, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/AG10959.doc.htm>.

²⁶² Assemblée générale des Nations Unies, *Projet de résolution déposé par le Président de l'Assemblée générale : Cohérence du système des Nations Unies*, A/64/L.56, 30 juin 2010.

Nations Unies. Le principal paragraphe de la résolution établissant le mandat de la nouvelle entité se lit comme suit :

« En se fondant sur le principe de l'universalité, l'entité fournira, dans le cadre de ses fonctions d'appui normatives et de ses activités opérationnelles, à tous les États membres qui en feront la demande, des conseils et une assistance technique, à tous les niveaux du développement et dans toutes les régions, dans les domaines de l'égalité des sexes, de l'autonomisation et des droits des femmes et de la transversalisation de la problématique hommes-femmes²⁶³.»

Le nouvel organe sera dirigé par une secrétaire générale adjointe, Michelle Bachelet, et appuyé par un conseil d'administration intergouvernemental. Aux fins de ses fonctions normatives, « l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et la Commission de la condition de la femme constitueront la structure de gouvernance intergouvernementale à plusieurs niveaux ». Aux fins de ses activités opérationnelles, « l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil d'administration de l'entité constitueront la structure de gouvernance intergouvernementale à plusieurs niveaux » du nouvel organe. Le Conseil d'administration sera composé de 41 membres (d'après les regroupements régionaux de l'ONU) : 10 États d'Afrique, 10 États d'Asie, 4 États de l'Europe orientale, 6 États de l'Amérique latine et des Caraïbes, 5 États de l'Europe occidentale et autres États, et 6 membres choisis parmi les pays contributeurs (4 des plus importants fournisseurs de contributions de base à l'entité, et 2 pays en développement qui fournissent des contributions volontaires de base à l'entité). Le Conseil d'administration fera rapport sur ses activités tous les ans à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social²⁶⁴.

Les mandats et les fonctions du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et de l'Institut international de recherche et de formation des Nations unies pour la promotion de la femme (INSTRAW) seront dissous et fusionnés avec la Division de la promotion de la femme (DAW) et le Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique

²⁶³ *ibid.*

²⁶⁴ *ibid.*

hommes-femmes et la promotion de la femme (OSAGI) afin de créer un seul organe – ONU Femmes – qui devrait être opérationnel le 1^{er} janvier 2011²⁶⁵.

À titre d'information, les fonctions des quatre agences qui formeront la nouvelle entité sont décrites ci-dessous (d'après les mandats existants avant la création de la nouvelle entité composite – pendant la période de transition des quatre agences jusqu'à la fin de 2010).

- **Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme (OSAGI)**

- Créé en 1997, l'OSAGI « a pour principal objectif de promouvoir et de renforcer la mise en œuvre effective de la Déclaration du Millénaire, la Déclaration de Beijing et la Plate-forme d'action » et ses documents ultérieurs²⁶⁶. Ce rôle peut inclure conseiller le Secrétaire général sur la problématique hommes-femmes et à l'intégration de la sexospécificité dans les politiques des Nations Unies; faciliter et surveiller ces objectifs de politique et donner des conseils sur ces objectifs de politique dans l'optique de l'analyse comparative des sexes; et participer à la conception de politiques et de stratégies pour l'amélioration de la condition des femmes au Secrétariat des Nations Unies et dans l'ensemble des Nations Unies.
- Dans le cadre de ce vaste mandat, la conseillère travaille aussi à l'application de la résolution 1325 du CSNU dans le système des Nations Unies. La conseillère actuelle, M^{me} Rachel Mayanja, a déclaré au comité que son bureau se concentre sur deux séries de mesures liées à la résolution : « la coordination des activités de l'ensemble du système des Nations Unies à l'appui des États membres, et la défense de celles-ci avec tous les intervenants pour garantir la mise en œuvre de la résolution²⁶⁷. »

- **Division de la promotion de la femme (DAW)**

- Faisant partie du Département des affaires économiques et sociales, la DAW vise à promouvoir l'égalité des sexes et la condition de la femme en appuyant la formulation de politiques et de normes mondiales, en encourageant et surveillant l'application des accords internationaux sur

²⁶⁵ AGNU, *L'Assemblée générale crée « ONU Femmes » pour renforcer les mécanismes en faveur de la promotion de la parité et de l'autonomisation des femmes.*

²⁶⁶ Nations Unies, *Questions thématiques « Femmes »*, <http://www.un.org/fr/globalissues/women/agencies.shtml>.

²⁶⁷ *Témoignages*, 30 novembre 2009, 2^e session, 40^e législature.

l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, y compris le Programme d'action de Beijing, aux niveaux international et national; en appuyant l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; et en encourageant l'intégration de la sexospécificité à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies. Ce travail met l'accent sur la recherche et l'analyse, la publication de documents et la prestation d'un appui important aux conférences intergouvernementales et d'examen relatives à l'égalité des sexes aux Nations Unies, y compris les conférences mondiales de la Commission de la condition de la femme.

- **Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)**

- Créé en 1976 à titre d'entité « autonome » du PNUD, UNIFEM vise à promouvoir les droits de la femme et l'égalité des sexes. UNIFEM « fournit une assistance financière et technique à des stratégies et programmes innovants visant à promouvoir l'autonomisation des femmes ». Il « maintient des liens solides avec les organisations féminines et les gouvernements et les relie au système des Nations Unies » [traduction]. UNIFEM décrit ses buts comme suit : « appuyer la mise en œuvre, au niveau national, des engagements internationaux existants en faveur de la promotion de l'égalité des sexes » [traduction]. Le Bureau s'intéresse à quatre domaines transversaux : renforcer la sécurité et les droits économiques des femmes; mettre fin à la violence à l'égard des femmes; réduire la prévalence du VIH et du sida chez les femmes et les filles; et faire progresser la justice pour les femmes dans la gouvernance²⁶⁸.

- **Institut international de recherche et de formation des Nations unies pour la promotion de la femme (INSTRAW)**

- L'INSTRAW met l'accent sur la recherche appliquée, le renforcement des capacités et la formation, le travail avec les gouvernements, la société civile et les experts externes, afin de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Le Conseil économique et social (ECOSOC) a créé l'INSTRAW en 1976, pour donner suite à la recommandation de la Première Conférence mondiale sur les femmes. Les thèmes de recherche actuels de l'Institut comprennent la participation politique et la gouvernance des femmes au niveau local; la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité; et l'égalité des sexes, la

²⁶⁸ Voir UNIFEM, *About UNIFEM*, <http://www.unifem.org/about/>, consulté le 9 juillet 2010.

migration et le développement. Il est dirigé par un conseil d'administration de dix États membres, élus par l'ECOSOC. Le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales est le directeur de l'Institut²⁶⁹.

D) Autres

- **Initiative des Nations Unies contre la violence sexuelle dans les pays en conflit (UN Action)**
 - L'objectif de UN Action est de « mettre fin à la violence sexuelle lors des conflits ». En collaboration avec les mécanismes de coordination des Nations Unies existants, cette initiative réunit 13 entités des Nations Unies²⁷⁰ afin d'améliorer la coordination des activités de l'ONU pour appliquer les résolutions pertinentes du CSNU sur la violence sexuelle dans les conflits armés. Elle vise aussi à « amplifier la programmation et le plaidoyer », à renforcer les responsabilités et à « soutenir les efforts nationaux pour prévenir la violence sexuelle et répondre efficacement aux besoins des rescapés²⁷¹. » Un groupe de travail rassemblant les « dirigeants des entités membres assure la supervision générale du travail de UN Action²⁷².

²⁶⁹ Nations Unies, INSTRAW, *Who we are*, <http://www.un-instraw.org/en/instraw/about-us/who-we-are-2.html>, consulté le 9 juillet 2010.

²⁷⁰ Les treize entités sont : DAP, DOMP, BCAH, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Bureau d'appui à la consolidation de la paix, ONUSIDA, PNUD, Fonds des Nations Unies pour la population, HCR, UNICEF, UNIFEM, Programme alimentaire mondial et Organisation mondiale de la santé.

²⁷¹ Voir http://www.stoprapenow.org/docs/UNAction_fr_brief.pdf, consulté le 8 juillet 2010.

²⁷² *Ibid.*

ANNEXE III : TÉMOINS

Affaires étrangères et Commerce international Canada

Ambassadeur Henri-Paul Normandin, représentant permanent adjoint, Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies (par vidéoconférence).

[Le 12 avril 2010]

David Angell, directeur général, Direction générale des organisations internationales;
Elissa Golberg, directrice-générale, Secrétariat du Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction;

Jim Junke, directeur, Politique des Droits de la Personne.

[Le 14 septembre 2009]

Agence canadienne de développement international

Nadia Kostiuk, directrice générale régionale, Direction de l'Afrique australe et de l'Est.

[Le 14 septembre 2009]

Amnistie internationale Canada

Lindsay Mossman, militante, Droits humains des femmes.

[Le 14 septembre 2009]

Association canadienne pour les Nations Unies

Kathryn White, directrice générale.

[Le 26 octobre 2009]

Bergen, Tanja

Adjointe à la recherche du professeur Erin Baines, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia.

[Le 14 septembre 2009]

CARE Canada

Kevin McCort, président et chef de la direction.

[Le 30 novembre 2009]

Centre de recherches pour le développement international

Colleen Duggan, conseillère principale en programme.

[Le 19 octobre 2009]

Centre Pearson pour le maintien de la paix

Ann Livingstone, vice-présidente, Recherche et éducation.

[Le 19 octobre 2009]

Children/Youth as Peacebuilders

Linda Dale, directrice exécutive.

[Le 30 novembre 2009]

Conseil Canadien pour la coopération Internationale

Surendrini Wijeyaratne, analyste des politiques, Rétablissement de la paix et interventions humanitaires.

[Le 14 septembre 2009]

Défense nationale

Jill Sinclair, Sous-ministre-adjoint (politiques).

[Le 12 avril 2010]

Colonel Bernd Horn, chef d'état-major, Doctrine en force terrestre et système de formation; Lieutenant Colonel Perry Poirier, commandant, Centre de formation pour le soutien de la paix.

[Le 19 octobre 2009]

Droits et Démocratie

Michael Wodzicki, vice-président des programmes;

Isabelle Solon-Helal, agente de programme des droits de la femme et coordonatrice de la Coalition pour les droits humains des femmes en situation de conflits.

[Le 26 octobre 2009]

Gendarmerie royale du Canada

Surintendante principale Barbara Fleury, directrice générale, Police internationale.

[Le 14 septembre 2009]

Hunt Alternatives Fund

Carla Koppell, directrice, Institute for Inclusive Security (par vidéoconférence).

[Le 30 novembre 2009]

Institut Nord-Sud, L'

Jennifer Salahub, chercheuse, Programme de prévention des conflits.

[Le 14 septembre 2009]

Inter Pares

Rebecca Wolsak.

[Le 30 novembre 2009]

McAskie, Carolyn

Professionnelle en résidence, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa.

[Le 12 avril 2010]

Nations Unies

Rachel Mayanja, conseillère spéciale sur les enjeux homme-femme et le progrès de la femme (par vidéoconférence).

[Le 30 novembre 2009]

David Haeri, chef, Section de pratique exemplaire du maintien de la paix, Département des opérations de maintien de la paix (par vidéoconférence);
Fernanda Tavares, conseiller principal en genre.
[Le 26 octobre 2009]

Paix Durable

Kate McInturff, coordonnatrice, Groupe de travail sur l'égalité entre les sexes et la consolidation de la paix.
[Le 14 septembre 2009]

UNIFEM

Anne-Marie Goetz, conseillère principale, Gouvernance, paix et sécurité.
[Le 19 octobre 2009]

Voix des femmes pour la paix, La

Janis Alton, présidente sortante.
[Le 26 octobre 2009]