



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Les droits des femmes en Afghanistan

Rapport de la mission de Droits et Démocratie en Afghanistan
septembre 2002

par Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal
le 6 décembre 2002



Droits et Démocratie Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100
Montréal (Québec) H2L 4P9, Canada
Tél. (514) 283-6073/ Téléc. (514) 283-3792
Courriel : ichrdd@ichrdd.ca
Site web : www.ichrdd.ca

Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est une organisation indépendante canadienne investie d'un mandat international. Elle fait la promotion et la défense des droits de la personne et du développement démocratique tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme. En coopération avec la société civile et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie amorce et soutient des programmes qui visent à consolider les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en voie de développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2002.

Cette publication est gratuite. Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire de la publication où elle apparaît soit fourni à Droits et Démocratie.

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, quatrième trimestre 2002.
National Library of Canada, fourth quarter 2002. ISBN: 2-922084-69-8.

Imprimé au Canada.

Pour le monde entier, la reconstruction de l'Afghanistan a valeur de test car elle permettra de déterminer si les principes universels des droits humains et du développement vont contribuer à définir les paramètres de la sécurité mondiale, ou si ce sont les intérêts étroits des nations puissantes qui vont prévaloir¹.

Introduction

C'est la volonté de mettre un frein aux violations des droits fondamentaux des femmes dans les situations de conflit armé, de contrer l'impunité dont bénéficient les auteurs de crimes contre les femmes et de responsabiliser les États en ce qui concerne l'application du droit international des droits humains et du droit humanitaire, qui a conduit Droits et Démocratie à soutenir depuis 1998 des organismes partenaires qui défendent les droits des femmes en Afghanistan. À la fin de l'année 2001, avec la nouvelle donne militaire consécutive à la chute du régime taliban, le soutien des initiatives de promotion des droits des femmes a pris une dimension nouvelle et un caractère d'urgence; il est à présent impératif non seulement de soutenir ces projets, mais aussi de promouvoir la participation pleine et entière des femmes afghanes à tous les efforts déployés pour établir et maintenir la paix et la sécurité.

C'est à cette fin que Droits et Démocratie a accepté et obtenu des fonds de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) destinés à soutenir les projets de promotion des droits des femmes et de consolidation de la paix en Afghanistan. Cet argent faisait partie des 100 millions de dollars que le Canada avait promis de verser pour la reconstruction de l'Afghanistan. Dans les mois qui ont suivi, Droits et Démocratie a mis sur pied le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan, coordonné par son programme Droits des femmes, ainsi que les structures nécessaires pour financer les initiatives et les projets des femmes afghanes et faciliter des stratégies de lobbying à l'échelle internationale avec des réseaux de promotion des droits des femmes.

En septembre 2002, Droits et Démocratie a envoyé une mission à Kaboul² chargée de déterminer les priorités de financement et de définir des politiques et des stratégies de lobbying pour le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan à partir d'une

¹ Center for Economic and Social Rights, *Human Rights and Reconstruction in Afghanistan Report*, mai 2002.

² Programme Droits des femmes : Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal.

évaluation sexospécifique de la situation des droits humains et de la situation politique en Afghanistan.

Le présent rapport est le fruit d'entrevues menées en Afghanistan, ainsi que de recherches et d'entrevues postérieures à la mission³.

En première partie, nous analysons le contexte social et politique de l'Afghanistan dans une optique sexospécifique. Nous évaluons ensuite les politiques et les programmes des ONG locales et internationales, des agences multilatérales et du gouvernement afghan en ce qui concerne les femmes. La troisième partie propose un survol de la situation des droits des femmes en Afghanistan et la quatrième présente les priorités et la structure recommandées pour le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan. Enfin, nous traiterons du processus de réforme du droit constitutionnel en Afghanistan et décrirons le projet conjoint de Droits et Démocratie et de Femmes vivant sous la loi musulmane sur l'intégration de la dimension de l'égalité entre les sexes dans la nouvelle constitution de l'Afghanistan.

I- Analyse sexospécifique du contexte socio-politique afghan

La reconstruction de l'Afghanistan : un modèle dans le nouvel ordre politique ?

Si l'on veut assurer une pleine reconnaissance des droits des femmes ainsi qu'une intégration réaliste de l'égalité des sexes dans la société afghane, il est essentiel de bien connaître le contexte socio-politique du conflit et la situation actuelle en Afghanistan.

Comme le souligne Barnett R. Rubin dans son rapport⁴, le conflit en Afghanistan « est au cœur de la formation d'un conflit régional alimenté par l'instabilité permanente qui règne au Tadjikistan, l'intensification des opérations du Mouvement islamique d'Ouzbékistan, conflit qui déborde sur plusieurs États, le processus de pourrissement politique au Pakistan, les contestations du régime politique en Iran et l'insurrection au Cachemire. Il est relié au crime organisé international par l'entremise du trafic de drogue et de la contrebande organisés depuis Dubaï. » L'opération militaire déployée en Afghanistan sous la direction des États-Unis est venue ajouter la « guerre contre le terrorisme » à ce maelström et les questions de sécurité ont donné une dimension

³ En ce qui concerne la méthodologie employée, voir *Méthodologie de recherche sexospécifique*, d'Agnès Callamard, Amnesty International et Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 1999.

⁴ Barnett R. Rubin, Ashraf Ghani, William Maley, Ahmed Rashid, Olivier Roy, *Afghanistan: Reconstruction and Peacebuilding in a Regional Framework*, rapport du Centre pour la promotion de la paix (KOFF), Janvier 2001.

politique à l'aide humanitaire. Par exemple, les bailleurs de fonds américains ont cherché à faire de l'aide humanitaire un outil de pression en suspendant leur aide de 1998 à 2001.

La plus grande part de l'aide humanitaire internationale sert à répondre aux crises associées à un conflit, comme le montrent les données de l'OCDE/CAD de 1999 à 2000. Depuis la première « guerre humanitaire » au Kosovo⁵ en 1999, l'utilisation du travail humanitaire à des fins politiques dans le cadre d'une intervention militaire a toujours fait l'objet de vives controverses. Cela signifie que l'aide humanitaire est aujourd'hui utilisée dans différents contextes pour différentes raisons. La décision d'entreprendre une opération militaire au Kosovo à des « fins humanitaires » a permis à l'OTAN de continuer à remodeler sa légitimité au sein du nouvel ordre mondial. En Afghanistan, le rôle de l'aide humanitaire est différent. Tout d'abord, ce sont les organisations non gouvernementales qui ont amorcé l'intervention humanitaire dans les années 80, à un moment où il n'y avait personne d'autre sur le terrain. Les ONG n'avaient affaire qu'avec les bénéficiaires de leurs services et avec les factions en conflit. Même à l'époque, les chefs de guerre considéraient l'aide humanitaire dispensée par les ONG comme un instrument pour renforcer leurs propres bases de pouvoir locales. On sait, preuves à l'appui, qu'en Afghanistan, les ONG n'étaient ni neutres ni équitables et beaucoup justifiaient leur appui à la résistance en invoquant les atrocités commises par les Soviétiques⁶. Cependant, depuis la guerre menée contre les talibans et le réseau Al-Qaïda, de nouveaux objectifs et de nouvelles formes d'assistance humanitaire ont fait leur apparition. La combinaison de missions humanitaires et d'opérations militaires pose désormais un vrai dilemme autant aux travailleurs humanitaires qu'aux populations qui reçoivent l'aide et aux ONG. Le parachutage de vivres par les avions américains en même temps que le bombardement des bastions d'Al-Qaïda avait de quoi semer la confusion dans l'esprit des Afghans.

Dans ce nouvel ordre politique, il faut également noter que, selon l'OCDE, l'aide joue maintenant un rôle dans la réduction des conflits. L'aide bilatérale a un impact bien plus grand que l'aide multilatérale, en particulier dans le domaine humanitaire⁷. Ce constat a certes entraîné une augmentation du soutien octroyé aux ONG, mais cela signifie que les programmes des ONG sont fréquemment dictés par les bailleurs de fonds et que trop souvent, aucun financement de base n'est prévu. La politisation et la militarisation de

⁵ L'intervention de l'OTAN au Kosovo est peut-être l'exemple le plus éloquent d'intervention humanitaire (c'est-à-dire une opération militaire destinée à protéger les ressortissants d'un pays contre leur propre gouvernement sans autorisation du Conseil de sécurité en vertu de l'article 7), mais ce n'est pas une première dans l'histoire. On pense, entre autres, au Pakistan oriental en 1947; certains ont aussi affirmé que la création d'une zone d'exclusion aérienne en Irak constitue une intervention humanitaire destinée à protéger les Kurdes.

⁶ Voir The Crosslines, *Afghanistan Monitor*, Old Lessons, New Challenges for Humanitarian Intervention, 15 septembre 2002.

⁷ Voir le document d'information de l'ODI, *International Humanitarian Action: A Review of Political Trends*, avril 2002, <http://www.odi.org.uk/>

L'assistance humanitaire pose tout particulièrement problème dans le contexte de l'Afghanistan et cette tendance compromet notamment la capacité des agences multilatérales, des ONG internationales et des ONG locales d'encourager une intégration de la dimension de l'égalité des sexes dans leurs activités. De plus, sans donateurs pour financer l'appareil d'État, en particulier l'administration publique, maigres sont les chances de voir la société civile et le gouvernement engager un dialogue favorisant le développement démocratique, et encore moins un développement démocratique dans une perspective d'équité entre les sexes. Il faudrait que l'aide financière soit coordonnée de manière à ce que la société civile et l'État renforcent l'un l'autre le processus de démocratisation. Et on ne parle pas ici de la méfiance des bailleurs de fonds envers le gouvernement provisoire actuel. Le non-respect des engagements financiers pris en janvier 2002 à la conférence des pays donateurs de Tokyo témoigne bien de ce manque de confiance. Cette méfiance est aussi partagée par la population et nombreux sont ceux qui appuient l'opinion exprimée par Mme Sima Samar lors de la *Loya Jirga*, à savoir que le mode d'élection des détenteurs de postes clés au sein du gouvernement n'a pas été démocratique. Mais en dépit de cette situation, il reste qu'à ce stade, la plupart des Afghanes et des Afghans veulent profiter de l'occasion pour reconstruire leur pays.

Conséquences du nouvel agenda pour la sécurité et de la militarisation de l'aide en Afghanistan

Le nouvel « agenda pour la sécurité » et la militarisation de l'aide vont à l'encontre des principes fondamentaux de l'assistance humanitaire, à savoir l'impartialité et la neutralité, ce qui, en retour, influence la façon dont les Afghans perçoivent la présence de la communauté internationale sur le terrain. Comme l'ont souligné de nombreux observateurs, c'est sur les mesures de secours d'urgence qu'on met encore la priorité, plutôt que sur la reconstruction⁸, même si bon nombre d'ONG afghanes déclarent que les efforts de reconstruction sont pour elles le seul espoir de paix. Pour les femmes, qui ont surtout été identifiées comme des victimes durant les conflits successifs qui ont ravagé l'Afghanistan, la reconstruction peut paver la voie à la citoyenneté à condition que les bailleurs de fonds facilitent le réseautage des organisations de femmes pour qu'elles puissent lutter contre les préjugés voulant qu'elles ne possèdent pas les compétences nécessaires en ce qui touche à la gouvernance et au développement des capacités. Il faudrait peut-être mieux faire connaître les talents organisationnels dont ont fait preuve les femmes durant les conflits et les années de pouvoir taliban si l'on veut transformer les rapports sociaux⁹.

⁸ Voir le mémoire de Care International en Afghanistan, en date du 1^{er} octobre 2002.

⁹ Voir Sheila Meintjes, Anu Pillay et Meredith Tusrshen, «There is no Aftermath for Women», in *The Aftermath, Women in Post-Conflict Transformation*, Zed Books, 2001, p. 17.

Lors de la mission en Afghanistan, bien des personnes rencontrées étaient conscientes des « risques qu'il y a à combiner missions militaires et missions humanitaires¹⁰ ». En plus de tout ce qui a été dit sur ce sujet par les ONG à vocation humanitaire¹¹, il faut aussi noter qu'en Afghanistan, cette pratique a laissé la population dans un état de crainte qui va à l'encontre de l'objectif qu'on recherchait en associant l'aide humanitaire et la sécurité humaine. En outre, cette pratique ne favorise guère l'intégration des femmes dans les instances qui décident de la nature de l'aide à fournir et de la façon de la dispenser. Le fait que les pays donateurs aient imparti le travail humanitaire à des pourvoyeurs «non traditionnels» suscite un malaise croissant chez les ONG à vocation humanitaire et les bénéficiaires de l'aide. Comme le souligne Edward Girardet, « la participation de soldats aux actions humanitaires va de l'exercice de relations publiques et de l'usage efficace des impressionnantes capacités logistiques militaires jusqu'à la cueillette de renseignements¹². » Cette pratique affecte les rapports entre les travailleurs humanitaires et les populations locales et peut mener à une qualité inégale de l'assistance; la mauvaise coordination entre les divers acteurs faisant que les capacités locales sont laissées de côté, ce qui peut alors ouvrir la porte à des manipulations politiques.

L'aide humanitaire en Afghanistan semble impliquer toute une gamme d'acteurs depuis les ministères, les autorités politiques locales, les organismes multilatéraux, la Croix-Rouge, les ONG nationales et internationales, les organisations communautaires, les contingents militaires et les factions des différents chefs de guerre. Ce système semble être devenu permanent et personne, apparemment, n'a entrepris d'analyser comment 23 ans d'aide humanitaire peuvent déboucher sur un développement durable. Pour les membres des ONG locales que nous avons rencontrés, il s'agit d'une situation normale vu les circonstances. Mais cette situation s'inscrit dans le cadre de l'application politico-militaire du nouvel agenda en matière de sécurité adopté par les puissances régionales et les États-Unis et qui consiste à maintenir l'Afghanistan dans une situation de stabilité contrôlée de l'extérieur. Dans ce scénario, l'assistance humanitaire est devenue un outil de gouvernance international utilisé dans les États à peine existants ou non existants¹³. Dans ces États non souverains, les instruments internationaux relatifs aux droits humains sont-ils encore des outils viables pour instaurer la justice et la réconciliation ? Dans le *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies*¹⁴ pour l'année 2000, M. Brahimi propose que les opérations humanitaires des Nations Unies soient

¹⁰ Voir The Crosslines, *Afghanistan Monitor*, 15 septembre 2002.

¹¹ Voir *Militaires humanitaires: à chacun son rôle*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) et Médecins sans frontières, éditions Complexe, 2002.

¹² *Ibid.*, voir note 5.

¹³ Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merger of Development and Security*. London, Zed Books, 2001.

¹⁴ Brahimi, L. *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies*, UN Doc. A/55/305, 21 août 2000.

chapeautées par une instance politique, qui regrouperait l'aide politique, militaire et humanitaire afin d'unifier et de coordonner ces ressources pour promouvoir la paix. On peut toutefois imaginer d'autres scénarios et il serait urgent d'en débattre¹⁵.

Cela révèle à quel point l'aide humanitaire, dans les crises associées à des conflits, a vu son rôle prendre beaucoup plus d'ampleur dans le cadre du nouvel agenda pour la sécurité. Il suffit de consulter les nombreux sites d'ONG qui font de la surveillance de l'aide humanitaire pour constater à quel point la question de l'imputabilité préoccupe tous les acteurs concernés, notamment les populations touchées par le conflit et les travailleurs humanitaires. En Afghanistan et en Asie Centrale, la façon dont on traite de cette question détermine la gestion du conflit et l'avenir de la paix dans la région. La guerre n'a que faire de l'imputabilité. À cela s'ajoutent la corruption, les seigneurs de la guerre, le trafic de drogue, les réseaux de prostitution, la traite sexuelle et la contrebande, qui militent contre toute reddition de comptes. Quant aux violations des droits des femmes, il n'existe rien qui puisse obliger quiconque à en répondre. Les droits des femmes ont servi de drapeau à des dirigeants politiques qui ont appris à exploiter le discours des droits des femmes pour justifier leurs interventions militaires¹⁶.

Quand on examine la reconstruction en Afghanistan, que voit-on à part l'aide humanitaire ? Pas grand-chose. Durant les 12 jours où Droits et Démocratie a séjourné à Kaboul, nous n'avons vu ni grues ni chantiers. La reconstruction de l'Afghanistan est au mieux une illusion. À l'instar d'autres missions qui ont visité Kaboul, nous avons pu constater que les femmes critiquent vivement les agences d'aide et les ONG internationales, exaspérées qu'elles sont de voir des ressortissants étrangers vivre dans des maisons récemment rénovées, ce qui fait grimper le prix des loyers et les tarifs d'électricité et contribue à augmenter la pollution urbaine du fait de la multiplication des véhicules automobiles. Si l'on consulte le site du Service de gestion de l'information, un projet administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), on peut calculer qu'il y a approximativement 800 ONG implantées en Afghanistan, dont environ la moitié sont installées à Kaboul. Elles comptent en moyenne de 40 à 500 employés, dont plus de la moitié sont des ressortissants afghans. Cela nous donne une idée assez exacte du nombre de ressortissants étrangers en Afghanistan. Sur le même

¹⁵ Pour mieux comprendre les tendances en matière d'action humanitaire internationale, voir ODI Briefing Paper, avril 2002, <http://www.odi.org.uk/>

¹⁶ Le président Bush a insisté dans son discours sur l'état de l'Union sur l'effet émancipateur de la victoire remportée par les forces dirigées par les États-Unis pour les peuples d'Afghanistan, et en particulier les femmes. Ce n'est pas la première fois qu'on invoque la situation des femmes à cette fin; Katherine Viner rappelle dans son article « Feminism as Imperialism » publié dans *The Guardian* du 21 septembre 2002 que la chose s'est produite dans maintes guerres d'expansion nationale. Dans le cas de l'Afghanistan, le problème réside dans le fait que les droits des femmes sont définis par la vision des fondamentalistes islamiques ou utilisés par les fondamentalistes chrétiens pour justifier leur croisade.

site¹⁷, on peut trouver de l'information sur la reconstruction de l'Afghanistan assortie des communications et de la documentation préparés pour une conférence qui s'est tenue du 27 au 29 novembre 2001. Vu la pénurie de logements, il n'est pas étonnant que l'ONU ait annoncé un plan de 12,5 millions de dollars pour aider les Afghans dans le besoin à passer l'hiver. Là encore, la communauté des pays donateurs privilégie essentiellement les secours d'urgence et l'aide humanitaire.

Peut-on espérer, dans ces conditions, voir la résolution 1325 du Conseil de sécurité mise en application ?

Lorsque Droits et Démocratie a créé un poste de coordonnatrice de projet pour administrer son bureau à Kaboul, c'était la première ONG internationale à embaucher une femme afghane comme représentante à Kaboul. Voilà un constat attristant. Si au sein de la communauté internationale, les femmes afghanes restent uniquement perçues comme des victimes et si on ne les reconnaît pas comme des agentes actives qui jouent des rôles clés dans les processus de paix informels et les campagnes en faveur de la démilitarisation et du désarmement, il est difficile d'imaginer que la résolution 1325 puisse être mise en application en Afghanistan.

Lors de la mission, nous avons appris la création, au sein de la communauté internationale présente à Kaboul, d'un réseau sur les questions spécifiques aux femmes. C'est une excellente initiative et nous espérons que les membres de ce réseau sauront voir la nécessité d'établir des contacts réguliers avec les groupes de femmes et favoriseront le développement de réseaux aux plans local, national et régional.

Des études de grande qualité ont été publiées sur les femmes, la paix et la sécurité¹⁸. Nous disposons d'un excellent outil avec la Résolution 1325, mais notre évaluation nous porte à croire que son application en Afghanistan n'est pas pour demain. Tandis que la militarisation de l'aide hypothèque l'espoir de voir émerger une conception de la sécurité humaine qui tienne compte des sexospécificités, l'absence totale de programmes d'éducation et de formation à l'intention des femmes en matière de droits humains, de techniques de leadership, d'intervention et de pressions, de développement des capacités et de réseaux, empêche les femmes de participer au processus de reconstruction et aux négociations de paix, et de s'approprier ces processus. Il existe d'autres facteurs qui font obstacle à la mise en œuvre de la résolution 1325 en Afghanistan : un contexte où les seigneurs de la guerre sont encore dédommagés pour leur participation à la guerre contre le terrorisme menée par les États-Unis, où les décrets des talibans qui privent les femmes de leurs droits sont encore appliqués dans bien des régions du pays, et où la crainte de la violence et du harcèlement sexuel éloigne les femmes de la scène publique.

¹⁷ Service de gestion de l'information pour l'Afghanistan (AIMS), <http://www.aims.org.pk/>

¹⁸ Voir le rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité, S/2002/1154.

La communauté internationale, les ONG et les parlementaires de partout doivent unir leurs efforts et faire campagne en faveur de la démilitarisation, du désarmement, de l'élimination du système des seigneurs de la guerre et de la décentralisation de la sécurité. L'évaluation qui suit n'est qu'un rapport de plus qui réitère les conditions minimales nécessaires pour que les femmes puissent activement participer aux processus de réformes sociales, de paix et de reconstruction.

II- Les politiques des ONG locales et internationales, des agences multilatérales et du gouvernement afghan par rapport aux femmes

Lors de nos rencontres à Kaboul, nous avons souvent constaté que les femmes comme les hommes sont parfaitement conscients qu'ils et elles vont devoir vivre pendant un certain temps dans un pays aux prises avec des conflits de faible intensité qui, comme l'a noté Mary Kaldor, ne peuvent avoir de vainqueurs¹⁹. Leur espoir réside dans l'établissement de l'État de droit, l'application du droit humanitaire et du droit des droits humains et, à relativement court terme, dans la mise sur pied d'un appareil judiciaire de transition capable de traiter efficacement « toutes les formes de violence exercées contre les femmes dans les situation de conflit et d'après-conflit »²⁰.

La Commission des droits de la personne

Là encore, minces sont les chances de voir la situation des droits humains s'améliorer tant que les problèmes de l'insécurité, du banditisme et du pouvoir des chefs de guerre ne seront pas réglés. Comme l'a souligné M. Brahimi dans son rapport au Conseil de sécurité le 30 octobre dernier, malgré des progrès graduels, « la situation au plan des droits de l'homme demeure inquiétante, à cause du manque de sécurité et de la faiblesse du gouvernement central, du culte de la personnalité des chefs de guerre, de la persistance des conflits entre les diverses factions dans certaines régions du pays et de l'insuffisance fondamentale de l'appareil judiciaire. La situation des femmes demeure préoccupante dans de nombreuses régions du pays. »

¹⁹ Mary Kaldor, *Beyond Militarism, Arms Race and Arms Control*, Social Science Research Council. [Http://www.ssrc.org/sept11/essays/kaldor.htm](http://www.ssrc.org/sept11/essays/kaldor.htm)

²⁰ Recommandation figurant dans *Women, War and Peace*, rapport d'évaluation rédigé par des experts indépendants pour UNIFEM sur l'impact des conflits armés sur les femmes et le rôle des femmes dans la consolidation de la paix.

Si la création de la Commission des droits de la personne, avec à sa tête Mme Sima Samar, a semé la controverse²¹, elle a regroupé sous un même toit les instruments nécessaires pour combattre les principaux crimes commis dans les guerres modernes : les violations des droits humains de la population civile. Dans son programme de travail, la Commission propose la mise sur pied d'une unité des droits des femmes, une unité d'éducation sur les droits, une unité de justice provisoire, une unité de surveillance et d'enquête, et une unité de résolution de conflits, de médiation et de conciliation. Madame Samar s'est remise en route à la recherche du soutien et des ressources financières nécessaires pour entamer son travail. Kamal Hossain, rapporteur spécial sur l'Afghanistan pour la Commission des droits de l'homme de l'ONU, est venu l'épauler en réclamant un accroissement de l'aide : « Si vous voulez appuyer le programme de relèvement d'une économie en ruines, d'une société dont les membres ont été privés de leurs droits à la sécurité et à la vie, où les droits des femmes ont été abolis, si vous voulez rétablir ces droits, alors il faut fournir les ressources nécessaires », a-t-il déclaré le 6 novembre dernier à New York.

Quand la mission a rencontré trois des commissaires, nous avons eu le sentiment qu'ils n'étaient pas très à l'aise dans leur nouvelles fonctions et qu'il faudrait donc développer et renforcer davantage les compétences et les capacités à ce niveau.

Observations

Voici les besoins que nous avons identifiés :

- Former le personnel de la Commission par les méthodes d'éducation populaire pour le familiariser avec les normes des droits humains;
- Concevoir un outil d'éducation populaire adapté au contexte afghan afin de lancer une campagne publique sur les droits humains;
- Demander au Haut-Commissariat d'envoyer en Afghanistan un formateur qui restera sur place à long terme;
- Mettre la Commission des droits de la personne en contact avec d'autres institutions nationales de la région ou du monde musulman et/ou de pays ayant un passé similaire (Indonésie, Timor oriental);
- Embaucher une personne spécialisée en intégration des sexes et en droits des femmes au sein de la Commission.

²¹ De nombreuses ONG ont dénoncé le processus de nomination des commissaires et ne considèrent pas la Commission comme une institution indépendante et fiable. M. Karzai, sous la pression constante des chefs de guerre présents dans son gouvernement, a nommé les commissaires non pas en fonction de leur attachement à la cause des droits humains, de leur expertise ou de leur intégrité, mais dans un souci d'équilibre ethnique et politique.

Le ministère de la Condition féminine

Dans le plan de travail du ministère de la Condition féminine en date du 19 septembre 2002 figurent en première place l'aide juridique, la sensibilisation aux droits des femmes, ainsi que l'éducation en santé et en santé génésique par l'entremise de programmes de planification familiale. Le ministère, avec l'aide d'UNIFEM, prévoit également ouvrir des centres provinciaux où les femmes pourront se rencontrer et obtenir des services de counselling, de formation pratique, d'éducation informelle, et qui faciliteront d'autres services pour les femmes; il s'emploiera aussi à favoriser l'accès des femmes à l'emploi et à des activités génératrices de revenus, en particulier pour les femmes déplacées et les réfugiées rapatriées; à favoriser la participation des femmes aux instances de gouvernance et aux prises de décisions depuis l'échelon local et communautaire jusqu'aux paliers supérieurs de l'appareil gouvernemental; à sensibiliser les médias aux questions relatives aux femmes; à promouvoir les droits fondamentaux des femmes ainsi que l'élimination de la violence faite aux femmes.

Pour les mois qui viennent, la ministre, que nous avons rencontrée, mettra surtout la priorité sur le processus constitutionnel et l'ouverture des centres de femmes dans les provinces. La formation du personnel du ministère et la création d'un groupe qui coordonnera les programmes pour les femmes avec d'autres ministères, les ONG nationales et les agences multilatérales, font partie des autres priorités du ministère.

Au ministère, nous avons appris que USAID avait financé l'installation, dans les locaux du ministère, d'un petit centre d'information et de communication équipé de livres, d'ordinateurs, de DVD et de vidéos à l'intention des femmes désireuses de l'utiliser. Or, la présence d'un poste de contrôle militaire, les fouilles obligatoires et la circulation d'hommes armés à l'intérieur de l'édifice risquent fort de décourager les éventuelles utilisatrices. En outre, il semble qu'il y ait à l'heure actuelle des priorités plus urgentes que l'installation d'un tel service.

Observations

Voici les besoins identifiés :

- Le ministère devrait bénéficier d'un soutien financier accru;
- Il faut renforcer les capacités et améliorer la formation du personnel du ministère;
- Il faut créer un poste d'agent de liaison avec les ONG;
- Le ministère devrait disposer des fonds nécessaires pour traduire et faire circuler les instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux des femmes comme le Programme d'action de Beijing, la résolution 1325 du Conseil de sécurité, la Déclaration sur la violence à l'égard des femmes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, etc.;
- Il faudrait que le ministère développe des contacts avec d'autres ministères de la Condition féminine d'États de la région;

- Il faudrait monter une base de données répertoriant l'expertise des femmes et des groupes de femmes;
- Il faudrait resserrer les contacts entre le ministère et le Réseau pour l'égalité des femmes de la communauté des donateurs internationaux établi à Kaboul pour assurer un développement à long terme;
- Tous les rapports importants qui traitent de la situation des femmes en Afghanistan devraient être traduits et déposés au centre de documentation du ministère et dans les centres régionaux.

UNIFEM, les conseillères de la MANUA sur les questions des femmes et les organismes donateurs internationaux

C'est sous les auspices de l'Unité condition féminine de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA/UNAMA) qu'a été mis sur pied à Kaboul un Réseau sur les questions spécifiques aux femmes au sein de la communauté des donateurs internationaux. La plupart des organismes donateurs internationaux présents en Afghanistan possèdent une excellente expertise en ce qui touche au rôle des femmes dans la consolidation de la paix, à l'intégration des dimensions sexospécifiques, aux droits fondamentaux des femmes et au renforcement des capacités. Malheureusement, il n'existe pas de mécanisme de suivi capable de mesurer les progrès accomplis et d'assurer la coordination nécessaire pour évaluer de manière rigoureuse dans quelle mesure les fonds déboursés ont bénéficié aux femmes. Il faut espérer que les conseillères de la MANUA utiliseront le Réseau pour fixer des priorités communes, partager les tâches et élaborer ensemble des stratégies d'intervention.

Vu que la coordination des programmes est l'une des priorités du Réseau, la production d'un rapport conjoint pourrait permettre de mesurer si les modalités de mise en œuvre correspondent bien aux engagements qui ont été pris pour favoriser la réalisation des droits des femmes. En outre, ces rapports permettraient aussi de combler le fossé entre les engagements pris et l'aide et les contributions financières concrètement acheminées. L'information est capitale quand on veut exercer une influence sur l'agenda politique et ce groupe de conseillères très compétentes doit profiter de cette occasion en fournissant des informations exactes et exhaustives sur les questions rattachées aux femmes et au genre.

Il serait en particulier extrêmement utile pour les ONG internationales ayant du personnel sur le terrain que le Réseau les informe de toute évaluation des besoins. Un organisme comme Droits et Démocratie, par exemple, pourrait ainsi mieux informer les ONG canadiennes et les parlementaires canadiens sur le type de pressions à exercer pour faire progresser tel ou tel dossier.

Observations

Voici les mesures qu'il faudrait encourager :

- L'embauche de femmes afghanes ou d'Afghanes rentrées au pays aux paliers décisionnels des ONG internationales et des organismes donateurs;
- Une coordination soutenue et un accord sur le partage des responsabilités et des stratégies d'intervention;
- La rédaction de rapports conjoints sur les engagements en faveur des droits des femmes, les modalités de mise en œuvre et les progrès accomplis;
- L'organisation de rencontres régulières entre le Réseau sur les questions spécifiques aux femmes et les groupes de femmes afghanes avec un ordre du jour commun et des services de traduction et d'interprètes;
- La traduction et la diffusion de tous les rapports publics, documents ou lignes directrices publiés par les membres de la communauté des donateurs;
- L'organisation de rencontres tripartites ponctuelles entre la communauté des ONG, les organismes bailleurs de fonds et le gouvernement de transition concernant la mise en œuvre des engagements;
- Une « carte de la sécurité » permettant aux ONG internationales et aux ONG locales de localiser les problèmes de sécurité vécus par les femmes à Kaboul et à l'extérieur de Kaboul, de manière à faciliter le travail de lobbying en matière de désarmement et de démilitarisation;
- Le développement de réseaux et de contacts à l'échelle nationale et régionale (resserrer les liens entre les mouvements de femmes du Pakistan, d'Iran, du Tadjikistan, de l'Ouzbékistan et du Turkménistan).

Les ONG afghanes internationales et locales

Il est impossible d'exprimer dans ces pages tout le respect et toute l'admiration que nous éprouvons pour le travail, la résistance et le courage extraordinaire des femmes afghanes que nous avons rencontrées lors de notre séjour à Kaboul. Leur attachement à la cause des droits des femmes et au bien-être de leur collectivité, malgré la guerre, les fondamentalismes et les valeurs patriarcales, est un modèle pour toute la communauté internationale.

En Afghanistan, les ONG sont généralement entrées en scène après l'effondrement des structures de services gouvernementaux provoqué par la guerre. Les ONG afghanes ont comblé l'absence de services publics, en particulier dans les domaines de l'instruction, des soins de santé et des activités génératrices de revenus. Si certaines ONG et certaines militantes sont restées en Afghanistan tout au long du conflit et même pendant les années du régime taliban, bon nombre d'ONG sont allées s'implanter au Pakistan ou dans d'autres pays voisins, où elles ont desservi la vaste population de réfugiés afghans.

Au moment où nous séjournions à Kaboul, de nombreuses ONG qui s'étaient établies au Pakistan avaient entrepris les démarches pour revenir en Afghanistan. Certaines, comme Shuhada et le Conseil des femmes afghanes, avaient des bureaux dans les deux pays.

La plupart des ONG afghanes œuvrent dans les domaines de l'éducation, des services de santé et des activités génératrices de revenus pour les femmes : PARSA, Shuhada, HAWCA. Plus rares sont celles qui font de l'intervention, de la défense des droits et du développement des capacités : le Réseau des femmes afghanes, le Conseil des femmes afghanes, le Centre d'éducation des femmes afghanes, Shuhada. Les représentantes des ONG de femmes invoquent l'insécurité, la guerre et les restrictions imposées à la liberté d'expression des femmes pour expliquer le fait qu'il y ait moins d'ONG vouées à la défense des droits des femmes en Afghanistan. Elles ont également exprimé leur besoin de formation en matière de droits fondamentaux des femmes, de réseautage et de travail d'intervention et de défense des droits.

À la lumière de notre expérience, nous trouvons important que Droits et Démocratie travaille au sein de l'ensemble de la communauté des ONG et soit attentif à l'attitude de la société civile émergente envers le tout jeune mouvement des femmes; il faut également surveiller de près de quelle façon les questions de sécurité, les groupes de défense des droits humains, l'aide humanitaire, les programmes de secours alimentaire, les questions environnementales, le milieu des affaires, le secteur du développement rural, les services communautaires religieux traditionnels, le secteur de la santé, le secteur de l'enseignement, les organisations de jeunes, le milieu culturel et les médias tiennent compte des femmes et de leurs points de vue, et de quelle manière les femmes elles-mêmes sont informées de ces questions.

Étant donné que les Afghanes ont été les femmes les plus ostracisées dans le monde et qu'elles ont perdu tout contact avec les hommes excepté ceux de leur famille immédiate, la société afghane dans son ensemble a tout intérêt à ce que les femmes renouent le dialogue avec divers secteurs de la société. Les ONG internationales œuvrant dans ces divers secteurs doivent veiller à ce que leur propre structure hiérarchique comprenne bien l'importance de la participation des femmes aux processus décisionnels.

Il faut tirer des leçons de ce qui s'est passé dans d'autres régions ravagées par des conflits et prendre conscience que les groupes locaux ont souvent l'impression qu'on ne fait appel à leur expertise que pour financer des projets canalisés par les ONG internationales. Il faut éviter ce type de financement qui n'apporte rien en retour aux groupes locaux²².

²² Chris Corrin, *Gender Audit of Reconstruction Programmes in South Eastern Europe*, publié par le Fonds d'action d'urgence/Urgent Action Fund et la Women's Commission for Refugee Women and Children, juin 2000.

Il faut mettre en place un processus ouvert et inclusif pour éviter un sentiment de frustration que suscite au sein des ONG locales qui ont travaillé avec les femmes des régions rurales la tendance à n'offrir aux communautés rurales que des « choix » limités et à court terme comme la couture, le tissage, les leçons d'anglais sans envisager d'autres options de développement ou sans tenir compte des besoins tels qu'exprimés par les femmes elles-mêmes²³.

Les ONG internationales doivent en outre combattre l'idée reçue voulant que les femmes soient des victimes et donc des bénéficiaires passives d'aide et d'assistance, plutôt que des participantes actives au processus de reconstruction²⁴.

Les représentantes des ONG afghanes de promotion des droits des femmes que nous avons rencontrées se sont plaintes du peu d'attention manifesté par la communauté internationale pour les priorités des femmes afghanes. Elles se sont dites frustrées par le fait que les nombreux visiteurs étrangers venus les voir pour s'enquérir de la situation et des besoins des femmes afghanes ne leur ont jamais redonné signe de vie par la suite.

Du point de vue des groupes de femmes, quelles sont les principales violations des droits humains des femmes perpétrées à l'heure actuelle en Afghanistan ? Quels sont les obstacles à la paix ? Quels sont les principaux enjeux stratégiques pour les femmes en Afghanistan ?

III. Les droits des femmes en Afghanistan

La première question qui vient à l'esprit quand on marche dans les rues poussiéreuses de Kaboul est la suivante : où sont les femmes ? L'espace public en Afghanistan est surtout contrôlé et défini par les hommes, et cette division saute aux yeux, même à Kaboul, contrairement aux propos de ceux qui prétendent que le départ des talibans a libéré les femmes.

Évaluer la situation des droits des femmes en Afghanistan est un exercice complexe qui exige une analyse approfondie basée sur une méthodologie de recherche sexospécifique adaptée au contexte économique, social, culturel et politique propre à ce pays.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

La sécurité des femmes

Les femmes afghanes sont claires : l'insécurité dans laquelle elles vivent est leur préoccupation première et elles attribuent principalement la cause de cette insécurité à la militarisation du pays. De nombreuses régions du pays sont encore le théâtre de conflits et « la brutalité des talibans a été remplacée par le banditisme et l'anarchie²⁵ ». De nombreuses femmes à Kaboul disent encore craindre pour leur sécurité physique, menacée par des civils ou des hommes appartenant à des factions politiques. En outre, leur sécurité est aussi compromise à l'extérieur de Kaboul, dans des endroits comme la province de Herat, où l'on rapporte que des décrets du type de ceux édictés par les talibans sont encore en vigueur²⁶. Le fait qu'à l'extérieur de Kaboul, le ministère de la Condition féminine ne soit pas considéré comme une entité légale témoigne de cette marginalisation des droits des femmes.

L'insécurité qui règne en Afghanistan touche les femmes de manière spécifique; elles sont en particulier plus exposées à la violence sexuelle et à d'autres formes de violence. Dans certaines régions du pays, selon Human Rights Watch, « les femmes continuent d'être agressées et maltraitées si elles ne se conforment pas aux décrets qui réglementent la conduite, la tenue vestimentaire, la possibilité de s'exprimer et de circuler des femmes²⁷ ». Ces restrictions imposées aux femmes sont appliquées par les chefs de guerre locaux et régionaux. En outre, Droits et Démocratie a pris connaissance de cas de disparitions de femmes et de l'existence de trafic de femmes²⁸. Comme le rapporte WOMANKIND, le viol collectif d'une étrangère employée par un organisme d'aide dans le nord de l'Afghanistan en juin 2002 a montré à quel point la sécurité des femmes était précaire, même celles qui bénéficient de conditions de sécurité renforcées²⁹.

Si l'insécurité restreint les déplacements des femmes et leur accès à l'espace public, elle compromet également l'égalité des chances en emploi et de l'accès à l'instruction et aux services de santé, entre autres choses. Par exemple, les récents attentats contre des écoles de filles, à l'extérieur de Kaboul, montrent bien que l'insécurité continue de faire obstacle au droit des femmes et des petites filles à l'instruction.

L'inaction de la communauté internationale face à cette insécurité porte elle aussi préjudice à la réalisation des droits des femmes. Le mandat de la Force internationale d'assistance pour la sécurité en Afghanistan (ISAF) ne garantit pas de manière

²⁵ WOMANKIND Worldwide, « Taking Stock: Afghan Women and Girls Six Months On », juillet 2002, p. 4.

²⁶ Entrevue avec Rachel Wareham, Medica Mundial, septembre 2002.

²⁷ Human Rights Watch, « Taking Cover: Women in Post-Taliban Afghanistan », document d'information, mai 2002.

²⁸ Entrevues à Kaboul, septembre 2002.

²⁹ WOMANKIND Worldwide, *op. cit.*, note 25 à la p. 5.

satisfaisante la stabilité à long terme du pays. Il faudrait faire en sorte que cette force soit déployée à l'extérieur de Kaboul et encourager les États membres de l'ONU à engager des forces supplémentaires en Afghanistan. De plus, l'incorporation d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans les opérations de maintien et de consolidation de la paix en Afghanistan, conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, est indispensable si l'on veut que les efforts de la communauté internationale pour assurer la sécurité en Afghanistan bénéficient aux femmes afghanes.

Comme on l'a déjà mentionné, la distribution de l'aide humanitaire par des forces militaires étrangères en Afghanistan est très préjudiciable pour les femmes. Cette pratique ne tient pas compte de la distinction fondamentale établie en droit humanitaire international entre combattants et civils, distinction cruciale pour la protection des civils durant les conflits armés, dont la majorité sont des femmes. En outre, les femmes sont moins susceptibles d'avoir accès à l'aide humanitaire distribuée par des militaires, ce qui les marginalise encore davantage. Il est impératif que les femmes afghanes prennent part aux décisions concernant la distribution de l'aide ainsi qu'à la distribution de cette aide. Pour ce faire, il faut que les organisations humanitaires locales et internationales reprennent le contrôle des opérations dans ce domaine.

Comme les femmes ne signalent pas les crimes aux policiers de sexe masculin, il est essentiel que l'on recrute des femmes au sein de la police nationale, pour faire en sorte que les crimes contre les femmes, et en particulier les crimes de violence, soient signalés et fassent l'objet d'enquêtes. Il faut également assurer une formation en ce sens à l'intention des membres de tous les corps policiers pour qu'ils utilisent des méthodes qui tiennent compte des sexospécificités. On compte actuellement 300 femmes dans les forces de police de tout l'Afghanistan; la plupart sont affectées à du travail de surveillance et aux fouilles corporelles ou sont gardiennes de prison. Selon les estimations actuelles, il faudrait 10 000 femmes au sein des forces policières pour que celles-ci soient en mesure d'enquêter sur les crimes commis contre les femmes³⁰.

De plus, il est essentiel, si l'on veut répondre aux préoccupations des femmes en ce qui concerne leur droit à la sécurité, que les femmes soient présentes dans toutes les instances qui prennent des décisions sur la reconstruction du pays, le réaménagement des espaces publics, les transports en commun³¹, les infrastructures et les zones et quartiers qui ont été réservés aux hommes.

³⁰ Lettre aux participants de la Conférence des donateurs d'Oslo pour l'Afghanistan, 17 et 18 décembre 2001.

³¹ Les femmes et les adolescentes de Kaboul se plaignent de harcèlement sexuel dans les rues et les transports publics. À l'heure actuelle, seulement 20% des autobus publics de Kaboul sont réservés aux femmes.

La paix, la sécurité, la démilitarisation et la stabilité sont des conditions essentielles pour que les droits des femmes en Afghanistan soient davantage respectés et protégés.

Les femmes et le droit

Dans le rapport au Conseil de sécurité en date du 18 mars 2002³², le Secrétaire général des Nations Unies énonce que, depuis sa mise en place en décembre 2001, l'Administration intérimaire a adopté quatre décrets importants. Le premier de ces décrets annulait tous les décrets et textes adoptés par les autorités antérieures³³. Mais il ne faut pas en déduire pour autant que les décrets édictés par les talibans³⁴ qui privaient les femmes de leurs droits sont désormais abolis. Les choses sont loin d'être aussi limpides. Le rapport intérimaire du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan, en date du mois d'août 2002, recommande encore « l'abrogation de toute mesure législative ou autre qui serait discriminatoire à l'égard des femmes et des filles et des mesures qui empêchent la réalisation de tous leurs droits et libertés fondamentaux³⁵ ». De plus, des avocates afghanes, dont certaines font partie de la présente administration, ont déclaré que ces décrets n'ont pas été officiellement abolis par l'Administration intérimaire. Apparemment, le fait qu'on perçoive que ces décrets sont toujours en vigueur a joué en faveur des chefs de guerre à l'extérieur de Kaboul qui ont édicté des décrets discriminatoires du même genre en toute impunité. Cette situation traduit bien la faiblesse et le manque de contrôle réel de l'administration intérimaire à l'extérieur de Kaboul³⁶. Il est impératif que le ministère de la Justice abroge tous les textes législatifs et tous les décrets qui privent les femmes de leurs droits. En abrogeant publiquement et officiellement tous les décrets talibans, le gouvernement afghan se gagnerait la confiance des femmes, et cette mesure fournirait aux femmes la capacité juridique de contester les attitudes sexistes discriminatoires³⁷. En outre, elle aurait pour effet d'enlever toute légitimité aux mesures discriminatoires à l'endroit des femmes adoptées

³² Conseil de sécurité des Nations Unies, rapport du Secrétaire général, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, A/56/875-S/2002/278.

³³ *Ibid.*, par. 18.

³⁴ Ces décrets furent émis par le ministère de la Vertu et de la Prévention du vice et annoncés à la population sur les ondes de la radio.

³⁵ Nations Unies, *Rapport intérimaire du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan*, A/57/309, par. 74.

³⁶ AFGHANDEV Digest - 4 novembre 2002 au 5 novembre 2002 (#2002-448) : «À l'heure actuelle, la Justice en Afghanistan est bien souvent une affaire de fusils et de géographie (...) Si vous êtes poursuivi en justice dans une zone contrôlée par le gouvernement, vous serez jugé par un tribunal nommé par l'administration intérimaire en vertu des lois promulguées par le président intérimaire Hamid Karzai. Mais rares sont les régions en dehors de Kaboul où le gouvernement exerce un contrôle serré. Le ministre de la Justice, Abdul Rahim Karimi, dit que dans d'autres régions, ce sont les chefs de guerre régionaux qui rendent une justice arbitraire.

³⁷ Voir note 27.

par certains chefs de guerre. Comme le souligne de façon éloquente le Rapporteur spécial dans le rapport susmentionné,

Chez un peuple qui a subi l'oppression et la violence aussi longtemps que les Afghans, l'instauration d'une démocratie active exige une campagne soutenue et intensive visant à sensibiliser la population à ses droits et à la convaincre que l'Administration de transition est fermement résolue à donner aux citoyens les moyens de se prendre en charge, à faire bénéficier tous les citoyens de la même protection de la loi et à faire prévaloir le principe de l'égalité devant la loi³⁸.

L'abrogation officielle et publique des décrets des talibans contribuerait à sensibiliser les femmes à leurs droits, ce qui est une priorité dans la mesure où de nombreuses ONG afghanes estiment qu'il est urgent de faire un travail d'éducation pour que les femmes connaissent leurs droits. Les femmes savent quelles sont leurs responsabilités et leurs devoirs, mais bon nombre d'entre elles ne comprennent pas la notion de droits.

De plus, les militantes des droits des femmes en Afghanistan ont confirmé les informations au sujet des pressions et manœuvres exercées par des éléments conservateurs au sein du gouvernement de transition qui visent à priver les femmes de leurs droits. En réalité, le ministère de la Vertu de la Prévention du vice, qui a rédigé et appliqué les décrets talibans, demeure actif sous une autre forme, à savoir le ministère de l'Enseignement islamique. Les forces conservatrices ont d'ailleurs obtenu l'accès à du temps d'antenne à la télévision aux heures de grande écoute, et elles ont embauché des femmes qui y prêchent une interprétation conservatrice de l'Islam.

Les poursuites intentées contre l'ex-ministre de la Condition féminine, Mme Sima Samar, en juin 2002 pendant la *Loya Jirga*, témoignent aussi du poids inquiétant des forces conservatrices et de l'urgence d'une refonte du système judiciaire. Le 22 juin, Mme Samar a reçu une citation à comparaître devant un tribunal de Kaboul pour répondre d'une accusation de blasphème. Une lettre au rédacteur parue dans l'hebdomadaire *Payman-e Muhajid* (« message du guerrier de Dieu ») publié par le Jamiat-e Islami, avait allégué que Mme Samar aurait déclaré à un journal canadien qu'elle ne croyait pas au bien-fondé de la *charia* (droit islamique). L'auteur de la lettre réclamait qu'elle reçoive le « châtiment approprié » et que les autorités judiciaires mènent une enquête. Madame Samar a protesté auprès du président Karzai et le 24 juin, la cour a retiré l'accusation en alléguant une insuffisance de preuves. Mais un juge en chef adjoint cité par la BBC, Fazel Ahmad Manawi, a déclaré : « Si nous recueillons des preuves plus solides, nous rouvrirons le dossier. »

³⁸ Nations Unies, *op. cit.*, note 35, par. 28.

L'accusation de blasphème portée contre la Dr Samar — et l'éventualité d'une réactivation des poursuites advenant de nouvelles preuves — sont très préoccupantes et démontrent, entre autres choses, qu'on se sert encore de la justice pour intimider les femmes et restreindre leur liberté d'expression et leur participation à la vie politique.

Des discussions sur une réforme du système judiciaire sont en cours : une commission a entrepris de rédiger une nouvelle constitution, et une autre commission a pour mandat de préparer une réforme de l'appareil juridique. L'intégration des normes reconnues internationalement et le rôle de *charia* dans le système juridique afghan seront fort probablement des sujets épineux lors de ces discussions. Toutefois, en l'absence de gouvernement central capable d'exercer un contrôle sur l'ensemble du pays, un système de droit même réformé ne peut pas changer grand-chose. De plus, le gouvernement (et pas seulement la Commission des droits de la personne) devra aborder les questions entourant l'impunité, les crimes commis lors des conflits précédents et la réconciliation, s'il veut vraiment parler de paix et de reconstruction.

En outre, les avocates afghanes se sont dites préoccupées par le fonctionnement de la justice et par le fait qu'il y a des femmes qui sont condamnées à des peines d'emprisonnement pour des crimes commis par des hommes de leur famille. Elles ont relaté un cas où le juge, plutôt que de condamner un homme trouvé coupable de meurtre, a « donné » la petite fille de cet homme à la famille de la victime. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extra-judiciaires a confirmé qu'il régnait un climat d'insécurité à l'extérieur de Kaboul, et que la population, et en particulier les femmes, étaient exposés à des abus de la part des autorités judiciaires³⁹.

Les avocates et juristes afghanes désirent vivement participer au processus de rédaction de la constitution pour que celle-ci reconnaisse et garantisse les droits des femmes et interdise la discrimination et la violence à l'égard des femmes, et pour que ces droits soient mis en œuvre et appliqués par le système judiciaire. On trouvera en cinquième partie des informations plus précises sur le processus constitutionnel.

La participation des femmes à la société civile

Le préambule de la CEDEF souligne l'importance de la participation des femmes aux instances décisionnelles et à la société civile d'un pays : « [...] le développement complet d'un pays, le bien-être du monde et la cause de la paix demandent la participation maximale des femmes, à égalité avec les hommes, dans tous les domaines⁴⁰. »

³⁹ AFGHANDEV Digest, numéro 2002-438, du 24 au 25 octobre 2002.

⁴⁰ D'autres conventions, déclarations et documents internationaux insistent sur l'importance de la participation des femmes à la vie publique et ont défini un ensemble de normes d'égalité internationales. Il s'agit de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et

Sous le régime taliban, la participation des femmes à la société civile était réprimée par les décrets.⁴¹ À cause de ces restrictions plus que draconiennes, le rôle joué par les femmes afghanes durant le conflit est unique à l'Afghanistan et se démarque du rôle plus visible qu'ont pu jouer les femmes dans d'autres situations de conflit. Malgré tout, les Afghanes ont résisté et ont cherché à promouvoir leurs droits dans la clandestinité et dans des conditions extrêmement difficiles, ce qui témoigne des capacités que peuvent déployer les femmes pour s'organiser et bâtir des réseaux dans des sociétés fermées et déchirées par la guerre. Mais il reste qu'en général, le régime taliban a empêché les femmes d'accroître leur marge d'action et de se solidariser en développant des réseaux locaux, régionaux et nationaux en Afghanistan. Les Afghanes de la diaspora, plus libres de participer à la vie de la société civile, ont comblé cette lacune. Celles qui se sont installées au Pakistan, en particulier, ont mis sur pied des ONG et des réseaux, fait du travail de sensibilisation sur la situation des femmes afghanes et aidé les femmes réfugiées, entre autres activités importantes. Dans ces conditions, il est essentiel que Droits et Démocratie appuie la création par les femmes afghanes, de l'intérieur et de l'extérieur de l'Afghanistan, de réseaux et de coalitions voués à la défense et à la promotion des droits des femmes qui contribueront à favoriser la participation des femmes à la société civile afghane. Encore aujourd'hui, à Bahmian, on rapporte par exemple que les chefs de guerre locaux interdisent aux femmes de travailler dans des ONG.

Il est important de rappeler que le droit des femmes de participer à la vie politique et publique de leur pays, et le droit à la liberté d'expression⁴² impliquent, entre autres, le droit pour les femmes afghanes de mettre sur pied des associations et des ONG vouées à la promotion des droits des femmes ou de participer aux activités de tels organismes, comme les refuges pour femmes victimes de violence et les associations qui militent contre la violence faite aux femmes, pour les droits liés à la procréation, etc.

Lorsque Droits et Démocratie a atteint la dernière étape de la procédure d'enregistrement des ONG de l'administration afghane, nous avons été convoqués devant un comité réuni

politiques, de la Convention sur les droits politiques des femmes, de la Déclaration de Vienne, du paragraphe 13 de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, des recommandations générales 5 et 8 du CEDEF, de l'observation générale 25 adoptée par le Comité des droits de l'homme, de la recommandation 96/694 du Conseil de l'Union européenne concernant la participation équilibrée des hommes et des femmes aux processus décisionnels, du document de la Commission européenne sur l'intégration d'un équilibre entre les sexes dans la prise de décision politique, et de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU.

⁴¹ Avant la prise de Kaboul par les talibans en 1996, l'accès au travail et la tenue vestimentaire des femmes avaient déjà fait l'objet de règlements restrictifs : en 1994 sous le gouvernement local multipartite dirigé par Haji Qader et qui avait son siège à Jalalabad et en 1995 sous le gouvernement Rabbani.

⁴² La décision récente rendue par un juge adjoint de la Cour suprême et qui interdit aux femmes de chanter à la télévision est un autre exemple de mesure destinée à bâillonner les femmes.

par le ministère de la Planification. Or, ledit comité a d'abord refusé d'inscrire notre organisation parce que le mot « démocratie » figurait dans son nom. Pour les fonctionnaires gouvernementaux présents à cette réunion, les ONG doivent s'en tenir strictement à des activités « humanitaires » et les activités associées au développement démocratique sont des activités politiques, un champ qui relève de la compétence du seul gouvernement. Droits et Démocratie est maintenant inscrit auprès du gouvernement, mais ce refus initial suscite plusieurs questions : quel sens l'Administration intérimaire donne-t-elle au mot démocratie ? Comment cette autorité conçoit-elle le rôle de la société civile dans une éventuelle reconstruction du pays et la mise sur pied d'institutions démocratiques ? Quelles autres barrières institutionnelles empêchent les femmes de faire en sorte d'être entendues ? Comment ces problèmes vont-ils être traités dans le nouveau régime constitutionnel ?

Il faut ajouter que le droit des femmes à participer à la société civile est étroitement lié à leur droit à l'éducation en général et à l'éducation en matière de droits humains en particulier. Pour garantir aux Afghanes l'exercice de leurs droits, il faut que le gouvernement prenne des mesures pour qu'elles puissent s'informer sur les instruments et mécanismes nationaux et internationaux qui protègent leurs droits comme la constitution afghane, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le mandat du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, etc. Les barrières et résistances institutionnelles qui empêchent les femmes de s'informer sur les droits qui sont les leurs constituent un obstacle majeur au travail de sensibilisation et de conscientisation sur les droits des femmes en Afghanistan. Il est impératif que les Nations Unies et les pays donateurs aident le gouvernement afghan à ce chapitre et que les ONG internationales injectent des fonds dans les activités de sensibilisation et d'éducation sur les droits des femmes.

L'indivisibilité et l'interdépendance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques des femmes dans le contexte afghan.

Il est indispensable, pour assurer la reconstruction et le développement à long terme de l'Afghanistan, de ne pas dissocier les droits civils et politiques des droits économiques, sociaux et culturels. La situation des femmes en Afghanistan illustre à quel point les normes généralement catégorisées comme « droits civils et politiques » et les « droits économiques, sociaux et culturels » sont étroitement interdépendantes. Par exemple, les restrictions imposées sur la liberté d'expression, d'association et de circulation des femmes empêchent celles-ci de participer à la société civile, et par conséquent font obstacle à l'égalité des chances en emploi et à l'égalité d'accès à l'instruction et aux services de santé. Ces exclusions et/ou restrictions dans le domaine de l'éducation et de l'emploi compromettent la capacité des femmes d'assurer leur survie et de participer à la vie de leur société. La santé des Afghans, et celle des femmes en particulier, dépend par

conséquent de la promotion et de la protection autant des droits civils et politiques que de celles des droits économiques, sociaux et culturels⁴³.

- L'emploi

Pendant les 12 jours passés à Kaboul, Droits et Démocratie a rencontré des femmes travaillant dans des ONG (directrices, administratrices, éducatrices, ingénieures, médecins, infirmières, tisserandes de tapis, etc.), et dans la fonction publique (ministres et assistantes administratives), des agentes de sécurité (préposées aux fouilles des visiteuses) à l'intérieur des édifices gouvernementaux et d'autres qui travaillent dans des conditions misérables et dangereuses dans des boulangeries de femmes. La majorité des femmes que nous avons rencontrées qui travaillaient à l'extérieur occupaient un emploi dans les ONG de femmes ou dans l'administration gouvernementale. Il était extrêmement rare de voir des femmes ayant un emploi dans le secteur privé.

Même si les femmes sont maintenant officiellement autorisées à travailler à l'extérieur de la maison, la pénurie d'emplois tant pour les hommes que pour les femmes explique pour beaucoup le fait que les femmes soient encore largement confinées à la sphère privée⁴⁴. Les autres facteurs qui expliquent le taux élevé de chômage chez les femmes sont l'insécurité, le pouvoir des chefs de guerre et les préjugés des hommes face à la participation des femmes de leur famille à la vie publique⁴⁵. De plus, comme les emplois sont rares, les femmes hésitent souvent, par crainte d'être maltraitées ou brutalisées, à accepter un emploi que leur mari ou un membre masculin de leur famille pourrait occuper.

Les projets d'emploi pour les femmes que financent les donateurs internationaux visent très souvent à développer et à soutenir des secteurs à main-d'œuvre traditionnellement féminine en Afghanistan, comme le tissage de tapis et la couture. Cette orientation étroite pose problème dans la mesure où les femmes afghanes souhaitent accéder à des programmes de formation professionnelle de manière à pouvoir occuper des emplois dans de nouveaux métiers non traditionnels du secteur public et du secteur privé comme électriciennes, ingénieures en mécanique et conductrices d'autobus, par exemple.

Parallèlement, la propension des donateurs internationaux à fournir des ordinateurs et des programmes de formation en informatique et en anglais montre à quel point ils sont coupés des priorités que les groupes de femmes afghanes se sont fixées en matière d'emploi. Selon une de nos sources, le fait que les bailleurs de fonds achètent tant d'ordinateurs répond davantage à leur besoin de recevoir des rapports par voie

⁴³ *Women's Health and Human Rights in Afghanistan, A Population-Based Assessment*, rapport de l'organisme Physicians for Human Rights, p. 15.

⁴⁴ WOMANKIND, *op. cit.*, note 25, p. 10.

⁴⁵ Entrevues à Kaboul, septembre 2002.

électronique qu'à une volonté de satisfaire les besoins prioritaires des ONG locales. Cette situation soulève la question suivante : les bailleurs de fonds internationaux ne sont-ils pas en train de créer une classe d'individus qui deviendront employés des ONG, des ONG internationales et des agences multilatérales, maintenant ainsi l'Afghanistan dans un état de perpétuelle dépendance humanitaire ?

- La santé

Le droit des femmes à des soins de santé de qualité, notamment en matière de santé génésique, est extrêmement limité en Afghanistan. Nous avons entendu un témoignage de première main sur les conditions épouvantables qui règnent dans le département d'obstétrique d'un hôpital de Kaboul, et qui ont causé la mort d'une femme et de son enfant, une mort qu'on aurait pu éviter. En 1997, le taux de mortalité maternelle en Afghanistan était, selon les rapports, l'un des pires au monde et bien que les statistiques actuelles manquent de précision, une cinquantaine de femmes meurent chaque jour de complications associées à la grossesse, des décès pratiquement tous évitables⁴⁶. Une étude récente menée par l'organisme Physicians for Human Rights dans la province de Herat confirme les risques extrêmement élevés qu'encourent les femmes durant la grossesse et l'accouchement⁴⁷.

Les auteurs de cette étude notent que ces très nombreux décès durant la grossesse et l'accouchement pourraient largement être évités et qu'ils sont la conséquence directe de l'âge très jeune auquel les filles se marient, ainsi que du piètre état de santé des femmes et de la malnutrition, de grossesses trop fréquentes et de l'absence de services de gynécologie et d'obstétrique. Physicians for Human Rights recommande une approche de la santé des femmes en Afghanistan axée sur les droits, assortie de campagnes et de programmes d'éducation populaire sur les droits génésiques et la planification des naissances, ainsi que de mesures pour promouvoir et protéger le droit des femmes de se marier librement et de décider elles-mêmes du moment et de l'espacement de leurs grossesses. Cet organisme recommande en outre que l'âge minimal du mariage et du consentement au mariage soit fixé conformément aux normes des droits humains internationalement reconnues. Même si l'âge légal pour se marier est fixé à 16 ans, il est de plus en plus courant, y compris à Kaboul, de voir des fillettes de 9 ans déjà mariées. L'âge minimal de consentement au mariage devrait figurer dans la nouvelle constitution de l'Afghanistan.

L'organisme Medica Mundial rapporte que les professionnels de la santé et de l'éducation devraient suivre des cours de formation sur les symptômes traumatiques et le

⁴⁶ Communiqué de presse de l'UNFPA, «Afghan Health Officials to Learn from Iran's Experience», 31 Octobre 2002.

⁴⁷ *Maternal Mortality in Herat Province, Afghanistan*, Physicians for Human Rights, septembre 2002.

traitement de ces symptômes. Selon ses estimations, 75 % de tous les patients et de tous les médecins des établissements de santé de Kaboul présentent des signes de traumatisme importants.

Lors de notre séjour en Afghanistan, les femmes que nous avons rencontrées ont souligné la nécessité de mettre sur pied des services de santé qui tiennent compte des besoins spécifiques des femmes, et d'élargir l'accessibilité des services de santé pour les femmes, en particulier en ce qui touche aux soins pré- et postnatals. Selon Medica Mundial, il faudrait exercer des pressions soutenues sur le ministère de la Santé publique pour qu'il veille à ce que les professionnels de la santé appliquent sa directive 201078 en date du 2 novembre 2002 qui ordonne que l'on procède aux interventions chirurgicales urgentes même sans l'approbation de membres masculins de la famille. Les ONG de femmes ont également parlé de la nécessité de programmes d'éducation en matière de santé.

- L'instruction

En Afghanistan, ce sont les femmes qui ont traditionnellement exercé les fonctions d'enseignants, et les interdits imposés par les talibans à partir de 1996 quant à l'accès des femmes au travail et à l'instruction ont eu un effet catastrophique sur le système d'éducation. Malgré l'enthousiasme manifesté pour l'instruction et les taux élevés d'inscription des filles à l'école primaire en mars 2002 (à Kaboul, 50% des nouveaux élèves inscrits étaient des filles), l'accès à l'enseignement primaire en Afghanistan est en général d'environ 39 % pour les garçons et de 3 % pour les filles⁴⁸. En janvier 2002, le taux d'analphabétisme chez les femmes afghanes de plus de 15 ans atteignait 78,1 %.

L'instruction permet aux femmes de poser des choix éclairés, de participer aux activités de la société civile, de protéger leurs intérêts et de réaliser leurs aspirations⁴⁹. C'est pourquoi, comme nous allons le voir dans cette section, toute restriction du droit des femmes et des fillettes à l'instruction compromet leur capacité de définir, de comprendre et de défendre leurs droits fondamentaux au sein de la société afghane.

Les ONG de femmes afghanes estiment qu'il est nécessaire de faire un travail d'intervention cohérent en faveur de l'instruction des femmes et des petites filles et préconisent une meilleure coordination entre les organismes donateurs, les ONG et le gouvernement afghan à ce chapitre. Elles réclament en outre des programmes de formation en droits des femmes, en éducation juridique, en consolidation de la paix et en techniques de leadership.

⁴⁸ WOMANKIND, *op. cit.*, note 25, p. 10.

⁴⁹ Physicians for Human Rights, *op. cit.*, note 43, p. 24.

Il ne faut absolument pas que la répression violente qui s'est abattue sur les étudiants de l'université de Kaboul (qui protestaient contre les conditions de vie dans les résidences universitaires) devienne une pratique courante de répression de la liberté d'expression et d'association. La Commission indépendante des droits de la personne devrait de toute urgence entreprendre une enquête exhaustive sur l'attitude des corps policiers face aux manifestations publiques, en diffuser largement les conclusions et émettre des recommandations.

Le soutien que les étudiants d'autres régions du pays ont manifesté à leurs confrères et consœurs de Kaboul à la suite de ce tragique incident (des étudiants protestataires ont été tués par les forces de sécurité) apporte cependant une lueur d'espoir. Par exemple, les étudiants du nord du pays (Mazar) qui connaissent les mêmes conditions de vie difficiles, ont manifesté et exprimé leur solidarité avec les protestataires de Kaboul.

Selon le ministère de l'Éducation, en l'absence de logements pour les jeunes femmes et les femmes, celles-ci ne peuvent étudier ou suivre des cours de formation professionnelle. Il est par conséquent impératif que la communauté internationale appuie et finance la construction de résidences, y compris à l'université de Kaboul, pour les étudiantes et les femmes qui suivent une formation d'enseignante⁵⁰.

IV. Le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan

Mandat et projets à financer en priorité

La mission de Droits et Démocratie en Afghanistan visait non seulement à établir et mettre en œuvre le cadre de fonctionnement du Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan, mais aussi à identifier avec précision les priorités des femmes afghanes de manière à définir le mandat du Fonds ainsi que les domaines où le besoin de soutien financier est le plus aigu. Pour déterminer ces priorités, Droits et Démocratie s'est inspiré du mandat général fourni par l'ACDI pour soutenir des initiatives des femmes afghanes.

Le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan a pour mission de soutenir et de renforcer les capacités des femmes afghanes engagées dans des activités de promotion des droits humains et de consolidation de la paix en Afghanistan et ce, à l'échelle locale, régionale et internationale. Ce projet a aussi pour but de favoriser le dialogue par le développement de réseaux à tous les niveaux afin de faire reconnaître et de renforcer les efforts de paix en Afghanistan. Il s'agira également de coordonner les activités de

⁵⁰ Medica Mundial, Droits et Démocratie et autres, Lettre aux participants de la conférence des donateurs d'Oslo, 17 et 18 décembre 2002.

lobbying déployées au Canada et à l'échelle internationale pour soutenir les efforts que déploient les Afghanes pour assurer la reconnaissance de leurs droits fondamentaux et promouvoir la participation des femmes aux prises de décisions relatives à la consolidation de la paix et à la reconstruction.

Le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan financera en particulier les projets qui correspondent aux priorités fixées par les groupes de femmes afghans, le ministère de la condition féminine d'Afghanistan, le ministre d'État chargé de la Condition féminine et la Commission des droits de la personne d'Afghanistan. En outre, le Fonds financera des initiatives novatrices qui visent à améliorer le statut et la condition sociale des femmes et des petites filles, et notamment :

- Les projets d'éducation sur les droits des femmes, y compris la formation juridique;
- Les activités de formation au leadership pour les femmes;
- Le développement des capacités et les initiatives de consolidation de la paix;
- Les initiatives visant à promouvoir la participation et la mobilisation des femmes dans les instances et mécanismes politiques, comme les futures *Loya Jirgas*, les élections démocratiques, les réformes constitutionnelles ou judiciaires;
- Le développement de réseaux et les échanges d'informations;
- Le travail de lobbying en faveur de l'intégration des dimensions sexospécifiques et de l'égalité entre les sexes;
- Les projets qui ciblent les petites filles et les adolescentes.

Voici quels sont les organismes qui peuvent adresser des demandes au Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan :

- Les organisations vouées à la promotion des droits et/ou des besoins des femmes;
- Les organisations qui font de l'équité ou de l'égalité entre les sexes une de leurs priorités;
- Les organisations de défense des droits humains qui ont un programme sur les droits des femmes;
- Les organismes nouvellement établis qui mettent sur pied des projets destinés à améliorer la situation des femmes en partenariat avec une organisation établie ou qui sont chapeautés par elle;
- Les organisations qui ont pour mission de faire progresser le statut et la condition des femmes;
- Les initiatives qui visent à développer les contacts et les réseaux.

La grande majorité des fonds serviront à financer des projets émanant d'organisations locales. Mais vu les conditions particulières de l'Afghanistan quant aux violations des droits des femmes et aux restrictions imposées à leur participation aux activités de la société civile, il est essentiel d'inclure des Afghanes dans les projets régionaux et

internationaux voués à la promotion des droits des femmes, à la consolidation de la paix et au développement démocratique. En ce sens, le Fonds pourra financer des projets conçus par des organisations extérieures qui œuvrent en priorité en faveur des droits des femmes afghanes dans une perspective régionale. Les subventions octroyées s'échelonnent entre 5 000 et 20 000 dollars canadiens par projet et la priorité sera donnée aux organisations locales afghanes.

Les priorités en matière de lobbying

Le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan se propose d'intervenir et de faire campagne sur les dossiers suivants :

- La démilitarisation de l'aide;
- La ratification de la CEDEF par le gouvernement afghan et la participation des Afghanes au processus de réforme constitutionnelle;
- La réforme du système judiciaire afghan et l'abrogation des décrets;
- L'élargissement du mandat de la Force internationale d'assistance pour la sécurité (ISAF) et la participation du Canada à l'ISAF;
- Le respect par les pays donateurs des engagements financiers qu'ils ont pris à Tokyo et la nécessité d'accroître leur contribution pour financer le gouvernement et l'administration publique afghans;
- La participation des femmes aux activités de la société civile et aux décisions relatives à la reconstruction du pays;
- Les femmes et les fondamentalismes, et le ministère de l'Enseignement islamique.

Structure du Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan

Pour que le Fonds puisse intervenir avec efficacité face à la situation des droits des femmes en Afghanistan, Droits et Démocratie l'a doté d'une structure interactive qui est coordonnée au sein de son programme Droits des femmes.

Cette structure se compose de deux comités consultatifs, l'un basé en Afghanistan et l'autre au Canada. Droits et Démocratie a en outre embauché une coordonnatrice de projet qui travaille à temps plein à Kaboul, et une agente à temps partiel qui travaille à Montréal.

V. Le droit de la famille et le projet de constitution

En Afghanistan, l'équipe du programme Droits des femmes de Droits et Démocratie a rencontré Mahbooba Hoquqman et 21 femmes avocates et juges de l'Association des avocates d'Afghanistan pour discuter de l'intégration d'une perspective d'équité entre les

sexes dans l'élaboration du droit constitutionnel, dans la constitution elle-même et dans l'administration de la justice. Nous avons demandé cette rencontre pour explorer de quelle manière Droits et Démocratie pourrait soutenir les efforts déployés par les femmes afghanes pour que les droits des femmes soient inscrits dans la nouvelle constitution du pays. À cette occasion, nous avons mentionné l'analyse du droit islamique et du droit de la famille afghans que Droits et Démocratie prévoit mener de concert avec l'organisme Femmes vivant sous la loi musulmane⁵¹.

L'élaboration d'une nouvelle constitution

Aux termes de l'Accord de Bonn, la rédaction et l'adoption d'une nouvelle constitution figurent au rang des tâches prioritaires de l'Administration intérimaire durant son mandat de deux ans. La Commission de droit constitutionnel nouvellement créée bénéficiera du soutien financier et opérationnel du Programme des Nations Unies pour le développement. Durant le premier mois de ses travaux, la Commission devra fixer ses modalités de fonctionnement et ses règlements. Les six mois suivants, les neuf membres du Comité constitutionnel devront préparer un projet de constitution, qui sera ensuite discuté par les 30 membres de la Commission (parmi lesquels les neuf membres du Comité). Selon le document de travail de la Commission, le conseil consultatif du Comité constitutionnel sera composé initialement de six experts (juristes et non-juristes), mais ce nombre augmentera par la suite. Le texte définitif de la Constitution sera ratifié par une *Loya Jirga* constitutionnelle l'année prochaine, ce qui ouvrira la voie à des élections générales.

En vertu de l'Accord de Bonn, c'est la Constitution de 1964 — excluant les dispositions relatives à la monarchie et aux organes exécutifs et législatifs de l'État, ainsi que toutes les dispositions contraires à d'autres clauses de l'Accord de Bonn ou aux résolutions du Conseil de sécurité — qui constitue le cadre juridique actuel de l'État afghan. Il est en outre entendu que toute loi ou tout règlement qui contrevient aux accords internationaux auxquels a souscrit l'Afghanistan pourra être abrogé par l'Administration intérimaire dans le cadre de procédures fixées par l'Accord de Bonn⁵².

Nous avons constaté durant notre séjour à Kaboul que rares étaient les personnes au courant de la réforme constitutionnelle en cours, ce qui dénote un manque de

⁵¹ Femmes vivant sous la loi musulmane est un réseau international qui fournit informations et soutien à toutes les femmes dont les vies sont encadrées, façonnées ou gouvernées par des lois et des coutumes qui se réclament de l'Islam. Le réseau cherche à accroître l'autonomie des femmes en apportant son soutien aux mouvements de femmes locaux dans les pays islamiques et les collectivités musulmanes, et à les mettre en contact avec des groupes féministes et progressistes d'ailleurs; il s'emploie également à faciliter les échanges, les relations et les contacts, à fournir des informations.

⁵² Voir B. Robin, *Summary of Proceedings of Meeting of Legal Affairs Working Group, Afghanistan Reconstruction Project*, Centre on International Cooperation, 20-21 février 2002, p. 1.

transparence de la part des autorités et de l'ONU qu'il faudrait absolument corriger si l'on veut que la société civile participe pleinement à la reconstruction d'un régime juridique en Afghanistan. Pour les femmes juges et avocates afghanes, il est urgent d'agir pour que les droits des femmes soient inscrits dans la nouvelle constitution. Il faut que les femmes juristes puissent prendre part à la démarche dès le départ et s'exprimer sur l'ensemble du projet de constitution (et non pas seulement sur les articles traitant des droits des femmes) pour intégrer la dimension de l'équité entre les sexes dans le processus et faire en sorte que les mécanismes de mise en œuvre soient pris en compte dans toutes les dispositions de la constitution.

L'expérience des juristes afghanes

En Afghanistan, la présence des femmes dans les professions juridiques n'est pas nouvelle. À partir des années 60, des femmes ont commencé à étudier le droit à l'université de Kaboul; en 1974, ces juristes ont fondé la première association des femmes juristes et avocates d'Afghanistan. Sous le régime taliban, une Association d'avocates afghanes a vu le jour à Peshawar, au Pakistan. On retrouve plusieurs organisations de femmes juristes dans les diverses régions de l'Afghanistan. L'Association des avocates et juristes d'Afghanistan, dont nous avons rencontré les membres par l'intermédiaire de la ministre Mahbooba Hoquqmal, s'emploie à défendre les droits des femmes et donne des ateliers de formation juridique et de sensibilisation aux droits. Ces femmes souhaitent recevoir une formation en techniques de leadership de façon à pouvoir jouer un rôle de premier plan dans le processus constitutionnel.

Voici les autres priorités évoquées par les femmes juristes lors de notre rencontre :

- Intégrer la question de la violence faite aux femmes dans la constitution pour qu'elle y figure en première place ;
- Intégrer les traités internationaux relatifs aux droits humains et la CEDEF dans la constitution;
- Intégrer une interprétation progressiste et féministe de la *charia* dans la constitution reposant sur les principes des droits humains;
- Veiller à inclure dans la constitution des dispositions relatives à sa mise en œuvre et son application;
- Recueillir et documenter toute la jurisprudence afghane relative à l'application du droit coutumier par rapport aux femmes;
- Organiser des ateliers dans tout le pays pour y discuter des droits des femmes en droit coutumier et pour élaborer et proposer des garanties et protections à inclure dans la future législation;
- Veiller à inclure dans la nouvelle constitution un article traitant de la nature discriminatoire du droit coutumier;

- Consulter d'autres juristes et spécialistes musulmanes sur le droit islamique et les normes internationales des droits humains dans des contextes non occidentaux;
- Consulter des femmes vivant dans d'autres pays ou régions en situation de conflit armé ou d'après-conflit armé sur les questions des droits des femmes dans les situations de conflit;
- Visiter d'autres pays où les femmes vivent sous la loi musulmane pour en savoir davantage sur leur expérience et sur leurs systèmes juridiques.

Projet de Droits et Démocratie et FVLM

Comme on l'a déjà mentionné, Droits et Démocratie (indépendamment du financement de l'ACDI) et l'organisme Femmes vivant sous la loi musulmane ont exploré divers moyens d'appuyer les efforts que déploient les juristes afghanes pour que les droits des femmes soient inscrits dans le droit de la famille et la nouvelle constitution. Nous allons poursuivre nos discussions avec les acteurs concernés pour que le projet soit mis en œuvre dans un esprit de collaboration attentif aux aspirations et aux préoccupations des femmes afghanes. Le processus constitutionnel est à notre avis orchestré de manière précipitée, et l'une des principales difficultés tient donc au calendrier qui laisse peu de temps pour garantir la mise en place d'un processus participatif ouvert aux femmes dans les 31 provinces de l'Afghanistan. Pour atteindre les résultats escomptés, nous allons poursuivre nos efforts à long terme, au-delà de l'échéancier constitutionnel susmentionné.

Conclusion

La reconstruction de l'Afghanistan exige une société civile dynamique et il est impératif que les femmes aient voix au chapitre.

Le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan mis sur pied par Droits et Démocratie mettra la priorité sur le soutien et le développement des capacités des femmes afghanes engagées dans des activités de promotion des droits humains et de consolidation de la paix à l'échelle locale, régionale et internationale. Nous apporterons notre appui aux projets d'éducation sur les droits des femmes, aux activités de formation en techniques de leadership pour les femmes, aux activités de développement des capacités et de consolidation de la paix, à la participation des femmes à la vie politique, au développement de réseaux et aux échanges d'information, ainsi qu'aux activités de lobbying en faveur de l'intégration d'une démarche d'égalité entre les sexes. Le Fonds définira et poursuivra des stratégies de lobbying au sein des instances internationales en collaboration avec nos collègues afghanes, stratégies qui viseront, entre autres objectifs,

à assurer que la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan figurent à l'agenda des pays donateurs en tant que priorité à long terme.

L'intervention de la communauté internationale face à la crise sociale, militaire, politique et humanitaire qui frappe l'Afghanistan est devenue une lutte d'intérêts entre les différents acteurs de la reconstruction du pays, au détriment de la population afghane. Le recours aux capacités logistiques des forces armées pour livrer l'aide humanitaire n'est pas une option à écarter complètement. Mais cette méthode, sous sa forme actuelle, a été largement employée pour servir des intérêts géopolitiques — plutôt que le bien-être et la dignité des femmes et des hommes afghans. Si cette tendance persiste, elle risque de générer un état de crise permanent dans le pays. Pour éviter que les choses prennent cette tournure, il faut que les objectifs et les tactiques humanitaires soient entrepris dans une optique d'équité entre les sexes. De plus, les engagements internationaux en faveur de la reconstruction de l'Afghanistan, y compris les efforts de lobbying et de défense des droits, doivent se prendre à long terme en collaboration avec la société civile afghane.

Pour que les droits des femmes gagnent du terrain, l'Afghanistan doit passer à l'étape de la consolidation de la paix, et la reconstruction ne doit pas se limiter aux infrastructures du pays, mais impliquer l'amélioration des rapports sociaux et humains dans les zones où, selon la communauté internationale et les autorités afghanes actuelles, vit plus de la moitié de la population du pays. Les droits fondamentaux des femmes sont un enjeu hautement politique, qui exige l'ouverture des espaces publics et l'amorce de changements sociaux, ainsi que des mesures assurant des conditions de vie décentes.

Les femmes n'ont pas la même expérience de la guerre que les hommes; elles n'ont pas la même expérience de la violence et ne développent pas les mêmes stratégies de survie. Les femmes ont joué un rôle primordial pour la survie de leurs familles, de leurs communautés et de leurs quartiers durant les 23 années de conflit; elles ont uni leurs efforts pour survivre et cultiver l'espoir d'une vie meilleure. Des femmes des professions libérales ont mis sur pied des ONG et entretenu des réseaux; des femmes pauvres ont offert leur maison pour qu'on puisse y instruire les enfants. Les femmes ont remis en question les mœurs patriarcales des talibans et elles sont prêtes à continuer à participer pleinement au relèvement de leur pays à condition que la communauté internationale et les autorités provinciales leur permettent de prendre part à la reconstruction de l'économie ainsi qu'aux prises de décisions.

Les conflits qui ont ravagé l'Afghanistan sont typiques des guerres du nouveau siècle : des guerres qui éclatent dans des États fragiles, incapables de conserver leur autonomie sous l'impact de la mondialisation. Dans un État affaibli par des années de conflit, plusieurs facteurs ont milité contre le rétablissement de la légitimité de l'État et de la primauté du droit : les réseaux criminels organisés, le trafic de drogue, la croissance des économies informelles, les opérations de la CIA qui ont remplacé les talibans par

l'Alliance du Nord, la corruption et la militarisation de l'aide. De plus, les clivages identitaires — fondés sur l'appartenance ethnique et la religion — sont exploités pour gagner du pouvoir. Les violations massives des droits humains sont devenues une stratégie de guerre.

Dans de telles conditions, il faut du temps aux femmes pour comprendre quels sont leurs droits et comment participer à la vie publique. Le Canada va-t-il montrer l'exemple à la communauté internationale en aidant les femmes à prendre le temps de réformer et de reconstruire leur société ? Agir en faveur des droits des femmes en Afghanistan signifie nécessairement un engagement à long terme.

Principales recommandations

Aide humanitaire

- La communauté internationale et la société civile locale devraient défendre le principe de budgéter selon le sexe l'aide humanitaire et la reconstruction post-conflit en Afghanistan, afin que les femmes puissent bénéficier directement des ressources acheminées par l'entremise des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, dont le Processus d'appel en commun (CAP), les institutions de Bretton Woods et les conférences des pays donateurs.
- Les États membres des Nations Unies devraient assurer la mise sur pied d'un mécanisme de reddition de comptes pour surveiller tous les aspects de la livraison de l'aide humanitaire en Afghanistan, en prévoyant aussi l'intégration d'une démarche d'équité entre les sexes, par les fournisseurs d'aide humanitaire, qu'il s'agisse de militaires, d'ONG ou autres. La société civile doit exercer des pressions en faveur de l'instauration d'un tel mécanisme.
- Les femmes afghanes doivent prendre part aux décisions concernant la distribution de l'aide et participer à cette distribution;
- Les donateurs devraient financer l'appareil d'État afghan, et en particulier l'administration publique. Il faut que ces efforts de financement soient coordonnés de manière à ce que la société civile et l'État puissent en parallèle renforcer tout ce qui concourt au développement démocratique en Afghanistan.

Maintien de la paix, consolidation de la paix et reconstruction

- La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité doit être appliquée par tous les acteurs concernés.
- La Force internationale d'assistance pour la sécurité en Afghanistan (ISAF) devrait être déployée à l'extérieur de Kaboul avec pour mandat de désarmer les factions, mettre un terme au régime des seigneurs de la guerre et décentraliser la sécurité, ce qui contribuerait à mieux assurer la sécurité des femmes. De plus, les États membres des Nations Unies devrait engager des forces militaires additionnelles en Afghanistan.
- Pour répondre aux inquiétudes concernant le droit à la sécurité des femmes, il est essentiel que celles-ci participent à tous les paliers aux décisions concernant le relèvement du pays, la reconstruction des espaces publics, des transports, des infrastructures et des lieux auparavant occupés presque exclusivement par les hommes.
- La société civile devrait faire campagne en faveur de la mise en place, durant l'effort de reconstruction, de politiques macroéconomiques axées en priorité sur la distribution publique de vivres, d'eau, d'équipements sanitaires, de soins de santé et d'énergie, qui sont des secteurs où les femmes fournissent du travail non rémunéré.

Les droits des femmes

- Le gouvernement afghan, de concert avec la société civile locale, devrait prendre des mesures pour assurer une participation maximale des femmes, sur un pied d'égalité avec les hommes, à la vie politique et publique du pays.
- Il est primordial, pour la reconstruction et le développement à long terme de l'Afghanistan, que les droits civils et politiques ne soient pas traités séparément des droits économiques, sociaux et culturels.

Les femmes et le droit

- Il faut réformer l'administration de la justice et la constitution de l'Afghanistan dans une optique d'équité entre les sexes, incluant notamment le respect des normes internationales relatives aux droits humains.
- Le ministère de la Justice devrait aborder les questions entourant l'impunité, des crimes de guerre passés et de la réconciliation dans le cadre d'une démarche tenant compte des sexospécificités.

- Le gouvernement afghan doit officiellement et publiquement abroger tous les décrets et les textes qui privent les femmes de leurs droits et les fonctionnaires afghans doivent respecter les droits fondamentaux des femmes.
- Il faudrait recruter des femmes au sein de la police nationale d'Afghanistan de manière à ce que les crimes contre les femmes, et en particulier les crimes de violence, soient dûment signalés et fassent l'objet d'enquêtes. Il faudrait en outre former tous les membres des corps policiers pour qu'ils emploient des méthodes qui prennent en considération les caractéristiques propres à chaque sexe.

Les femmes et la santé

- La santé des femmes en Afghanistan devrait être abordée dans l'optique des droits, et inclure de ce fait du travail d'intervention et d'éducation publique sur les droits génésiques et la planification des naissances.
- L'âge minimal du mariage et du consentement au mariage doit être fixé conformément aux normes des droits humains internationalement reconnues.
- Les professionnels de la santé et de l'éducation devraient recevoir une formation sur les symptômes traumatiques et la gestion de ces symptômes.
- Les services de santé doivent adopter une démarche sexospécifique et il faut développer les soins de santé pour les femmes, en particuliers les soins pré- et postnatals.
- Il faudrait exercer des pressions auprès du ministère de la Santé publique pour qu'il fasse appliquer par les professionnels de la santé sa directive 201078 en date du 2 novembre 2002 qui leur ordonne de procéder aux interventions chirurgicales d'urgence (en particulier sur des femmes) même en l'absence du consentement d'un membre masculin de la famille.

Les femmes et l'éducation

- Il est nécessaire de mener campagne et d'intervenir en faveur de l'instruction des femmes et des petites filles et de mieux coordonner le travail des organismes bailleurs de fonds, des ONG et des autorités afghanes à ce chapitre.

La communauté internationale et les droits des femmes en Afghanistan

- Toutes les initiatives internationales relatives aux droits des femmes doivent être mises en œuvre de concert avec les ONG locales de promotion des droits des femmes. Il

faudrait éviter de financer des projets qui ne correspondent pas aux priorités et aux activités des associations et groupes de la société civile afghane.

- Il est indispensable que les Nations Unies, les pays donateurs et les ONG internationales engagent des fonds pour financer les initiatives novatrices qui visent à favoriser les changements sociaux nécessaires à l'amélioration de la condition des femmes et des fillettes, et notamment :
 - Des projets éducatifs sur les droits des femmes, y compris de la formation juridique et de l'éducation en santé;
 - Des programmes de formation en techniques de leadership pour les femmes;
 - Des initiatives de renforcement des capacités et de consolidation de la paix;
 - La mobilisation et la participation des femmes à la vie politique, par exemple dans le cadre des futures *Loya Jirgas*, des élections démocratiques, des réformes constitutionnelle et judiciaire;
 - Le développement de réseaux et les échanges d'informations;
 - Les projets qui ciblent les petites filles et les adolescentes.
- Le financement par les bailleurs de fonds internationaux des initiatives d'accès à l'emploi pour les femmes devrait s'étendre aux métiers non traditionnels dans les secteurs public et privé.
- La communauté internationale devrait appuyer et financer la construction de résidences pour les étudiantes d'université et leurs professeurs.
- Il est essentiel que la communauté internationale appuie la création par les femmes afghanes, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afghanistan, de coalitions et de réseaux régionaux de promotion des droits des femmes qui contribueront à garantir la participation des femmes à la société civile afghane.
- Les droits des femmes doivent demeurer une priorité dans les plans à long terme des pays donateurs.
- Le Réseau sur les questions spécifiques aux femmes basé à Kaboul doit faire un travail de surveillance pour repérer les incohérences qui peuvent exister entre les engagements des bailleurs de fonds en faveur de la réalisation des droits des femmes, et les modalités de mise en œuvre de ces engagements.
- Le Réseau sur les questions spécifiques aux femmes doit surveiller les activités que déploie la communauté internationale pour promouvoir les droits des femmes et produire régulièrement des évaluations des besoins sexospécifiques.