

Place du genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

SOMMAIRE

En quoi la perspective du genre est-elle importante pour le contrôle parlementaire?

Comment intégrer la perspective du genre au contrôle parlementaire?

Défis et opportunités postconflits

Questions pour le contrôle parlementaire

Complément d'information

Il est communément admis que la réforme du secteur de la sécurité (RSS) doit répondre aux besoins sécuritaires distincts des hommes, des femmes, des garçons et des filles. L'intégration de la perspective du genre est tout aussi essentielle à l'efficacité et à la responsabilité du secteur de la sécurité, ainsi qu'à l'appropriation locale et à la légitimité des processus de RSS.

Cette Note pratique présente sommairement les avantages de l'intégration des questions de genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité et énonce, ainsi que quelques informations sur le faire.

Cette Note pratique est fondée sur le Dossier correspondant, tous deux faisant partie de la **Boîte à outils «Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité»**. Conçue pour expliquer de manière empirique aux décideurs et aux praticiens de la RSS les questions des sexes, cette Boîte à outils se compose de douze Dossiers, accompagnés des Notes pratiques correspondantes. Voir le Complément d'information.

En quoi la perspective du genre est-elle importante pour le contrôle parlementaire?

Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: «Le Législatif [qui] exerce un contrôle parlementaire en adoptant des lois définissant et réglementant les forces de sécurité et leurs pouvoirs mais aussi en adoptant les affectations budgétaires y afférentes. Ce contrôle implique aussi, dans certains cas, l'institution d'un médiateur ou d'une commission parlementaire habilitée à lancer des enquêtes en cas de plaintes émanant de citoyens.»¹

Le **genre** renvoie aux rôles et rapports, aux traits de personnalité, aux attitudes, aux comportements et aux valeurs que la société attribue aux hommes et aux femmes. Le terme «genre» renvoie donc aux différences *appries* entre les hommes et les femmes, tandis que le terme «sexe» renvoie aux différences *biologiques* entre les hommes et les femmes. Les rôles liés au genre varient grandement d'une culture à l'autre et évoluent au fil du temps. De fait, le genre ne se rapporte pas simplement aux femmes ou aux hommes, mais également aux relations entre les femmes et les hommes.

L'intégration de la perspective du genre au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité peut contribuer à créer des politiques et institutions de sécurité responsables, efficaces et équitables:

Lois et politiques de sécurité inclusives, fondées sur les besoins

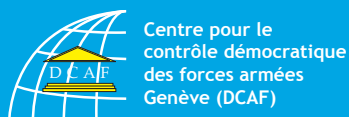
- En tant que représentants élus, les parlementaires ont la responsabilité de veiller à ce que les besoins sécuritaires des hommes, femmes, filles et garçons soient pris en compte dans l'élaboration des politiques de sécurité. Par exemple, la violence sexiste, qui peut recouper la traite des êtres humains, la violence exercée par un partenaire intime, l'agression sexuelle et la violence dirigée contre les homosexuels, constitue l'une des plus lourdes menaces à la sécurité humaine dans le monde.
- Les processus politiques participatifs qui font intervenir une large panoplie d'acteurs de la société civile, dont des organisations féminines, contribuent au consensus public sur les priorités en matière de sécurité et renforcent la réactivité et la légitimité des politiques de sécurité, des institutions de sécurité et du parlement lui-même.

Institutions du secteur de la sécurité opérationnellement efficaces

- Les parlements peuvent prendre des mesures pour accroître la représentation des femmes dans les institutions du secteur de la sécurité et au sein des gouvernements, ce qui produit une large panoplie d'avantages opérationnels avérés.
- Les parlements jouent un rôle essentiel en prévenant la discrimination, le harcèlement sexuel et les violations des droits humains et en en tenant responsable les institutions du secteur de la sécurité.

Prise de décisions parlementaires représentatives

- Un nombre plus ou moins égal de femmes et d'hommes parlementaires, notamment dans les commissions de défense et de sécurité, peut renforcer la légitimité et l'équité des parlements. En 2007, dans le monde, 82,6% des parlementaires étaient des hommes.²



Encadré 1 Formulation de politiques sexospécifiques et participatives en Afrique du Sud³

Le Livre blanc de 1996 sur la Défense nationale de l'Afrique du Sud a été rédigé par Laurie Nathan, de l'Université de Cape Town. La première version de ce document a été largement commentée par des organisations de la société civile et des membres de l'industrie de la défense. Elle se concentrait sur la sécurité humaine et préconisait l'instauration d'une culture institutionnelle non sexiste, avec obligation pour le ministère de la Défense d'identifier et d'éliminer les pratiques et attitudes discriminatoires au sein des forces armées. De plus, elle appelait au déploiement de programmes de discrimination positive et d'égalité des chances, ainsi qu'à la reconnaissance du droit des femmes à servir à tous les rangs et à tous les postes, y compris à des postes de combat.

Le Livre blanc demandait également un examen de la défense afin d'en spécifier les détails opérationnels, comme la doctrine, la nature des forces, la logistique, les armements, les ressources humaines et les équipements. À la demande insistante de femmes parlementaires, la Commission permanente mixte parlementaire de la défense du Parlement sud-africain a appelé à une consultation nationale dans le cadre du processus d'examen de la défense. Diverses mesures ont été prises pour garantir la participation du public. Des avions et des autobus militaires ont ainsi été mis à disposition pour transporter des chefs religieux et communautaires, des activistes d'ONG et des représentants de groupes de femmes jusqu'aux lieux des réunions et ateliers régionaux.

Les organisations locales de femmes ont joué un rôle essentiel pour attirer l'attention sur des problèmes jusque là ignorés, comme l'impact des activités militaires sur l'environnement et le harcèlement sexuel dont sont victimes les femmes de la part du personnel des armées. Afin de traiter ces questions, deux nouveaux sous-comités ont été constitués au sein du ministère de la Défense. Finalement, la nature participative de l'examen de la défense a permis d'établir un consensus national autour des questions de défense et de conférer une légitimité publique aux nouvelles structures de sécurité.

Budgétisation et gestion équitables des ressources

- L'analyse sexospécifique des budgets et de la gestion des ressources peut améliorer la transparence, la responsabilité et la distribution équitable des fonds et, ainsi, garantir le traitement des besoins des hommes, des femmes, des filles et des garçons.

Respect des obligations imposées par les lois et instruments internationaux

L'intégration de la perspective du genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est nécessaire au respect des lois, instruments et normes internationaux en matière de sécurité et de genre. Ces instruments sont, entre autres, les suivants:

- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
- Déclaration et Programme d'action de Beijing (1995)

Pour de plus amples informations, veuillez consulter l'Annexe de la Boîte à outils sur les lois et instruments internationaux et régionaux.

Comment intégrer la perspective du genre au contrôle parlementaire?

Les enjeux et opportunités qui caractérisent le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité diffèrent d'un pays à l'autre. Il convient donc d'adapter les suggestions formulées ci-après pour l'intégration des sexospécificités au contexte particulier du pays.

Formuler des politiques de sécurité inclusives, fondées sur les besoins

■ Processus participatif

- Entreprendre de larges consultations publiques, notamment avec des organisations de femmes et d'hommes, sur les politiques de sécurité.
- Instituer des mécanismes de débat public, par exemple des auditions publiques.
- Les parlementaires peuvent se rendre eux-mêmes disponibles pour prendre connaissance des revendications exprimées par des organisations urbaines et rurales de femmes.

■ Politiques sexospécifiques de sécurité

- Intégrer un contenu sexospécifique, par exemple en traitant de la violence sexiste et en promouvant la participation égalitaire des hommes et des femmes dans les institutions du secteur de la sécurité.
- Employer, selon le cas, une terminologie indifférenciée en termes de genre («militaires») ou sexospécifique («personnels militaires féminins et masculins»).

- Solliciter les conseils d'experts en sexospécificités pour élaborer et examiner les politiques de sécurité.
- Constituer un groupe de genre comprenant à la fois des parlementaires femmes et hommes afin de sensibiliser aux sexospécificités.
- Conduire une étude de l'impact sexospécifique des politiques de sécurité proposées et existantes.

■ Formation en matière de genre et missions des décideurs en matière de sécurité

- S'assurer que les parlementaires et leurs collaborateurs, notamment ceux qui siègent dans des commissions de défense et de sécurité, sont dûment formés aux questions de genre et de sécurité et possèdent les capacités requises.
- S'assurer que les commissions de défense et de sécurité contiennent dans leurs missions des questions relatives au genre.

Renforcer l'efficacité des institutions du secteur de la justice

■ Initiatives visant à augmenter les taux de recrutement, de rétention et d'avancement des femmes dans les institutions du secteur de la sécurité

- Fixer des objectifs spécifiques pour le recrutement et la rétention des femmes.
- Modifier les politiques et pratiques de ressources humaines de manière à autoriser un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle.
- Solliciter des données ventilées par sexe sur l'intégration des sexospécificités et la composition des institutions du secteur de la sécurité.
- Solliciter des analyses des taux d'abandon des femmes aspirantes dans les écoles de police et les écoles militaires, ainsi qu'aux stades ultérieurs de leur carrière, et contrôler les initiatives menées pour améliorer leur taux de rétention.

■ Formation des personnels du secteur de la sécurité en matière de genre

- Dispenser une formation aux sexospécificités à tous les personnels du secteur de la sécurité.

■ Législation exhaustive sur la violence sexiste

- Contrôler la mise en œuvre d'engagements internationaux, régionaux et nationaux concernant l'élimination de la violence sexiste, y compris dans les institutions du secteur de la sécurité.
- Formuler des législations, des politiques et des plans d'action nationaux sur l'élimination de la violence sexiste qui mettent en avant les responsabilités

spécifiques des systèmes d'application de la loi, de justice et pénaux.

■ Tenir les institutions et les personnels de sécurité pour responsables de la prévention et du traitement de la violence sexiste

- Appliquer une législation et des codes de conduite clairs et précis sur la responsabilité des personnels du secteur de la sécurité vis-à-vis de la prévention interne et du traitement des violations des droits humains, avec des procédures disciplinaires.
- Contrôler les plaintes, les enquêtes et les sanctions concernant les violations des droits humains commises par les personnels du secteur de la sécurité.
- Diligenter des enquêtes/études sur la nature et l'ampleur du harcèlement sexuel et d'autres formes de violence sexiste dans les institutions du secteur de la sécurité.

■ Nommer un médiateur

- Envisager la création d'un poste de médiateur ayant pour fonction spéciale de contrôler l'intégration des sexospécificités dans les institutions des secteurs de la défense et de la sécurité.
- Veiller à ce que ce médiateur ait une mission et l'expertise spécifiques pour traiter la violence sexiste, par exemple par la désignation d'une équipe d'experts en sexospécificités.

Accroître la représentation et la participation des femmes dans les parlements

■ Accroître la représentation des femmes dans les parlements

- Appliquer des quotas constitutionnels, législatifs ou volontaires dans les partis politiques, réformer les systèmes électoraux, et soutenir et renforcer les capacités des femmes candidates.
- Sensibiliser les représentants des partis politiques et la population sur l'importance de la représentation féminine en politique.

■ Mieux équilibrer la composition hommes-femmes des commissions de défense et de sécurité

- Promulguer une législation pour accroître la participation des femmes parlementaires aux commissions relatives à la sécurité (voir l'Encadré 2).
- Envisager d'imposer des cibles stratégiques ou des quotas pour la participation des femmes dans toutes les structures des commissions.

Promouvoir une budgétisation et une gestion équitables des ressources

■ Budgétisation sexospécifique

- Exécuter un audit sexospécifique de tous les budgets existants et proposés afin de garantir un financement adéquat pour le traitement des besoins sécuritaires des hommes, des femmes, des filles et des garçons.

Encadré 2 Israël: représentation égalitaire dans la prise de décisions en matière de sécurité⁴

En 2005, la Knesset, le Parlement israélien, a voté un amendement à la loi de 1956 sur la représentation égale des femmes, qui impose l'inclusion des femmes en équipes nommées pour participer aux négociations de paix, traiter des affaires intérieures ou extérieures et formuler des politiques de sécurité. Deux membres du Parlement sont à l'origine de la loi, en collaboration avec *Isha L'Isha*, une organisation locale de femmes. Pour faire passer cette loi, une coalition *ad-hoc* de groupes de femmes et d'organisations pacifiques a été constituée et d'intenses campagnes de lobbying et médias ont été conduites.

- Intégrer la perspective du genre dans les budgets proposés.

■ Approvisionnement sexospécifique de la défense

- S'assurer que des fonds sont affectés pour l'achat d'uniformes et de matériel adaptés aux femmes, la tenue d'installations distinctes réservées aux femmes et la satisfaction des besoins des femmes en matière de procréation.
- Veiller à ce que les réglementations nationales relatives au commerce d'armes interdisent tout échange avec des régimes ou des individus auteurs de violence sexiste.

À voir aussi dans le Dossier 7...

- Exemples de différentes formes de quotas de femmes
- Stratégies pratiques pour le traitement de la violence sexiste
- Méthodes de budgétisation sexospécifique

Défis et opportunités postconflictuels

Dans les environnements postconflictuels, le contrôle exercé par les parlements est souvent très réduit. Toutefois, les parlements ont l'opportunité de jouer un rôle constructif pour garantir l'intégration des sexospécificités dans les processus déployés pour faire régner la sécurité et reconstruire les institutions du secteur de la sécurité.

Défis posés à l'intégration de la perspective du genre

- Le rôle et l'autorité des parlements peuvent être gravement compromis, en particulier en ce qui concerne leur contrôle des institutions de sécurité, comme les forces armées.
- Le secteur de la sécurité étant par nature hautement complexe, les parlementaires n'ont pas toujours les connaissances ou les compétences nécessaires pour exercer un contrôle efficace, en particulier dans les contextes postconflictuels.
- Les parlementaires et les institutions de police peuvent considérer les organisations de la société civile comme des opposants politiques et, partant, faire preuve de réticence à travailler avec des organisations de femmes.
- La participation à la vie politique et aux forces de sécurité peut être mal vue, du fait de la violence et des abus des droits humains commis durant le conflit. Ces facteurs peuvent faire obstacle à la participation des femmes.
- Il peut y avoir une certaine résistance à la mise en avant des questions de genre, comme la violence sexiste, lorsque d'autres menaces à la sécurité sont perçues comme étant plus urgentes.

Opportunités d'intégration de la perspective du genre

- Les parlements peuvent défendre et promouvoir l'inclusion des femmes (les femmes parlementaires, notamment) dans les négociations de paix et l'intégration des sexospécificités dans les accords de paix. Les accords de paix servent souvent de cadre à la réforme du secteur de la sécurité.
- Le contrôle des processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration peut servir de point de départ pour le traitement en bonne et due forme des besoins des ex-combattants hommes et femmes.
- Les fonctions législatives, budgétaires et de contrôle du parlement permettent à celui-ci d'exercer une influence pour imposer une réforme sexospécifique du système de justice et du système pénal.
- Les processus de RSS sont pour les parlementaires l'occasion de s'assurer que les questions de genre, comme la violence sexiste, sont dûment prises en compte et que des initiatives spécifiques sont exécutées pour recruter des femmes.

Encadré 3 Application de quotas constitutionnels: les réformes en Afghanistan et en Iraq⁵

L'Afghanistan, qui avait autrefois l'habitude de restreindre gravement les droits des femmes, est devenu un pays où règne de droit l'égalité des sexes. En ce qui concerne la représentation politique, la nouvelle constitution garantit l'inclusion formelle des femmes dans les processus décisionnels politiques. L'article 83 stipule que deux candidates au moins de chaque province devraient être élues au Parlement. Cette disposition constitutionnelle a été fructueusement appliquée. Aux élections de septembre 2005, 69 femmes, représentant environ 27% des 249 membres de la Wolesi Jirga, ont été élues.

De même, la nouvelle constitution d'Iraq, ratifiée en octobre 2005, garantit aux femmes un quart des 275 sièges du parlement. En Iraq encore, des quotas constitutionnels ont été appliqués. Depuis les élections de décembre 2005, les femmes représentent un quart du Conseil national des représentants. Ces deux issues électorales sont particulièrement importantes dans une région où les femmes restent sous-représentées dans les prises de décisions politiques et, dans certains cas, ne jouissent même pas de leurs pleins droits civiques. Les donateurs peuvent être désireux de soutenir des réformes sexospécifiques, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités des femmes et des hommes parlementaires.

- La transformation postconflictuelle des politiques électorales et du parlement en soi offre l'opportunité de prendre des mesures visant à accroître la proportion de femmes parlementaires (y compris dans les commissions de défense et de sécurité) et d'établir des mécanismes de consultation avec les organisations de la société civile.

Questions pour le contrôle parlementaire

Les principales questions à poser pour s'assurer de la prise en compte des sexospécificités dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité sont, entre autres, les suivantes:

- Les parlementaires siégeant dans les commissions de défense et de sécurité ont-ils suivi des programmes de renforcement des capacités sexospécifiques, par exemple des formations ou des exposés sur les questions de genre?
- Des structures formelles et/ou informelles sont-elles en place pour les consultations avec des organisations de la

société civile, dont des groupes de femmes, sur les questions de sécurité?

- Quelle est la représentation des hommes et des femmes parlementaires dans les commissions relatives à la sécurité et à la défense?
- Un poste de médiateur a-t-il été créé et ce médiateur a-t-il le pouvoir et pour mission de traiter de questions de genre?
- Des initiatives sont-elles en place pour accroître la représentation des femmes au parlement, par exemple des systèmes de quotas ou des dispositifs de soutien aux femmes candidates?
- Une législation a-t-elle été promulguée pour garantir une pleine participation égalitaire des hommes et des femmes dans les institutions du secteur de la sécurité? La législation en place contre la violence sexiste est-elle pertinente?
- Un groupe de genre/femmes a-t-il été mis sur pied? Les questions de sécurité sont-elles discutées au sein de ce groupe?
- Une analyse budgétaire sexospécifique est-elle exécutée sur les budgets liés à la sécurité?

Complément d'information

Ressources

Byanyima, W. et Wehner, J. – *Parlement, Budget et Genre – Guide pratique UIP à l'usage des parlementaires*, n° 6, 2004.

Born, H., Fluri, P. and Johnson, A. éd. – *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques* – DCAF et UIP, 2003 (disponible en 40 langues).

Freeman, M. – *Le Rôle des parlements dans l'aboutissement du processus de réconciliation – Guide pratique à l'usage des parlementaires*, n° 10, 2005.

Organisations

Association of European Parliamentarians for Africa (AWEPA) – www.awepa.org

iKNOW Politics: International Knowledge Network of Women in Politics – www.iknowpolitics.org

Initiative for Inclusive Security –

www.huntalternatives.org/pages/7_the_initiative_for_inclusive_security.cfm

International Institute for Democracy and Electoral Assistance – www.idea.int

Union interparlementaire – www.ipu.org

Boîte à outils «Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité»

1. Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité
2. Place du genre dans la réforme de la police
3. Place du genre dans la réforme de la défense
4. Place du genre dans la réforme de la justice
5. Place du genre dans la réforme pénale
6. Place du genre dans la gestion des frontières
7. Place du genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité
8. Place du genre dans l'élaboration de politiques de sécurité nationale
9. Place du genre dans le contrôle du secteur de la sécurité par la société civile
10. Place du genre dans les sociétés militaires et de sécurité privées
11. Place du genre dans l'examen, le suivi et l'évaluation de la Réforme du secteur de la sécurité
12. Formation des personnels du secteur de la sécurité en matière de genre
Annexe sur les lois et instruments internationaux et régionaux

Les Dossiers et les Notes pratiques correspondantes sont disponibles sur les sites Web suivants; www.dcaf.ch, www.un-instraw.org et www.osce.org/odihr.

Cette Note pratique a été élaborée par Mugiho Takeshita, du DCAF, sur la base du Dossier 7 conçu par Ilija Luciak.

¹ DCAF et UIP, *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*, DCAF et UIP, 2003, p. 21. http://www.dcaf.ch/oversight/_publications.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nnav1=3

² IUP, *Les Femmes au parlement*, 31 octobre 2007. <http://www.ipu.org/wmne/world.htm>

³ Anderlini, S.N. et Conaway, C.P., *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*. Initiative for Inclusive Security, Washington DC, 2004, pp. 17-18, 23-25.

⁴ Communiqué de presse de l'Isha L'Ish, 21 juillet 2005, *Parliament/Knesset Passes*

New Law Mandating Inclusion of Women for Peace and Security Negotiations & Policy. <http://www.peacewomen.org/news/IsraelOPT/July05/Knesset.html>

⁵ UIP, *Les Femmes en politique*. <http://www.ipu.org/wmne/suffrage.htm>; Mosadiq, *La nouvelle Constitution afghane*.