

À LA CROISEE DES CHEMINS
ENTRE CONFLIT ET
DEMOCRATIE : LES FEMMES ET
LA LOYA JIRGA
CONSTITUTIONNELLE DE
L'AFGHANISTAN

Publications de Droits et Démocratie sur ce thème

Saisir l'occasion : Les Afghanes et l'élaboration de la constitution, rapport de mission, mai-juin 2003, Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal, 2003.

Les droits des femmes en Afghanistan, rapport de mission, septembre 2002, Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal, 2002.

À LA CROISEE DES
CHEMINS ENTRE
CONFLIT ET
DEMOCRATIE : LES
FEMMES ET LA *LOYA
JIRGA*
CONSTITUTIONNELLE
DE L'AFGHANISTAN

Lauryn Oates, associée, Projet Droits des femmes en Afghanistan

Isabelle Solon Helal, agente, Droits des femmes

Droits et Démocratie

Mai 2004

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. (514) 283-6073/ Téléc. (514) 283-3792

Courriel : dd-rd@dd-rd.ca

Site Web : www.dd-rd.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, 2004.

Toute citation 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.

Traduction : Denise Veilleux et Claudine Vivier

Production : Anyle Coté, Agente, Événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
L'élaboration de la constitution en Afghanistan	11
Un aperçu des consultations	12
La mobilisation de la société civile	19
La <i>Loya Jirga</i> constitutionnelle	24
La participation des femmes à la LJC	25
La domination et l'intimidation des factions sous la tente de la LJC	29
Une analyse sexospécifique de la nouvelle constitution de l'Afghanistan	39
Les droits fondamentaux	40
La discrimination positive	43
L'interprétation de la Constitution	44
Dispositions relatives à la mise en œuvre de la Constitution	49
Le rôle de la CAIDP et la mise en œuvre de la Constitution	50
La représentation politique des femmes	54
Les droits des femmes afghanes en vertu du droit international	54
La CEDEF	55
Conclusion	57
Recommandations pour les élections	61

Les femmes et la <i>Loya Jirga</i> constitutionnelle de l'Afghanistan	
Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)	61
Gouvernement de l'Afghanistan	62
Donateurs internationaux et communauté internationale en Afghanistan	64
Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan	65
Commission afghane indépendante des droits de la personne (CAIDP)	65
Annexe A: Lettre de Droits et Démocratie au Président Hamid Karzai sur les mesures de sécurité pour les femmes pendant la Loya Jirga constitutionnelle	67
Annexe B: Lettre de Droits et Démocratie au Président Hamid Karzai concernant les droits des femmes dans la nouvelle constitution	71
Annexe C: Recommandations du groupe de travail sur le droit et l'égalité des sexes	75
Présentation	75
Préambule	77
Annexe D : Recommandations du Comité pour la protection des droits des femmes à la Loya Jirga	85

INTRODUCTION

Un processus de paix qui néglige d'inclure les femmes dans l'établissement de l'ordre du jour, les débats de fond et la mise en œuvre ne jouit d'aucune légitimité démocratique; il lui manque l'inclusivité nécessaire pour susciter un sentiment quelconque d'appartenance chez les femmes¹.

La *Loya Jirga* constitutionnelle (LJC) tenue récemment en Afghanistan a clairement révélé la croisée des chemins où se trouve le pays dans ses efforts afin d'instaurer une démocratie pacifique à l'intérieur de laquelle les femmes verront leurs droits garantis et respectés. Les événements survenus avant, pendant et après la LJC ont montré que l'Afghanistan est loin d'être dans une situation d'après-conflit et que le conflit prend d'autres aspects que la guerre en cours sur le terrain. Le pays fait face à la nécessité de réparer les séquelles des affrontements en cours depuis 25 ans dont l'une des plus dévastatrices est la situation lamentable des droits fondamentaux des Afghanes. Dire qu'elles doivent encore surmonter d'énormes obstacles pour exercer leur droit à la participation politique serait bien en deçà de la vérité. Pourtant, les femmes afghanes ont mobilisé les maigres ressources dont elles disposent afin de saisir l'occasion que leur offrait le processus d'élaboration de la constitution du pays.

Les expériences vécues par les Afghanes durant ce processus font ressortir de façon frappante que la sécurité reste la première priorité de l'Afghanistan. Les femmes leaders de la société civile ont formulé une longue liste d'objectifs à atteindre en ce qui concerne notamment le ren-

¹ Nations Unies, Division de la promotion de la femme, rapport de la réunion du groupe d'experts, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women - A Framework of Model Provisions », 10 déc. 2003, p. 12.

forcement des capacités, l'accès à l'éducation et à la formation, un système viable de soins de santé et le développement des possibilités économiques pour les femmes; elles ont néanmoins réaffirmé que la satisfaction de ces besoins dépendait entièrement de l'établissement d'un climat de sécurité et de stabilité partout au pays. Une évaluation critique afin de déterminer dans quelle mesure les principaux intervenants en Afghanistan se sont montrés, jusqu'ici, à la hauteur en matière de sécurité arrive donc à point nommé.

Notre rapport repose sur diverses sources d'information : la mission d'observation de Droits et Démocratie à la *Loya Jirga* constitutionnelle (LJC) tenue à Kaboul durant les mois de décembre 2003 et de janvier 2004; plus de 20 entrevues en profondeur menées avec des personnes des deux sexes qui étaient délégués, observateurs et représentants de la société civile; une analyse sérieuse de l'atmosphère politique qui régnait dans tout le pays durant les jours avant et après la LJC; sans oublier les documents d'autres missions internationales d'observation, y compris celles d'Amnesty International, de l'International Crisis Group, de Human Rights Watch et des Nations Unies. Nous avons aussi fait une analyse critique du texte final de la constitution pour déterminer quels obstacles il pourrait poser à l'exercice des droits des femmes et comment ces dernières peuvent l'utiliser à leur avantage.

Dans la première partie, nous dresserons un bilan de l'expérience des femmes comme électrices, déléguées et observatrices durant la LJC; nous évaluerons les mesures prises par les ministères afghans responsables et les acteurs internationaux tels que la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). Dans la deuxième partie, nous examinerons la constitution elle-même afin d'analyser ce que signifie, pour la vie des femmes afghanes, le texte final issu de cet exercice de consolidation de la paix. Nous commenterons les articles pertinents de la nouvelle constitution en ce qui concerne notamment les droits fondamentaux, la discrimination positive ainsi que l'interprétation et l'application du texte constitutionnel². Notre analyse des aspects positifs et négatifs de ce texte s'inscrit dans une perspective sexospécifique; nous envisagerons la possibilité de contestations judiciaires relativement aux nouvelles dispositions constitutionnelles pour tenter de créer une jurisprudence qui favorisera une interprétation sexospécifique. Enfin, nous examinerons les mécanis-

² Nous avons retenu ces articles à la lumière des consultations menées en 2002 et en 2003 où les femmes afghanes ont exprimé les priorités de lobbying par rapport à la Constitution.

mes du droit international auxquels peuvent avoir recours les femmes afghanes. Nous nous demanderons comment elles peuvent se servir du droit international, dans le cadre de la constitution, pour promouvoir les droits des femmes.

Il est essentiel de signaler que la réforme juridique de la constitution de l'Afghanistan n'est qu'un pas sur le long chemin à parcourir pour changer, dans la pratique, la situation des femmes. Comme le notait le groupe Femmes vivant sous lois musulmanes : « Le fait que les lois protègent ou non les droits des femmes dépend non seulement de la manière dont elles sont formulées, mais aussi des relations sociales à l'intérieur desquelles elles sont appliquées³. » Par conséquent, les contestations judiciaires proposées relativement aux dispositions de la constitution sont simplement un point de départ pour alimenter les discussions sur les stratégies concrètes nécessaires afin de favoriser l'égalité des femmes en Afghanistan. Elles ne tiennent pas compte du problème plus global de l'accès à la justice.

³ Femmes vivant sous lois musulmanes, *Knowing Your Rights, Women, family, laws and customs in the Muslim World*, 2003, p. 33.

L'ELABORATION DE LA CONSTITUTION EN AFGHANISTAN

L'élaboration d'une nouvelle constitution était une condition centrale posée dans l'Accord de Bonn, qui stipulait les lignes directrices à suivre pour établir la structure de la nouvelle administration de l'Afghanistan et pour amener le pays à sortir de la situation de conflit afin de passer à l'édification de la nation. D'après l'Accord, qui fut signé en Allemagne en décembre 2001, l'État islamique de transition remplaçait l'Administration intérimaire et devait rédiger un projet de constitution dans les 18 mois suivant la mise sur pied du gouvernement. Dans son décret du 5 octobre 2002, le président Hamid Karzai a chargé neuf juristes dont deux femmes de former la Commission de rédaction ayant pour mandat de formuler la nouvelle constitution. La Commission a commencé ses travaux le mois suivant et s'est réunie encore une fois à Bonn, en décembre 2002, pour veiller aux préparatifs entourant le projet de constitution. La réunion a porté sur les questions centrales à traiter dans le document, y compris le rôle et l'apport de la société civile, les droits de la personne et les droits des femmes, ainsi que la liberté d'expression⁴. Les membres de la Commission de rédaction ont alors eu la possibilité de consulter des experts internationaux en matière de droit constitutionnel. La Commission a par la suite remis la version préliminaire de la constitution à une nouvelle commission, soit la Commission de réexamen de la constitution mandatée par le décret présidentiel du 26 avril 2002.

⁴ Amin Tarzi, article, déc. 2002, www.globalsecurity.org/military/library/news/2003/01/3-160103.htm.

La nouvelle Commission de réexamen de la constitution se composait de 35 membres d'horizons divers, notamment des personnalités religieuses, des juristes et des juges, dont 7 femmes⁵. Elle s'est inspirée des précédentes constitutions afghanes ainsi que des constitutions d'autres pays musulmans et de pays en situation d'après-conflit. La *Loya Jirga* constitutionnelle, initialement prévue en octobre 2003, fut finalement convoquée le 14 décembre 2003 pour approuver, après délibérations, le projet de constitution que venait de lui soumettre la Commission de réexamen de la constitution 11 mois après le début des travaux de cette dernière.

Un aperçu des consultations

Une décision centrale découlant de l'Accord de Bonn concernait le fait que la population de l'Afghanistan aurait le droit de « déterminer librement son avenir politique⁶ ». Cet engagement devint la prérogative de la Commission constitutionnelle; elle reçut en effet le mandat de faire participer le plus grand nombre possible de citoyens aux consultations publiques qui devaient servir à rédiger le texte constitutionnel final : « l'une des principales tâches de la Commission est de mener une large consultation du public et des principaux intervenants⁷ ». Pour ce faire, elle devait notamment procéder à des consultations publiques dans chacune des 32 provinces et dans les régions à l'extérieur du pays accueillant de larges populations réfugiées, y compris en Iran et au Pakistan. Elle devait recevoir les mémoires écrits des personnes d'origine afghane vivant au pays, mais aussi de celles composant la diaspora afghane partout dans le monde.

Outre ces consultations, la Commission avait le mandat de mener une campagne d'information publique sur la constitution et sur le processus d'élaboration de la constitution. Elle devait assurer la plus vaste diffusion des informations pour rejoindre le maximum d'Afghans et d'Afghanes dans chaque province. Elle a aussi distribué des copies du projet de constitution dans tout le pays avec la collaboration de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA); cette dernière comptait profiter de l'accès aux stations de télévision et de radio, aux publications gouvernementales et à d'autres médias dont jouissait l'Autorité intéri-

⁵ Ce sont Amena Afzali, Fatema Gailani, Shukrya Barakzai, Sediqa Balkhi, Parwin Muman, Parwin Ali Majruh et Hakema Mashal.

⁶ Accord de Bonn, décembre 2001.

⁷ Secrétariat de la Commission constitutionnelle de l'Afghanistan, 10 mars 2003, p. 5.

maire afghane (AIA). Très tôt, la MANUA fut toutefois la cible de critiques; on lui reprocha sa planification ambiguë, son manque de fonds pour les tâches prévues et ses promesses ambitieuses qui ne semblaient pas pouvoir se réaliser⁸. Une fois compilées, les observations issues des consultations devaient servir à rédiger un rapport public qui serait ensuite distribué dans l'ensemble du pays. Selon les Nations Unies, 556 réunions ont été organisées partout au pays pour solliciter l'avis de la population afghane sur le projet de constitution⁹. Un sondage mené durant les consultations révèle toutefois des différences marquées du niveau d'information selon le sexe : 78 % des hommes étaient au courant du processus d'élaboration de la constitution, mais c'était le cas de seulement 61 % des femmes¹⁰ dans les centres urbains où le gouvernement est très présent et la sécurité, comparativement bonne. Fait significatif, le sondage notait davantage d'optimisme chez les hommes quant au résultat possible du processus.

L'Accord de Bonn avait aussi reconnu qu'il faudrait prendre des dispositions spéciales afin d'assurer la participation des femmes. La Commission de réexamen de la constitution a collaboré avec le ministère de la Condition féminine de l'Afghanistan et UNIFEM à Kaboul pour organiser des ateliers d'information publique à leur intention. Un document explicatif du Secrétariat de la Commission décrivait le processus d'élaboration de la constitution; il recommandait expressément à la Commission de travailler étroitement avec les organismes de femmes à l'intérieur de la société civile afin de rejoindre les réseaux de femmes à la base dans le pays entier¹¹. En fin de compte, les femmes n'ont représenté que 19 % de toutes les personnes ayant participé aux consultations¹².

Malgré son large cadre législatif et ses ambitieux objectifs, le processus d'élaboration de la constitution a été critiqué pour la période insuffisante que l'on avait accordée aux activités publiques de consultation et d'information. Ce fut du moins la principale plainte des observateurs de

⁸ Rapport de l'ICG, *Afghanistan's Flawed Constitutional Process*, juin 2003, p. 17.

⁹ Assemblée générale des Nations Unies, *La Situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, décembre 2003, p. 4. Voir le rapport sur le site Web de l'ONU à l'adresse suivante : www.un.org/french/news/afghanistan/sg_rep/51_838F.pdf.

¹⁰ Human Rights Research and Advocacy Consortium, *Speaking Out*, nov. 2003, p. 26.

¹¹ Secrétariat de la Commission constitutionnelle de l'Afghanistan, 10 mars 2003, p. 3.

¹² Rapport de l'Assemblée générale des Nations Unies, *La Situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, décembre 2003, p. 4.

la société civile afghane et des organismes internationaux qui suivaient de près les événements. La détermination à s'en tenir au calendrier fixé dans l'Accord de Bonn l'a emporté sur toutes les autres préoccupations, ce qui a miné la légitimité et la qualité du processus. On semblait vouloir simplement cocher la case « constitution » sur la liste des tâches à accomplir pour l'édification de la nation, au lieu de reconnaître que le processus suivi pour élaborer la constitution jetait les bases même du cadre politique du nouvel État. Les consultations précipitées ont en outre laissé peu de temps pour intégrer les opinions de la population afghane dans la nouvelle version de la constitution, qui fut ensuite distribuée durant la campagne d'information publique. Résultat : un processus de rédaction peu transparent, d'où des consultations au caractère plutôt symbolique. Le gouvernement de transition a réussi à respecter son échéancier et à établir toutes les institutions nécessaires pour structurer le processus d'élaboration de la constitution; il a toutefois raté l'occasion d'y faire participer toute la population afghane, y compris les femmes.

Même s'ils disposaient de trop peu de temps, la Commission, les ministères chargés de faciliter les consultations et les activités d'information publique dans les provinces, ainsi que la MANUA auraient pu le mettre nettement mieux à profit. En mars 2003, alors qu'il restait à peine cinq mois avant la date prévue de la LJC, il n'y avait encore aucun plan pour préparer ou déployer les stratégies visant à susciter la participation populaire¹³. Il faudrait mener une enquête afin de déterminer les raisons pour lesquelles aucune des institutions visées ne s'est sentie tenue d'amorcer les préparatifs nécessaires aux activités publiques de consultation et d'information. Ces raisons se résument clairement à un manque de coordination, de communication et de planification engagée entre la MANUA et l'AIA. Ce qui ressort au moins de façon éclatante maintenant, c'est le manque évident de coordination des instances chargées de faire connaître à la population afghane le processus d'élaboration de la constitution. La terminologie employée et les plans prévus dans les documents des Nations Unies diffèrent de ce qui apparaît dans les documents de la Commission. Les consultations étaient une étape vaguement définie du processus global plutôt qu'une méthode structurée et valide par laquelle les Afghanes et les Afghans pourraient influencer le projet de constitution.

¹³ Rapport de l'ICG, *Afghanistan: The Constitutional Loya Jirga*, décembre 2003, p. 1-2.

Ce résultat aurait pu être évité si la MANUA avait joué un rôle plus proactif et organisé dans les processus de consultation et d'information qui devaient se dérouler partout au pays avant octobre 2003. L'intention existait bel et bien sur papier. On prévoyait, par exemple, la mise sur pied d'une unité de soutien pour la Commission constitutionnelle; en fin de compte, ce furent toutefois de simples unités techniques, de courte durée, qui n'avaient pas été conçues pour susciter un engagement durable envers une vaste campagne d'éducation civique dans l'ensemble du pays. La MANUA n'a pas agi de manière suffisamment énergique. Résultat : une occasion ratée de tenir vraiment compte des opinions de la population afghane, de l'informer des incidences de la loi constitutionnelle et de favoriser une appropriation du processus qui aurait été un gage de stabilité et de légitimité.

L'insécurité durant les consultations

L'insécurité alarmante qui régnait dans tout le pays a aggravé les délais insuffisants accordés, ce qui s'est répercuté sur les consultations. Dans certaines régions, le climat était certes beaucoup plus grave; on aurait néanmoins pu prendre des mesures afin de rétablir au moins en partie l'équilibre. Mis à part son rôle consultatif en matière de sécurité, la MANUA n'a pourtant établi aucune structure pour améliorer la sécurité là où les consultations devaient se tenir, même après avoir reconnu que la situation se dégradait¹⁴. Dans ce contexte, les consultations ont pu être menées uniquement dans les capitales provinciales, ce qui a laissé pour compte toutes les régions rurales. La MANUA ne cesse de déclarer que son rôle consiste à appuyer le gouvernement afghan et non à le remplacer. Or, dans les provinces, c'est souvent le gouvernement lui-même que craint la population. Des chefs de guerre notoires y occupent en effet les fonctions de gouverneurs; c'était du moins la norme jusqu'à la répression récente du président Karzai contre certains d'entre eux. Le contrôle intense et sans relâche des chefs de guerre, soutenus par leurs propres milices armées, empêche les gens de se déplacer librement, d'exercer visiblement leur droit à la liberté d'association ou d'exprimer ouvertement leur opinion. Le mandat de la MANUA renferme pourtant une disposition *vraiment* explicite en ce sens quant à son engagement envers les questions

¹⁴ MANUA, fiche d'information sur les affaires politiques, site web de la MANUA.

sexospécifiques¹⁵ »; la sécurité constitue un aspect de ces rapports où le soutien de cet organisme des Nations Unies aurait pu s'avérer très utile.

La MANUA n'a pris aucune mesure de sécurité durant les consultations, une inaction inexcusable compte tenu de l'expérience vécue durant la *Loya Jirga* d'urgence en juin 2002. Elle avait alors signalé les importants défis « soulevés par la situation d'insécurité due aux tensions ou aux conflits ouverts entre tribus et commandants locaux dans certaines régions¹⁶ ». D'après la MANUA, ceci avait permis à ceux qui cherchaient à étendre ou à maintenir leur pouvoir à l'extérieur du gouvernement central de manipuler et de contrôler la *Loya Jirga* d'urgence. À titre d'exemple, des chefs de guerre qui n'avaient pas été élus ont néanmoins assisté aux séances de la *Loya Jirga*, sous la tente, aux côtés des délégués élus; des femmes déléguées ont déclaré avoir reçu des menaces de la part de ces individus¹⁷. Malgré les déclarations d'inquiétudes à ce sujet dans les discours, ni les autorités afghanes ni les autorités internationales responsables d'assurer la protection des délégués et la légitimité de l'événement n'étaient prêtes à réagir en prenant des mesures adéquates. Cette expérience aurait dû servir une leçon claire pour veiller à la planification des futures *Loya Jirgas*.

Des mesures de sécurité renforcées auraient également pu remédier aux pratiques d'exclusion observées à l'intérieur des processus politiques locaux dans la plupart des régions de l'Afghanistan, car elles auraient permis de vérifier l'accès des femmes aux processus en question. Les *shuras*, qui sont des assemblées de village, étaient le moyen prévu pour nommer les délégués qui participeraient à la *Loya Jirga* d'urgence en 2002. Ce forum ponctuel de prise de décisions comprend d'ordinaire les aînés du village, les propriétaires fonciers, les khans et les commandants militaires « sans rôles clairement définis¹⁸ », mais *jamais* les femmes¹⁹. D'après les observations, il se serait de plus en plus militarisé durant les deux dernières décennies²⁰; même si la résolution des conflits peut s'y faire par consensus, il ne s'agit pas d'un processus inclusif qui s'adresse à l'ensemble des membres d'un village. À Herat, par exemple, Ismail Khan

¹⁵ MANUA, fiche d'information, septembre 2002.

¹⁶ MANUA, fiche d'information sur les affaires politiques, site Web de la MANUA.

¹⁷ Human Rights Watch, « Afghanistan: Loya Jirga Off to a Shaky Start », *Human Rights News*, 13 juin 2002.

¹⁸ Ali Wardak, *Jirga - A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan*, p. 5.

¹⁹ Dyan Mazurana, entrevue personnelle, 4 mars 2004.

²⁰ Ali Wardak, *Jirga - A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan*, p. 5.

aurait pris des mesures afin d'assurer le contrôle des *shuras* par des membres du même courant politique et de la même origine ethnique que lui; il aurait ainsi exclu toute personne qu'il considérait comme un adversaire politique²¹. La plupart des femmes n'auraient pas tenté de se tailler une place dans un tel château fort masculin; mais à supposer qu'elles l'aient fait, elles auraient dû s'attendre à subir menaces, intimidation et diverses autres formes de discrimination.

Officiellement, toute la population afghane peut voter en faveur du candidat de son choix pour représenter son district à la *Loya Jirga*. La sélection des personnes qui posent leur candidature s'opère toutefois à la suite des décisions prises par la *shura*. Par ailleurs, la population vivant dans un territoire sous le contrôle d'un chef de guerre régional est souvent contrainte de contribuer à l'élection de la personne que propose le pouvoir régional. Les électeurs, qui sont en majorité des hommes, ne votent donc pas nécessairement de manière indépendante. Abstraction faite de ce climat de coercition, les traditions bien ancrées de discrimination envers les femmes et le peu de prestige des villageoises à l'intérieur des ménages font en sorte que la plupart des hommes interdisent de toute façon à leur épouse de voter. Si la participation des femmes aux processus politiques élémentaires comme le vote progresse légèrement dans *certaines* centres urbains, il ne faudrait pas présumer qu'il en va de même dans les régions rurales où vivent la vaste majorité des Afghanes.

Une surveillance étroite et prudente de toutes les *shuras* ainsi que l'intervention d'un acteur externe indépendant, comme la Commission afghane indépendante des droits de la personne, auraient rendu les consultations plus propices à une participation libre et ouverte des femmes. Par surcroît, ces deux mesures auraient favorisé le soutien des candidates indépendantes. Sans assumer l'entière responsabilité de la campagne d'information publique, la MANUA aurait pu exercer une influence considérable en coordonnant l'affectation de ressources à une vaste campagne d'éducation civique pour les femmes des milieux ruraux. Un grand nombre d'ONG locales et internationales ont tenté d'offrir de modestes ateliers et séminaires de formation sur le vote; leurs activités se sont toutefois limitées à Kaboul et à quelques autres endroits dans les centres urbains. De tels efforts auraient peut-être réussi à augmenter le nombre de femmes qui ont voté et à neutraliser les tentatives menées lo-

²¹ Human Rights Watch, *Q & A on Afghanistan's Loya Jirga Process*, 15 avril 2002.

calement pour les exclure des consultations, y compris des *shuras*. Au lieu de cela, la MANUA a accordé un appui total et inconditionnel au processus discriminatoire des *shuras*, sans prendre aucune mesure pour régler les problèmes de sécurité. Ceci a laissé une plus grande marge de manœuvre aux chefs de guerre et aux partis politiques qui ont pu ainsi manipuler le processus à leurs fins en profitant de l'isolement des régions stratégiques. Résultat : le processus d'élaboration de la nouvelle constitution est devenu encore moins démocratique et encore moins susceptible de répondre aux besoins des femmes.

Pendant que la MANUA se préoccupait peu du manque de sécurité durant les consultations, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) restait cantonnée à Kaboul vu l'absence de volonté politique, de la communauté internationale, d'envoyer des troupes dans les provinces. Une force internationale de maintien de la paix dans certaines provinces clés aurait pourtant favorisé des taux de participation plus élevés aux consultations. Elle aurait aussi permis de transmettre des informations sur la constitution à un plus grand nombre de citoyens et citoyennes. En Afghanistan, les menaces ne sont pas toujours difficiles à détecter; des mesures simples suffisent donc pour contrer des systèmes où règne l'insécurité. Parmi la population afghane et la communauté internationale en Afghanistan, tout le monde sait, par exemple, que des violations des droits de la personne et des manœuvres d'intimidation se produisent souvent aux postes de contrôle sur les routes et aux frontières entre provinces et territoires. On aurait donc pu y détacher du personnel de la FIAS ou des observateurs de la MANUA pour éviter aux femmes qui se déplaçaient pour voter et pour participer aux consultations ou à la LJC d'être harcelées ou empêchées de poursuivre leur route. La FIAS a fini par répondre à l'urgent besoin d'assurer la sécurité dans les provinces, mais elle a évité les moins sûres comme Kandahar. Parce qu'elle est restée absente des provinces durant les mois qui ont précédé la *Loya Jirga*, elle a raté l'occasion de contribuer au succès d'une étape critique des efforts consentis afin de démocratiser l'Afghanistan.

Les *Loya Jirgas*, qui servent depuis longtemps à résoudre les conflits en Afghanistan, sont reconnues comme des forums pour la prise de décisions politiques²², mais elles ne sont pas l'unique source de légitimité pour la nouvelle constitution. Le texte présenté aux délégués au début de

²² Ali Wardak, *Jirga - A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan*, 2003.

la LJC devrait refléter le plus possible les opinions d'une majorité représentative de la population. Les institutions qui avaient le pouvoir de profiter au maximum des mois précédant la LJC, en particulier la MANUA, la FIAS et la Commission constitutionnelle, ont trop misé sur cet événement. Or, la LJC ne comptait que 20 % de femmes et un minimum de groupes minoritaires; ses délibérations ont souvent été complètement dominées par les tiraillements politiques entre factions et entre partis, ce qui a aliéné les autres personnes venues exprimer la volonté des gens qu'elles représentaient. En fin de compte, la LJC n'a pas été un événement garant de la légitimité de la constitution comme l'avaient espéré la MANUA et d'autres intervenants; pourtant, les étapes de consultation et d'information du public auraient pu conférer au processus un caractère authentique de légitimité et de démocratie.

La mobilisation de la société civile

Les femmes afghanes ont immédiatement reconnu l'occasion que leur offrait le discours de la Commission de réexamen de la constitution à propos des consultations et de l'information du public; profitant de la courte période allouée, elles se sont mobilisées pour influencer le processus. Depuis les groupes de base sur le terrain jusqu'aux organismes internationaux de lobbying où elles se trouvaient, les Afghanes ont mis sur pied des initiatives pour faire intégrer les opinions des femmes dans le texte en cours de rédaction, pour assurer la participation de femmes progressistes à la *Loya Jirga* constitutionnelle (LJC) et pour informer les femmes au sujet du processus. Des petits groupes de femmes ont organisé des ateliers sur la constitution dans les villages ruraux, tandis que des femmes occupant des postes au gouvernement se réunissaient pour former un groupe de travail sur les femmes et le droit, le Groupe de travail « Droits et égalité des sexes », qui a transmis des recommandations à la Commission et aux délégués qui devaient se rendre à la LJC.

Dès le début d'avril 2003, des initiatives furent lancées afin que l'on tienne compte des priorités de la société civile tant dans le contenu de la constitution que dans le processus d'élaboration. La Fondation pour la culture et la société civile a réuni entre autres des représentants des ONG, des membres de la magistrature et de la Commission afghane indépendante des droits de la personne, ainsi que des professeurs de l'Université de Kaboul. Ensemble, ces personnes ont formulé une liste de recommandations par rapport au processus de la LJC. Parmi celles-ci figuraient la

nécessité de faire participer la société civile aux délibérations et de mettre en place des mesures pour augmenter la participation des femmes. Les membres de la Fondation trouvaient en effet que les 20 % de sièges alloués aux femmes étaient insuffisants et que le manque de représentation féminine nuisait à la légitimité de la LJC. En juillet 2003, l'organisme Women Activities and Social Services Associations et une organisation indépendante de femmes de la région de Hérat ont tenu une assemblée publique sur la loi constitutionnelle et les femmes, qui a réuni 110 personnes. Il a rendu publics les résultats des discussions puis en a fait part à la Commission.

Outre les recommandations qu'ils ont exprimées à partir des opinions soigneusement recueillies auprès des femmes, les groupes de femmes de la société civile se sont activement organisés pour sensibiliser les femmes au processus d'élaboration de la constitution et les informer de leur droit d'y participer. Le Centre de ressources des femmes afghanes a ainsi lancé un programme de formation pour les enseignantes du niveau secondaire afin qu'elles puissent à leur tour informer leurs élèves au sujet de la constitution, de la LJC et des droits des femmes. Le Centre pour la santé et le développement des femmes afghanes a mis sur pied un projet d'une durée de six mois pour offrir des ateliers aux femmes analphabètes et semi-analphabètes dans les villages du Parwan. Par conséquent, la plupart des participantes ont décidé de voter pour élire des délégués à la LJC et l'une d'elles s'est même portée candidate. Des ONG indépendantes comme Mujtam-e-Azadi ont établi des réseaux, à partir de Kaboul, pour faciliter la communication entre les femmes leaders. Development of Civil Society of Afghanistan a mis au point un programme pour rejoindre les femmes réfugiées qui étaient rentrées de l'Iran et du Pakistan; l'organisme iranien HAMI a collaboré avec des groupes de femmes afghanes pour offrir des ateliers, à Téhéran, afin de familiariser les réfugiées afghanes avec le processus d'élaboration de la constitution. Le journal des femmes, le *Women's Weekly Mirror*, a publié de l'information sur ces activités, les progrès des consultations publiques de la Commission et la participation de la communauté internationale. Des douzaines d'autres groupes ont réalisé des activités similaires en tirant parti de leurs maigres ressources avec un appui minimal des structures officielles telles que la MANUA et les ministères de l'AIA.

Le Forum de la société civile afghane, de la Fondation suisse pour la paix, a formé une coalition de représentants des ONG afghanes qui offraient de

la formation aux leaders de la communauté dans les provinces afin que l'éducation civique sur la constitution atteigne le maximum de gens. Le groupe de travail Gender and Law, qui a vu le jour en 2002, compte 20 membres représentant des institutions du gouvernement et de la société civile qui s'occupent des droits des femmes en Afghanistan. En novembre 2003, le Groupe a remis à la Commission de réexamen de la constitution une liste de recommandations visant à faire inscrire les droits des femmes dans la nouvelle constitution. La participation et l'appui de la ministre de la Condition féminine et de la ministre d'État à la Condition féminine ont conféré du prestige à ce document pour les délégués à la LJC et les membres de la Commission.

À l'approche de la LJC, une vaste coalition représentative de groupes de la société civile a dressé une liste de plus de 60 femmes, dont 25 étaient jugées prioritaires, connues pour leur position progressiste par rapport aux droits des femmes. Cette liste de candidatures fut remise au président Karzai, qui en a retenues seulement trois pour faire partie des 50 délégués qu'il devait nommer pour participer à la LJC.

À l'extérieur de la capitale, les femmes se sont organisées, malgré de plus grandes contraintes. À Mazar-i-Sharif, une station de radio communautaire a diffusé des informations sur le processus de la LJC durant ses émissions. Toujours dans cette ville, 220 femmes ont assisté à des ateliers organisés par un groupe de femmes local pour connaître le processus d'élaboration de la constitution. Les groupes qui le pouvaient se sont rendus à l'extérieur de la capitale pour informer les femmes dans les campagnes aux environs de Kaboul et dans les villages de la province de Parwan. Malheureusement, la plupart des groupes de femmes ont dû se limiter aux centres urbains; la majorité des femmes afghanes, qui vivent dans les régions rurales, sont donc restées complètement dans l'ignorance du processus constitutionnel²³ et de la manière dont la constitution va influencer leur vie.

Le meilleur espoir de paix et de stabilité en Afghanistan réside peut-être dans l'essor d'une société civile dynamique et ingénieuse²⁴. Durant les mois qui ont précédé la LJC, ce mouvement naissant a prouvé qu'il peut se mobiliser rapidement pour influencer les processus politiques. Les for-

²³ Dyan Mazurana, entrevue personnelle, 4 mars 2004, d'après des informations fournies dans le rapport qui paraîtra sous peu, *Human Security and Livelihoods of Rural Afghans 2002-2003*.

²⁴ Dyan Mazurana, entrevue personnelle, 4 mars 2004.

ces conservatrices qui poursuivent un programme menaçant pour les droits des femmes sont toutefois bien organisées pour en faire autant et, chose importante, elles disposent aussi de grandes ressources. Les pages qui suivent en donneront d'ailleurs la preuve. Il faut néanmoins noter que, bien avant la LJC elle-même, ces forces conservatrices ont formulé des exigences de façon orchestrée et constante durant leurs consultations avec les autorités gouvernementales. L'ICG a ainsi signalé des « revendications préparées, de toute évidence, pour obtenir la reconnaissance, dans la constitution, des 'droits' des moudjahiddines et des critiques formulées à l'endroit des libertés civiles et des droits des femmes²⁵ » durant les consultations menées à Herat et à Kaboul. Le programme mis de l'avant par les membres des partis conservateurs comme le Jamiat-e-islami, les factions des chefs de guerre comme celles d'Ismail Khan à Herat ou d'autres alliances politiques fondamentalistes domine tous les aspects de la participation politique. Il filtre de manière efficace les informations qui circulent dans les deux sens : à savoir les messages que les Afghans veulent transmettre au gouvernement central et les messages que le gouvernement central peut transmettre aux Afghans. La probabilité que les femmes puissent, sans danger, exprimer ouvertement leurs priorités pour la constitution est donc bien mince dans les territoires toujours sous le contrôle des chefs de guerre et de leurs armées.

La société civile a déterminé collectivement les revendications prioritaires pour les droits de la personne et l'égalité des sexes; dans le peu de temps à sa disposition, elle a organisé des actions afin de prendre part aux consultations. Malgré cela, le grave climat d'insécurité qui régnait a restreint la portée de ses actions. Cette insécurité, perpétuée par la domination continue des chefs de guerre et des forces fondamentalistes, a miné la légitimité des consultations avec la population afghane; elle a aussi empêché une participation significative de la société civile. Le processus d'élaboration de la constitution a ainsi souffert de lacunes dans un climat général d'insécurité intolérable. Si les pays donateurs avaient accordé plus de priorité aux programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR), la démobilisation aurait déjà stabilisé la situation dans les provinces et aurait pu créer un milieu plus propice à la réalisation d'un processus politique libre et équitable. Un autre facteur a ralenti la participation, à savoir les délais insuffisants accordés à la société civile pour se prévaloir pleinement de l'occasion de dialoguer avec les person-

²⁵ Rapport de l'ICG, *Afghanistan: The Constitutional Loya Jirga*, décembre 2003, p. 2.

nes qui définissaient le processus d'élaboration de la constitution. Enfin, si la Commission de réexamen de la constitution, avec davantage d'appui de la MANUA et des autres acteurs internationaux, avait reconnu la nécessité de mesures plus énergiques et plus générales pour assurer la sécurité durant les consultations, la société civile aurait pu jouer un rôle plus déterminant pour démocratiser le processus et faire entendre les priorités des femmes afghanes pour la constitution. L'absence d'engagement par rapport aux besoins de sécurité illustre l'attention disproportionnée qui a été accordée aux centres urbains où les femmes peuvent un peu plus facilement participer à la vie politique et où les conflits persistent, mais posent moins de danger immédiat.

Le manque de temps pour réaliser les étapes de consultation et d'information du public prévues durant le processus d'élaboration de la constitution a empêché la mise en place de mesures efficaces de sécurité pour faciliter la participation des femmes. Il a aussi réduit l'impact que le mouvement des femmes pouvait avoir durant ces étapes. En novembre 2003, la Division de la promotion de la femme des Nations Unies a organisé une réunion d'experts sur les accords de paix comme moyen de promouvoir l'égalité des sexes et d'assurer la participation des femmes. Les participants ont notamment conclu : les « pressions que la communauté internationale, ou d'autres bailleurs de fonds des négociations de paix [...], exerce pour arriver à un accord de paix dans les délais prescrits pourrait imposer des contraintes aux groupes de femmes qui veulent mener une véritable consultation » et « nuire à la création d'un espace civil où les femmes peuvent élaborer des stratégies efficaces pour la prévention et la résolution des conflits, voire réduire la capacité des groupes de femmes de fixer leurs propres priorités²⁶ ». Par conséquent, la priorité absolue accordée au fait de tenir la LJC le plus tôt possible sans prendre dûment en considération le temps nécessaire pour organiser une consultation publique significative a fortement nui à l'organisation des femmes de la société civile. Lorsque les femmes ne peuvent se faire entendre durant la consultation et qu'elles représentent moins du cinquième de la LJC, il convient de remettre en question le caractère « démocratique » du processus.

²⁶ Nations Unies, Division de la promotion de la femme, rapport de la réunion du groupe d'experts, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women - A Framework of Model Provisions », 10 déc. 2003, p. 9.

La *Loya Jirga* constitutionnelle

La *Loya Jirga* constitutionnelle (LJC) de l'Afghanistan est, essentiellement, un accord de paix. Il s'agit d'une tentative visant à réunir toutes les parties intéressées pour les amener à s'entendre sur un cadre juridique pour un pays qui repart sur de nouvelles bases. Un processus impératif si l'on veut reconstituer ce pays divisé en multiples fiefs sous le contrôle de chefs de guerre poursuivant des objectifs divergents, mais rarement progressistes. La LJC sert aussi de forum où confirmer les valeurs et les principes communs de la population.

L'ensemble de la société civile, le mouvement des femmes afghanes et les citoyennes en général²⁷ ont clairement montré, par leurs paroles et leurs gestes, que le respect des droits fondamentaux des femmes était au cœur même de ces valeurs et principes communs. Les militantes ont travaillé sans relâche pour veiller à transmettre clairement ce message. Par conséquent, l'AIA et les commandants régionaux ont été forcés de tenir compte de leurs revendications et de reconnaître officiellement la nécessité d'inclure les femmes, du moins sur papier.

Des preuves abondantes le montrent : lorsque les femmes participent à *tous les niveaux* des processus de résolution des conflits, de consolidation de la paix et des exercices ultérieurs d'édification de la nation, la situation des femmes s'améliore nettement dans l'État qui se relève du conflit²⁸, car elles font entendre leurs voix dans les instances décisionnelles. Il ne suffit pas d'intégrer les femmes à une étape quelconque du processus, si ce n'est pas dès le point de départ. Ce critère figure d'ailleurs explicitement dans la Résolution 1325 du Conseil de sécurité où l'on signale que des processus d'élaboration d'une constitution, en particulier, offrent un espace permettant d'instaurer des mesures permanentes pour assurer la protection des droits fondamentaux des femmes. Un exercice de consolidation de la paix comme la rédaction d'une nouvelle constitution exige toutefois de considérer l'intégration des droits des femmes non seulement comme une obligation, mais aussi comme une *occasion*. En Afghanistan, les femmes n'ont jamais bénéficié d'une pleine égalité avec les hommes; le régime des talibans, qui a été l'illustration par excellence de cette inégalité historique, a révélé au monde entier jusqu'où pouvaient aller les viola-

²⁷ Human Rights Research and Advocacy Consortium, *Speaking Out*, nov. 2003, p. 27-29.

²⁸ Nations Unies, Division de la promotion de la femme, rapport de la réunion du groupe d'experts, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women - A Framework of Model Provisions », 10 déc. 2003.

tions extrêmes des droits des femmes. L'établissement d'un nouveau gouvernement et un engagement renouvelé de la communauté internationale ouvrent la voie pour que les femmes fassent leur entrée sur la scène et déclarent la réorganisation de l'ancienne société.

L'expérience que les femmes ont vécue à la LJC a donc été bien plus qu'une occasion unique de prouver qu'elles étaient capables de participer au processus et d'exercer une influence. Il s'agissait également d'un moment critique où la communauté internationale, le gouvernement afghan, la société civile internationale et tous les autres intervenants pouvaient mobiliser leurs ressources afin de saisir cette occasion de redresser les très graves torts commis envers les femmes. Il aurait donc fallu consacrer le maximum d'efforts afin de donner le maximum de poids aux revendications des femmes et de protéger leur droit de participer. L'élaboration de la constitution était un événement si critique pour jeter les bases de la démocratie que ce n'était pas le moment d'accorder des concessions à ceux qui s'opposent aux intérêts et aux droits fondamentaux des femmes ni d'adopter une stratégie fragmentaire pour obtenir des gains pour les femmes.

La participation des femmes à la LJC

Encore une fois, le manque de sécurité s'est avéré la menace la plus immédiate qui a empêché une pleine participation des femmes. Les déléguées qui venaient des provinces, à l'extérieur de Kaboul, ont dû voyager en territoire hostile – au risque de subir le harcèlement des milices régionales, la détention aux postes de contrôle des forces policières et militaires, voire les agressions sexuelles, y compris le viol. Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies en Afghanistan décrivait brièvement la situation à l'approche de la LJC : « le processus dans son ensemble pose un défi en raison d'une détérioration de la sécurité attribuable aux actes quotidiens de harcèlement et d'intimidation, aux conflits entre groupes ethniques et factions, au nombre croissant d'éléments liés aux talibans et à Gulbuddin Hekmatyar, ainsi qu'à l'économie tributaire du trafic de drogue²⁹ ».

²⁹ Allocution de Lakhdar Brahimi, RSSG, au Conseil de sécurité, 6 mai 2003.

La MANUA et l'AIA auraient pu mettre en place des mesures concrètes afin d'écartier de telles menaces³⁰. Des organismes de défense des droits de la personne, y compris Droits et Démocratie³¹, Human Rights Watch³² et Amnesty International³³, avaient d'ailleurs formulé des recommandations précises à ce sujet. Bien avant la tenue de la LJC, des indices clairs laissaient en effet penser que le processus ne serait pas ouvert aux femmes : « les militantes des groupes de défense des droits des femmes craignent beaucoup que les mesures de sécurité adoptées pour la *Loya Jirga* constitutionnelle soient aussi inefficaces que celles prises pour la *Loya Jirga* d'urgence, en juin 2002³⁴ ». Malheureusement, on ne prit aucun moyen pour assurer la sécurité des candidates.

Beaucoup de candidates et de déléguées ont été en butte à des manœuvres d'intimidation dans le climat général de peur qui régnait durant les mois précédant la *Loya Jirga* constitutionnelle. Les femmes qui n'étaient pas affiliées aux factions politico-militaires dominantes ont été isolées durant leur campagne; elles ont aussi été la cible de harcèlement, d'intimidation et de menaces de mort explicites³⁵. À titre d'exemple, au Badakshan, un candidat populaire s'est retiré de la course après avoir reçu des menaces de mort de la part d'un commandant militaire local³⁶. Son retrait a facilité la victoire de Burhanuddin Rabbani, chef de guerre notoire et ancien président de l'Afghanistan de 1992 à 1996; durant la période où il a dirigé le pays, les femmes ont subi des sévices physiques et sexuels extrêmes aux mains de ses soldats. Il a acquis la réputation de commandant militaire impitoyable et d'islamiste conservateur qui ne voit aucune place pour les droits des femmes dans la nouvelle constitution.

Les élections tenues à Kandahar ont été marquées par une ambiance particulière de violence. Des hommes armés dirigés par Gul Agha Sherzai et

³⁰ Après la tentative d'intimidation de la déléguée Malalai Joya, la MANUA a travaillé avec les forces policières afghanes afin d'assurer la protection de cette dernière pour le reste de la LJC. Voir ci-dessous.

³¹ Annexe A, Lettre de Droits et Démocratie au président Karzai au sujet des mesures pour assurer la sécurité des femmes à la LJC. www.ichrdd.ca/frame2.iphtml?langue=0

³² Human Rights Watch, 29 oct. 2003. <http://hrw.org/press/2003/10/loyajirga1029.htm>

³³ Rapport d'Amnesty International, *No one listens to us and no one treats us as human beings: Justice Denied to Women*, 6 octobre 2003.

³⁴ Rapport d'Amnesty International, *No one listens to us and no one treats us as human beings: Justice Denied to Women*, 6 octobre 2003.

³⁵ Entrevues de Droits et Démocratie avec des candidates et des déléguées de Herat, de Bamyan, de Zabul et de Kaboul, janvier 2004.

³⁶ Lettre de Human Rights Watch au président Karzai, 29 octobre 2003.

Mullah Naqibullah ont monopolisé le processus et réduit à néant toute possibilité de mises en candidature libres et équitables. Même à Kaboul, sans doute la ville la plus sûre de l'Afghanistan, les autorités de la MANUA ont vu deux représentants de Shura-e Nazar, une puissante faction du Jihad de cette ville, vérifier des bulletins de vote³⁷. Ils y ont aussi noté la présence d'hommes armés, d'agents des services secrets afghans, de fonctionnaires du ministère de la Défense et de Zalmay Tofan, un commandant supérieur sous la direction d'Abdul Rasul Sayyaf, à proximité des bureaux de scrutin et même à l'intérieur de ceux-ci.

La province de Herat s'est illustrée par les excès commis pour faire obstacle à toute participation des femmes au processus constitutionnel. Elles n'y ont eu aucune chance de faire ouvertement campagne pour être nommées comme déléguées à la LJC, sous la surveillance du gouverneur Ismail Khan et de son armée privée d'environ 30 000 hommes. Chef de guerre sans doute le plus connu de l'Afghanistan, il est devenu tristement célèbre quand la presse internationale a récemment révélé qu'il avait maintenu, à Herat, les politiques restrictives des talibans pour les femmes³⁸. Outre le fait d'avoir imposé des tests de virginité pour les filles célibataires, interdit l'éducation mixte et formulé un décret interdisant aux femmes de conduire un véhicule, Ismail Khan est réputé pour son aversion à l'endroit des femmes qui tentent de participer à la vie politique ou à la société civile à l'échelle locale. Il est aussi interdit aux femmes de Herat d'organiser des réunions dans la communauté ou même des groupes de discussion dans leurs classes à l'université. Une telle atmosphère ne les a certes pas encouragées à se faire représenter à la LJC, bien qu'environ 12 % de la population afghane vive dans cette province. Deux déléguées de Herat ont néanmoins remporté des sièges et ont pu participer à la LJC. À leur retour, elles ont toutefois subi des menaces pour les opinions qu'elles y avaient exprimées à propos de la constitution³⁹.

La MANUA et l'AIA connaissaient bien les problèmes auxquels se heurtaient les femmes de Herat et la nécessité de prendre des mesures afin de

³⁷ PakTribune.com, « Afghanistan's warlords still call the shots », 2 janvier 2004.

³⁸ Peter Kammerer, « Rivalry of warlords hindering democracy », South China Morning Post, 23 mars 2004; IRIN reporting, « AFGHANISTAN: Concern over women's education in Herat », 16 janvier 2003; Rapport d'Amnesty International, No one listens to us and no one treats us as human beings: Justice Denied to women », 16 octobre 2003; Human Rights Watch, « 'We Want to Live as Humans': Repression of Women and Girls in Western Afghanistan », <http://www.hrw.org/reports/2002/afghnwmn1202>, 17 décembre 2002; Amin Tarzi, « Herat Governor Bans Women from Co-Ed Language Courses », RFE/RL Newslines, 18 décembre 2002.

³⁹ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC, janvier 2004.

permettre leur participation à la LJC. En janvier 2003, Kamal Hossain, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de la personne en Afghanistan, a publié un rapport⁴⁰ sur la situation dans cette province; il y mentionnait que sa principale source d'inquiétude concernait les violations des droits fondamentaux des femmes. Une foule d'autres documents décrivaient les infractions aux droits des femmes qui avaient tenté de se porter candidates à la dernière *Loya Jirga* d'urgence, en juin 2002. Avant l'événement, une femme médecin réputée de Herat a organisé une réunion à laquelle assistaient 120 femmes pour discuter de questions d'intérêt pour les femmes. Résultat : « Son bureau privé a été perquisitionné, fermé à clé et placé sous la surveillance d'un garde armé, sa pratique privée a effectivement été fermée pendant deux mois. Lorsqu'elle a défendu sa cause, elle a vu arriver à sa porte davantage d'hommes armés et elle a subi un interrogatoire durant quatre heures⁴¹. »

Initialement prévue en octobre 2003, la *Loya Jirga* constitutionnelle (LJC) fut reportée à cause des pressions de la société civile, ce qui a permis de gagner plus de temps pour le processus de consultation. Des retards dans l'organisation ont fait repousser encore une fois l'ouverture officielle au 14 décembre 2003 au lieu du 5 décembre. Deux délégués furent nommés pour représenter les personnes handicapées outre les 50 personnes nommées par le président Karzai; en fin de compte, il y eut 502 délégués à la LJC. De ce nombre, 100 étaient des femmes. Deux d'entre elles avaient été élues à partir des quotas établis pour chaque province, soit un total de 64; les autres furent élues, sauf celles nommées par le président. Les Nations Unies l'avaient informé que la moitié des personnes qu'il nommerait devrait être des femmes. Comme nous l'avons mentionné auparavant, les groupes de la société civile se sont mobilisés pour lui présenter des listes de leurs candidates favorites. En fin de compte, il a choisi 26 femmes, mais peu d'entre elles avaient été recommandées. Cette première grande déception signala aux groupes du mouvement des femmes à quel point les mesures réelles prises pour inclure les femmes ne correspondaient pas nécessairement aux discours de l'AIA et des Nations Unies.

Les délégués à la LJC ont été élus pour représenter les districts électoraux des 32 provinces de l'Afghanistan à partir d'un collège électoral formé d'environ 19 000 électeurs et électrices. La méthode adoptée signifiait

⁴⁰ Rapport du Rapporteur spécial, Kamal Hossain (E/CN.4/2003/39), 13 janvier 2003.

⁴¹ Déclaration de Mariam A. Nawabi devant le Comité du Sénat sur les relations internationales, Women's Participation in Civil Society and the Political Sphere in Afghanistan, 19 novembre 2003.

qu'au moins une certaine « apparence de processus démocratique serait respectée⁴² ». Malheureusement, malgré une participation relativement forte, l'insécurité, les menaces et l'intimidation ont retardé le scrutin dans plusieurs provinces, en particulier dans le Sud. De plus, la légitimité des élections a été grandement ternie par l'achat de votes et l'intimidation politique qui se sont produits notamment dans les provinces de Herat, de Kaboul, de Ghor et de Badakhshan⁴³. Plusieurs femmes ont signalé à Droits et Démocratie qu'elles avaient décidé de ne pas voter; elles craignaient en effet que leur vote ne reste pas secret et s'inquiétaient des conséquences qu'un vote indépendant pourrait leur valoir de la part des chefs de guerre⁴⁴. La majorité des délégués élus avaient donc des liens avec un chef de guerre contrôlant leur province d'origine. Ce fut notamment le cas de Herat où les délégués les plus puissants étaient tous des alliés d'Ismail Khan et de ses représentants.

La domination et l'intimidation des factions sous la tente de la LJC

Des coalitions informelles organisées par les partis islamistes ont dominé le processus du scrutin; le degré d'extrémisme de leurs opinions concernant le rôle des femmes dans la société et la politique en Afghanistan variait quelque peu. Un bon nombre des partis politiques les plus influents au pays ont une vision profondément conservatrice des droits des femmes et ces partis furent ceux qui, selon les rapports, se livrèrent souvent à l'achat de votes pendant toute la durée de la LJC. Le précédent créé par ces partis et les coalitions politiques ponctuelles mises sur pied au cours des élections devait se poursuivre durant toute la LJC. À l'intérieur comme à l'extérieur de la tente, des délégués affiliés avec certains partis et coalitions extrémistes, ainsi que des partisans de la ligne dure au sein du gouvernement actuel (y compris des juges de la Cour suprême) ont été dénoncés pour avoir intimidé d'autres membres. Les gestes reprochés comprenaient des menaces explicites et implicites contre les personnes qui prônaient des changements à la constitution allant à l'encontre des intérêts des partis islamistes, ainsi que le recours à des moyens illégaux pour manipuler le processus.

⁴² G. Rauf Roashan, *Afghan Constitution: An Exercise in Nation-building, a Test in Social Organization*, p. 1.

⁴³ Rapport de l'ICG, *Afghanistan: The Constitutional Loya Jirga*, 12 déc. 2003, p. 10.

⁴⁴ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC, décembre 2003.

De puissants chefs de guerre et des islamistes comme Sayyaf ont assisté à la LJC parce qu'ils ont été élus. Le président Karzai a toutefois contribué à renforcer leur présence en inscrivant sur sa liste de nominations plusieurs membres connus du Jihad, y compris Pir Ahmed Gailani, Ayatollah Mohammad, Asef Muhseni, Ahmad Nabi Mohammadi, Mohammad Akbari, Abdul Rashid Dostum et Ustad Farid. Cette liste révèle bien l'ascendance persistante des représentants des factions. Le gouvernement central n'aura guère d'autre choix que de continuer à intégrer des acteurs politiques affiliés avec des factions violentes et ultra-conservatrices tant que les programmes de DDR ne feront pas l'objet d'une planification adéquate et d'un engagement à long terme, tant qu'on laissera l'insécurité régner dans les provinces et tant que les États-Unis, l'Iran, la Russie, le Pakistan et d'autres pays financeront les armées privées des chefs de guerre régionaux. Dans de telles circonstances, la guerre civile devient la solution de rechange à un gouvernement qui est à la merci de chefs de guerre peu enclins à soutenir la participation des femmes.

La *majorité* des femmes déléguées à la LJC étaient, elles aussi, affiliées avec les factions violentes et conservatrices; elles se sont donc conformées aux exigences de ces factions quand elles ont voté. Les votes féminins ont donc été divisés selon les identités ethniques, religieuses et de faction au lieu de l'identité commune de femmes. Certaines candidates ont ainsi accusé ces représentantes d'avoir usé d'intimidation, par exemple en accusant une femme de vol ou en affirmant au mari d'une autre déléguée que celle-ci était coupable d'adultère⁴⁵. En Afghanistan, une telle accusation peut avoir de graves conséquences, y compris des actes extrêmes de violence familiale, l'emprisonnement ou la mort. Les déléguées qui tentaient de faire adopter des articles en faveur des droits des femmes n'ont pu coordonner leurs efforts pour avoir plus d'efficacité; elles auraient en effet couru un grand danger, si elles avaient parlé à des femmes de factions opposées⁴⁶. Par conséquent, les femmes ont travaillé de manière individuelle, isolées les unes des autres, ce qui a limité l'impact de leurs actions.

Bon nombre des femmes qui ont vécu des expériences d'intimidation ne voulaient pas signaler les incidents et les faire inscrire au registre des plaintes de la MANUA. Il faut dire que la MANUA n'a fait aucun effort pour expliquer complètement la procédure à l'assemblée ni pour assurer

⁴⁵ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC, janvier 2004.

⁴⁶ Medica Mondiale, rapport d'observation, 19 décembre 2004.

aux délégués que leurs rapports resteraient confidentiels et leur identité serait protégée. Selon des déléguées, le registre des plaintes était jugé inutile⁴⁷ et même dangereux, car on pouvait y voir le nom des personnes à côté de l'accusation portée.

Le discours de Malalai Joya, déléguée de la province de Farah, dont on a beaucoup parlé illustre bien l'atmosphère qui régnait sous la tente de la LJC. Cette femme a brisé le silence qui entoure habituellement les violations des droits de la personne commises par les forces du Jihad; elle a dénoncé l'emprise que continuent d'exercer de telles factions sur des processus politiques critiques comme la LJC. Sa franchise a déclenché des protestations, et les délégués ont pris immédiatement position. Selon des témoins, environ la moitié de l'auditoire a applaudi le discours apparemment spontané de Malalai Joya, tandis que l'autre moitié lui lançait des insultes⁴⁸, ce qui donne une idée des tendances politiques à la LJC. La tension a atteint son paroxysme quand certains délégués ont tenté de s'en prendre physiquement à Joya, laquelle fut aussitôt encerclée par des femmes voulant la protéger. Le président de la LJC, Sebghatullah Mojadeddi, a alors menacé d'expulser Joya pour le reste des délibérations, l'a accusée d'avoir perturbé l'assemblée et a laissé entendre qu'elle était communiste. Par la suite, des observateurs ont entendu d'autres délégués la menacer de mort; elle fut alors placée sous la protection de la MANUA. Cet incident reflète le climat général des discussions et de la peur de s'exprimer librement sous la tente.

Outre les cas flagrants de menace et d'intimidation, un autre événement est venu ternir la légitimité de la LJC, mais il s'avère bien plus difficile à mesurer. Fait significatif, après le discours de Malalai Joya, un changement notable s'est opéré sous la tente. Les femmes sont devenues remarquablement silencieuses et peu enclines à participer aux débats. Certains délégués ont dit avoir noté des femmes déléguées tremblant sur leurs chaises, pendant que des hommes délégués, affiliés avec les chefs de guerre ou les partis fondamentalistes, se comportaient de manière agressive durant les délibérations⁴⁹, en se lançant entre autres dans de violentes attaques verbales; tout ceci contribua à créer un climat où les femmes recevaient directement et indirectement le message que leur avis n'était pas

⁴⁷ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC, janvier 2004.

⁴⁸ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC, janvier 2004; Amy Waldman et Carolotte Gall, « A Young Afghan Dares to Mention the Unmentionable », New York Times, 18 décembre 2003.

⁴⁹ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC, janvier 2004.

bienvenu. Il était en outre peu probable que le comportement de certains hommes délégués soit condamné quand les responsables agissaient de la même manière. Quelques jours seulement après le début de la LJC, le président de l'assemblée, Sebghatullah Mojadeddi, a en effet lancé devant tous les délégués : « Ne tentez pas de vous hausser au niveau des hommes. Même Dieu ne vous a pas donné des droits égaux parce qu'en vertu de sa décision, il faut deux femmes pour valoir un homme⁵⁰. » Le manque de neutralité des responsables des débats a gravement nui à une participation égalitaire qui aurait permis de faire entendre les voix des personnes modérées et d'autres qui tentaient de donner leur point de vue durant le débat, mais furent abruptement interrompues par Mojadeddi⁵¹. Ce dernier aurait aussi, selon les allégations, menacé de retirer les cartes d'accès de trois délégués de Kaboul qui réclamaient d'inscrire dans la constitution un système présidentiel centralisé, ce qui allait à l'encontre des revendications des factions du Jihad. Mojadeddi était, pensaient généralement les délégués, aligné avec les islamistes fondamentalistes et un ardent supporteur des partis du Jihad; ses discours et ses commentaires subtils pendant toute la durée de la LJC trahissaient son orientation politique. Il ne fait aucun doute qu'un tel contexte a influencé le résultat final du vote. Par conséquent, il est impossible de savoir quels gains les femmes auraient pu obtenir sans cette crainte, compréhensible, du prix à payer si elles unissaient leurs efforts pour exiger des changements.

Pour discuter des 162 articles du projet de constitution, les délégués ont été répartis en 10 comités de 50 membres chacun. La direction de chaque comité fut confiée à un délégué élu, tous des hommes. De plus, la moitié des leaders des comités, lesquels exerçaient une grande influence sur les discussions, est associée avec les factions islamistes conservatrices du Jihad. À titre d'exemple, Burhanuddin Rabbani et Abdul Rasul Sayyaf, chef de la faction Itehad-Islami, dirigeaient chacun un comité. Selon des témoins, leurs efforts concertés pour bloquer les articles progressistes renfermant des dispositions favorables aux droits fondamentaux des femmes ont été évidents dans la plupart des comités de travail. Les enregistrements de plusieurs séances de délibérations confirment les réactions agressives, physiques et verbales, envers les femmes déléguées qui proposaient des changements contraires au *statu quo*. Lors d'un incident du

⁵⁰ Discours de Sebghatullah Mojadeddi enregistré par Samir Popalzai, 17 décembre 2003.

⁵¹ Entrevue de Droits et Démocratie avec l'observateur de la LJC, Khalid Majidyar, 5 janvier 2004.

genre, on a physiquement forcé une déléguée à quitter la salle de réunion du comité de travail et on lui a interdit de revenir⁵².

Une coalition de conservateurs, apparemment menée par Rabbani et Sayyaf, était extrêmement bien organisée de manière à ce que chacun de leurs alliés répète les mêmes demandes dans tous les comités. Ceci sautait aux yeux dans les formulations très précises mises de l'avant par divers individus dispersés à l'intérieur des comités. À un moment donné durant la LJC, un observateur d'un organisme international est tombé sur un document écrit en dari exposant les principales revendications au sujet de la formulation des articles : toutes avaient pour but de faire inscrire dans la constitution la supériorité de la loi islamique et de « principes islamiques » vaguement définis. Ce document intitulé « Proposed Amendments to the Constitution⁵³ » semble avoir inspiré un grand nombre d'éléments conservateurs à l'intérieur de la LJC et il fut, de toute évidence, distribué aux leaders politiques de l'Est de l'Afghanistan longtemps avant le début de la LJC. Parmi les recommandations qu'il renfermait figurent notamment la supériorité de la charia, un statut spécial pour les anciens combattants du Jihad, l'interdiction de la double citoyenneté, l'autorisation des punitions basées sur la notion de *huddud*, la stipulation que la présidence du pays est uniquement assumée par un homme et le retrait du mot « démocratie » parmi les objectifs du pays. Les propositions formulées de manière ambiguë laissaient une large marge de manœuvre permettant d'interpréter l'« Islam » et la « charia » comme des outils pour restreindre la liberté des femmes et de confier l'application de la loi islamique à des autorités peu favorables à l'amélioration de la situation des femmes en Afghanistan.

Dans les comités de travail, les femmes déléguées ont passé le plus clair de leur temps à combattre les membres des coalitions qui s'opposaient aux droits des femmes et exigeaient l'application de la loi islamique selon une interprétation rigoureuse de la jurisprudence islamique. Les femmes qui se sont exprimées de manière indépendante des factions dominantes ont été isolées puis exclues du reste des délibérations des comités de travail⁵⁴. Les injures, le harcèlement et les menaces sont devenus des incidents fréquents au cours des séances des comités. Les femmes s'y trou-

⁵² Entrevue de Droits et Démocratie avec une déléguée d'un comité de travail à la LJC, janvier 2004.

⁵³ Changements proposés à la Constitution par Rabbani and Sayyaf, 6 décembre 2003, transcription par Barnett Rubin.

⁵⁴ Entrevue de Droits et Démocratie avec une déléguée à la LJC, janvier 2004.

vaient toujours en minorité; une telle atmosphère n'avait donc rien pour les encourager à s'exprimer plus ouvertement afin de faire entendre les perspectives des femmes. Un facteur a aggravé cette manipulation de leur énergie et de leurs ressources : la nécessité de se mobiliser pour résister à des incidents urgents plus précis comme une pétition envoyée par *Jamiat-e-islami* qui réclamait d'inscrire dans la constitution un article exigeant le port obligatoire du *hidjab*. Les forces d'opposition ont très bien réussi à contrecarrer la participation réelle des femmes à l'ensemble du processus et sont parvenues, en fin de compte, à le rendre moins démocratique.

Malgré les obstacles, les femmes déléguées ont pu réaliser certains gains critiques durant la LJC grâce à une mobilisation rapide et ingénieuse. Par exemple, l'augmentation du nombre de sièges réservés aux représentantes à la *Wolesi Jirga*, qui fut porté d'un siège par province à deux, est le résultat direct de leur organisation diligente pour faire adopter un amendement à l'article en question dans chacun de leurs comités de travail. De façon analogue, elles s'étaient préparées pour préserver la disposition garantissant l'égalité des sexes.

Pendant que des désaccords faisaient rage à propos d'amendements qui avaient été ajoutés après le vote dans les comités, l'assemblée accepta une proposition à l'effet de revoir les amendements ou les articles de la constitution qui étaient demeurés inchangés. Les délégués pourraient remettre au comité du président une pétition en faveur d'un changement souhaité pourvu qu'ils recueillent la signature de plus de 150 délégués. Beaucoup de délégués ont alors saisi l'occasion pour tenter de nouveau de faire adopter leurs propositions. Une critique à l'endroit de cette méthode concernait la visibilité des noms des délégués figurant sur les pétitions. L'une d'elles demandait de retirer l'adjectif « islamique » de l'appellation « République de l'Afghanistan ». Le président de la LJC, *Sebghatullah Mojadeddi*, qui était censé jouer un rôle neutre de non-ingérence, s'est néanmoins exclamé en recevant cette pétition : « Les gens qui suggèrent de telles choses sont des infidèles. » Il a ajouté que ceux qui l'avaient signée devraient être « identifiés et punis⁵⁵ ». Ceci provoqua une peur légitime chez les nombreux délégués dont la signature pouvait tomber sous le regard de quiconque le désirait. Voilà un autre incident qui révèle le manque de mesures protection pour les délégués et les multiples occasions laissées aux factions du Jihad d'influencer le processus.

⁵⁵ Transcription d'une émission de la télévision afghane, « *Loya Jirga Day 19: Delegates Start Voting* », 1^{er} janvier 2004.

Un aspect tout de même positif concerne la décision prise au début de la LJC de tenir le vote par scrutin secret. Ce changement a permis d'offrir une protection essentielle aux délégués de deux sexes qu'un vote à mains levées aurait obligé à suivre le choix dicté par le pouvoir régional dans leurs provinces respectives. Sans un scrutin secret, les délégués auraient fondé leur vote principalement sur le degré de sécurité dans leur province et bien peu sur leur évaluation des besoins de la communauté qu'ils représentaient. Malgré cette victoire, le vote ne fut toutefois pas exercé de manière indépendante. La domination des leaders de factions sur tout le processus, tolérée par l'AIA, la MANUA et la communauté internationale, a en effet miné le caractère démocratique de cette forme traditionnelle de prise de décisions et entaché la légitimité de celle-ci aux yeux de la population afghane. Le sort des délégués qui rentraient dans leur province d'origine soulevait toutefois une inquiétude plus immédiate. À mi-chemin durant la LJC, Amnesty International a d'ailleurs signalé que « certains délégués craignent pour la sécurité de leurs familles et pour leur propre vie, en particulier lorsqu'ils rentreront chez eux à la fin de la LJC⁵⁶ ». Après la clôture, plusieurs délégués ont mentionné à Droits et Démocratie que leur vote avait été motivé par le fait qu'ils retournaient dans des provinces où ils répondent à un commandant de milice régional et non au gouvernement central. Ceux qui avaient voté de manière indépendante disaient craindre pour leur sécurité et celle de leurs familles⁵⁷.

Des rumeurs généralisées circulaient au sujet de négociations secrètes qui se déroulaient à l'intérieur comme à l'extérieur de la tente de la LJC. Des réceptions somptueuses étaient organisées tous les soirs après les délibérations; les hôtes étaient en général des chefs de guerre occupant des postes importants au sein de l'AIA. Elles offraient l'occasion d'acheter des votes et de mener des négociations par la corruption en faisant miroiter des promesses qui firent basculer beaucoup de délégués en faveur des changements à la constitution souhaités par les factions dominantes⁵⁸. À un moment donné, des rumeurs couraient dans la presse de Kaboul voulant que le prix moyen pour acheter le vote d'un seul délégué à la LJC s'élevait à 500 \$ américains⁵⁹. La MANUA et l'AIA ont fait des efforts pour isoler les délégués des personnes qui n'assistaient pas à la LJC; elles

⁵⁶ Amnesty International, communiqué (ASA 11/001/2004), 2 janvier 2004.

⁵⁷ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC, janvier 2004.

⁵⁸ Entrevue de Droits et Démocratie avec des délégués à la LJC et des observateurs afghans, décembre 2003 et janvier 2004.

⁵⁹ Entrevue de Droits et Démocratie avec Khalid Majidiyar, 5 janvier 2004.

n'avaient pas réalisé qu'en fait bon nombre des gens intéressés à manipuler le processus se trouvaient sous la tente. Une grande partie des Afghans se montraient sceptiques par rapport à l'ensemble du processus. Une situation que vint exacerber la conviction que la communauté internationale en Afghanistan, notamment des conseillers américains comme Zalmay Khalilzad et des représentants des Nations Unies, légitimaient le pouvoir des chefs de guerre et des extrémistes religieux en négociant et en collaborant avec des chefs de guerre notoires⁶⁰.

Des problèmes du genre sont un symptôme de la culture politique qui se développe durant une situation de guerre prolongée. Dans un pays où la violence devient un moyen de survie, s'orienter en fonction de positions tribales ou ethniques s'avère un moyen de s'organiser pour assurer sa protection en cas de danger. Par conséquent, une méfiance bien enracinée règne non seulement entre les factions, mais aussi entre les femmes et à l'intérieur des mêmes groupes ethniques ou linguistiques. Il s'agit de l'équivalent social de la destruction matérielle causée par les conflits dont les traces jonchent le territoire afghan, mais elle n'est pas facile à réparer. Pour les femmes, ceci implique que les identités religieuses et politiques ou tribales et ethniques peuvent prendre le pas sur leurs identités et leurs besoins particuliers comme femmes. Sous l'influence dominante des hommes leaders de factions, le mouvement des femmes s'est ainsi fracturé, ce qui l'a empêché d'orchestrer des revendications communes. Les acteurs politiques afghans continueront de retomber facilement dans des stratégies qui sèmeront les mêmes divisions tant qu'il n'y aura pas de solides programmes d'éducation civique et de vastes projets de DDR dans toutes les provinces, mais surtout dans les régions aux prises avec des problèmes d'insécurité généralisée. Les pays donateurs doivent donc outiller les institutions comme la Commission afghane indépendante des droits de la personne (CAIDP) et les organisations de la société civile pour qu'elles jouent un rôle proactif dans l'adoption de mesures visant à protéger les femmes qui tentent de participer à la LJC, aux consultations ou comme électrices, candidates ou déléguées à la *Loya Jirga*. Les Nations Unies doivent reconnaître la tâche ambitieuse qui se profile à l'horizon : « il va falloir bien plus que 36 mois pour guérir les blessures laissées par 23 ans de guerre⁶¹ ». Les donateurs internationaux, la MANUA et l'AIA doivent rester énergiquement engagés pour assurer la mise en place de

⁶⁰ Entrevue de Droits et Démocratie avec un observateur afghan de la LJC, janvier 2004.

⁶¹ Kofi Annan, Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, 18 mars 2002.

telles mesures et pour en surveiller l'application. Il importe tout autant de soutenir la société civile, car c'est elle, en fin de compte, qui se chargera d'amorcer le processus de consolidation de la paix à long terme en Afghanistan. Ceci signifie protéger les militantes contre l'intimidation et le harcèlement, garantir la liberté des organisations de la société civile afin qu'elles puissent établir et gérer leurs programmes, et veiller à assurer un engagement financier externe.

Deux *Loya Jirgas* nationales ont maintenant eu lieu en Afghanistan depuis la chute du gouvernement des talibans. L'expérience des femmes au cours de ces processus politiques historiques a laissé amplement l'occasion à la communauté internationale et au gouvernement afghan de prévoir les obstacles susceptibles de freiner la participation féminine aux futurs processus politiques, par exemple les élections prévues à l'automne 2004. Pour assurer le succès des efforts de consolidation de la paix, il faut relever les défis longtemps à l'avance et envoyer un message clair de tolérance zéro par rapport à tout geste d'intimidation, de harcèlement, de menace ou d'autres atteintes aux droits fondamentaux des femmes déléguées.

Si la constitution est indéniablement importante, le processus qui mène à sa formulation l'est tout autant. Dans une analyse détaillée de la prise de décisions politiques durant les *Loya Jirgas* au cours de toute l'histoire de l'Afghanistan, Ali Wardak conclut que la *Loya Jirga* « a le potentiel de faire le pont entre tradition et modernité; elle recèle la capacité d'exprimer des valeurs traditionnelles dans un contexte moderne », mais « elle doit, en particulier, devenir une institution plus inclusive qui représente les femmes et les hommes comme citoyennes et citoyens égaux de la société afghane⁶² ». La population de l'Afghanistan doit pouvoir considérer le nouveau cadre politique comme un ordre équitable et légitime qui régit sa vie et reflète bien le pays où elle vit. Pour ce faire, ce cadre politique doit être issu d'un processus qui n'est pas dominé par les personnes mues uniquement par leurs propres intérêts. Il doit en outre s'agir d'un exercice de consolidation de la paix dont l'objectif central consiste à atteindre une stabilité durable et un niveau acceptable de sécurité pour que les femmes afghanes puissent poursuivre leur vie en toute sécurité. Certains délégués, dont la présence à la LJC devrait de toute façon être remise en question, ont au contraire pu bénéficier de l'espace nécessaire pour préserver un système où ils conservent le contrôle de leurs fiefs et

⁶² Ali Wardak, *Jirga - A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan*, p. 17.

de leurs armées privées ainsi que le pouvoir de nier aux femmes leurs droits les plus fondamentaux.

UNE ANALYSE SEXOSPÉCIFIQUE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION DE L'AFGHANISTAN

Le processus constitutionnel a pris fin le 4 janvier 2004, lorsque la *Loya Jirga* constitutionnelle (LJC) réunie à Kaboul a approuvé le texte de la nouvelle constitution de l'Afghanistan. Celle-ci reconnaît en toutes lettres les principes fondamentaux de non-discrimination et d'égalité des droits entre hommes et femmes⁶³. En plus de garantir les droits à l'égalité, la nouvelle Constitution engage l'État à se consacrer à la création d'une société fondée sur la démocratie, la justice sociale, les droits humains et le droit international, y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'inscription de ces droits et principes dans la Constitution a réjoui les groupes de femmes qui s'étaient mobilisés en ce sens. Il faut noter en revanche que les femmes restent prudentes car d'autres dispositions constitutionnelles font de l'Afghanistan une « république islamique » et stipulent qu'aucune loi ne peut être contraire aux « préceptes de la sainte religion de l'Islam⁶⁴ ».

⁶³ Les constitutions précédentes contenaient des dispositions prohibant la discrimination et garantissant l'égalité des citoyens afghans. La constitution du 27 février 1977 est la seule qui précisait que ces garanties étaient accordées «aux femmes et aux hommes» sur un pied d'égalité (Hoot 5, 1355).

⁶⁴ Article 3.

Les droits fondamentaux

Les objectifs de la constitution d'un pays sont d'empêcher le gouvernement d'agir de façon arbitraire, de garantir les droits des personnes qui sont sous sa juridiction et de définir la position du pouvoir souverain. La constitution confère aux droits fondamentaux des individus un caractère légal aux yeux de l'État. En devenant lié par cette constitution, l'État s'engage à assurer, pour chaque citoyen, le respect de ses droits fondamentaux énoncés dans la dite constitution. Cela signifie que les droits fondamentaux des citoyens garantis par la constitution du pays peuvent être confirmés par un tribunal. Les droits constitutionnels sont ce qui élève les personnes vivant dans un pays donné au statut de citoyens, au lieu de simples sujets gouvernés de façon arbitraire.

Lorsque les droits énoncés dans une constitution sont qualifiés de «fondamentaux», cela signifie que ces droits sont considérés comme politiquement essentiels à l'existence de la société dans l'État et nécessaires pour garantir aux individus un sentiment de dignité et de respect⁶⁵.

L'article qui définit les citoyens afghans en précisant «hommes et femmes» constitue un progrès marquant pour la reconnaissance des droits des femmes dans le droit afghan. Comme on l'a déjà mentionné, on trouve dans la Constitution plusieurs références à l'égalité, aux droits fondamentaux et à la justice sociale dans les dispositions concernant les obligations de l'État. C'est là le fruit des pressions exercées par la société civile et la communauté internationale.

En plus des droits civils et politiques garantis dans le Chapitre 2⁶⁶, la Constitution protège le droit pour tout citoyen d'avoir accès à l'éducation ainsi qu'à des services de prévention et de traitement en matière de santé. Pour ce qui est du droit à l'éducation, la Constitution énonce que l'État doit assurer la gratuité de l'éducation depuis l'école primaire jusqu'à l'enseignement supérieur. Cette garantie est le résultat d'intenses pressions exercées par les représentants de la société civile lors de la LJC (le texte du projet de Constitution ne prévoyait la gratuité de l'enseignement qu'aux niveaux primaire et secondaire).

⁶⁵ Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal, *Saisir l'occasion : Les Afghanes et l'élaboration de la Constitution, Rapport de la mission de Droits et Démocratie*, mai-juin 2003. L'Annexe II, « Les droits fondamentaux dans la Constitution » a été rédigée par Sohail Warraich.

⁶⁶ Mentionnons par exemple le droit à la vie, le droit de vote et la liberté d'expression.

Les dispositions majeures que constituent les articles 26 et 54 pourraient éventuellement permettre l'interdiction de la pratique du mariage imposé et du *baad*⁶⁷ en Afghanistan :

Aux termes de l'article 54 du projet de constitution, l'État doit prendre les mesures nécessaires pour éliminer « les traditions contraires aux préceptes de la sainte religion de l'Islam », en vertu desquels le consentement de la femme est requis pour que le mariage soit valide.

On impose le mariage aux femmes pour plusieurs raisons : quand elles sont jeunes et belles, on peut les vendre pour un bon prix; il arrive aussi que les parents marient leurs filles pour ne plus avoir à s'en occuper; des veuves sont mariées au frère de leur mari défunt et il arrive que les sœurs paient pour les crimes de leurs frères en épousant les victimes de ces derniers.

L'article 26 pourrait mettre un terme à cette dernière pratique dans la mesure où il énonce que seul le criminel doit payer pour les actes qu'il a commis⁶⁸.

Il faut noter que les dispositions de la Constitution protégeant les droits fondamentaux ne peuvent être modifiées à moins que les amendements en question ne visent à élargir ces mêmes droits (article 149). Il s'agit là d'une disposition majeure dans la mesure où elle garantit que la législature ne pourra pas restreindre les droits constitutionnels existants. La Constitution n'autorise que les amendements ayant pour objet d'étendre ou d'élargir les droits fondamentaux protégés. Si ces dispositions constituent un progrès pour les droits des femmes, d'autres en revanche, notamment au chapitre 2, risquent de poser problème aux militantes des droits des femmes :

- En général, les droits constitutionnels d'un pays sont exclusivement réservés aux citoyens dudit pays. Tous les pays ne garantissent pas tous les mêmes droits. Toutefois, il existe un certain nombre de droits fondamentaux qui s'appliquent à tous les résidents d'un pays, même s'ils n'y séjournent que temporairement. Au nombre de ces droits qui sont garantis sans égard à la citoyenneté ou au statut de résident figurent les libertés civiles fondamentales comme le droit à la vie, la pro-

⁶⁷ Le *baad* désigne la pratique qui consiste à condamner des femmes pour des crimes commis par des membres masculins de leur famille. Voir Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal, *Les Droits des femmes en Afghanistan : rapport de mission de Droits et Démocratie en Afghanistan* (septembre 2002).

⁶⁸ *Forced Marriage Ban Possible*, Haseena Sulaiman et Lailuma Saded à Kaboul (ARR n° 87, 17 décembre 2003, Institute of War & Peace Reporting).

tection contre les arrestations et les détentions arbitraires, le droit à un procès équitable et le droit à la présomption d'innocence⁶⁹.

Or, la constitution afghane n'utilise pas toujours les même termes pour désigner à qui s'appliquent les droits fondamentaux qu'elle garantit : elle fait référence aux « citoyens », aux « personnes », aux « êtres humains » et à certains endroits aux « Afghans ». Il peut de ce fait être difficile de déterminer à quel moment les droits stipulés s'appliquent exclusivement aux citoyens afghans et à quel moment ils s'appliquent à toutes et tous sans égard à leur citoyenneté.

- Si la définition des citoyens énoncée dans l'article 22 va dans le sens des droits des femmes, en revanche, les garanties concernant l'égalité ne répondent pas aux normes internationalement reconnues et on peut les juger trop faibles⁷⁰. Cet article protégerait davantage les droits des femmes s'il garantissait, outre l'égalité de toutes et tous devant la loi, le droit à une protection égale de la loi. L'égalité devant la loi signifie que les femmes et les hommes doivent être traités sur un pied d'égalité dans tout ce qui touche à l'application de la loi. Par exemple, toutes et tous doivent être traités de la même façon par la police et les tribunaux, indépendamment de toute caractéristique relative à la classe sociale, la race, l'origine ethnique, le revenu, le sexe, la religion, l'appartenance tribale ou la langue. La protection égale de la loi – l'élément manquant de l'article 22 – touche au statut juridique et fournirait des garanties contre les effets discriminatoires de certaines lois (si par exemple le code de la famille n'octroie pas aux femmes et aux hommes les mêmes droits de libre choix en ce qui touche au mariage)⁷¹.

On trouve dans un grand nombre d'articles de la Constitution l'expression « à l'intérieur des limites fixées par la loi », mais aucun ne précise pour quels motifs et dans quelles circonstances le droit stipulé pourrait se voir limité. Cette formulation pourrait ouvrir la porte à des mesures arbitraires de la part de l'État. À ce chapitre, il faut noter que l'article 51 autorise quiconque a subi des « préjudices injustifiés » du fait d'une mesure ou

⁶⁹ Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal, *Saisir l'occasion : Les Afghanes et l'élaboration de la Constitution, Rapport de la mission de Droits et Démocratie*, mai-juin 2003, Annexe II.

⁷⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale XIV (42) concernant le paragraphe 1 de l'article premier de la Convention, A/48/18 (1993) 114, par. 1.

⁷¹ Femmes sous lois musulmanes. *Knowing Your Rights. Women, family, laws and customs in the Muslim World*, 2003, p. 31.

d'une politique gouvernementale à réclamer réparation devant un tribunal.

La discrimination positive

Par discrimination positive, aussi appelée programmes d'accès à l'égalité, on entend les mesures spéciales adoptées pour améliorer la situation de groupes désavantagés et marginalisés (précisément les femmes et les membres de minorités) qui, du fait de la discrimination qu'ils subissent depuis longtemps, ne peuvent se prévaloir de leurs droits fondamentaux et n'ont pas accès aux mêmes possibilités que celles offertes aux autres membres de la société. En instituant des mesures d'accès à l'égalité, on reconnaît les effets de la discrimination et on cherche à corriger les injustices du passé de manière à promouvoir la pleine participation de tous les citoyens à la vie sociale et économique du pays. La discrimination positive a aussi pour objet de favoriser l'édification de sociétés fondées sur les principes de justice et d'équité et sur les droits humains, et elle est indispensable à la paix et la stabilité sociale de la société afghane.

Dans la nouvelle constitution afghane, les principales dispositions relatives à la discrimination positive se retrouvent à l'alinéa 2 du Préambule, et dans les articles 44 et 53.

La reconnaissance des injustices du passé dans l'alinéa 2 du Préambule⁷² peut être interprétée comme autorisant l'adoption de mesures de discrimination positive, dans des domaines comme l'éducation. L'article 44, d'ailleurs, confère à l'État la responsabilité de mettre en œuvre des politiques d'accès à l'égalité dans le domaine de l'éducation.

Toutefois, dans la mesure où la disposition relative à la discrimination et à l'égalité (article 22) ne parle pas de « discrimination injustifiée » mais prohibe plutôt toutes les formes de discrimination, cette omission pourrait rendre difficile l'instauration de mesures de discrimination positive dans d'autres domaines. Il aurait été préférable, pour corriger les injustices du passé et favoriser la pleine participation des femmes et des fillettes à la vie sociale et économique de la société afghane, d'inscrire dans la Constitution une disposition du type de celle que l'on retrouve dans la Constitution sud-africaine et que l'on pourrait formuler ainsi : pour pro-

⁷² Voir le Préambule, alinéa 2 : «Conscients des injustices et des erreurs du passé, ainsi que des nombreuses épreuves imposées à notre pays».

mouvoir la réalisation de l'égalité, l'État peut adopter des mesures législatives ou autres destinées à protéger les personnes ou catégories de personnes désavantagées par une discrimination injustifiée, et à améliorer leur situation.

La formulation des articles 53 et 54 pourrait permettre aux militantes des droits des femmes et à d'autres groupes d'exercer des pressions en faveur de l'adoption de programmes d'accès à l'égalité qui avantagent les personnes handicapées, les pensionnés, les personnes âgées, les femmes seules, les mères, les orphelins, entre autres. Vu que la Constitution ne définit pas les mesures que l'État doit prendre, celles-ci relèvent du domaine des politiques gouvernementales, et peuvent par conséquent faire l'objet de campagnes de pressions de la part de groupes et d'acteurs de la société civile.

L'interprétation de la Constitution

L'article 3 de la Constitution stipule qu'en Afghanistan, «aucune loi ne peut être contraire aux préceptes de la sainte religion de l'Islam». Certains ont estimé que cette référence aux préceptes de l'Islam ouvrait la porte à l'application d'une vision extrémiste et conservatrice du droit de la *charia*⁷³ en Afghanistan⁷⁴. Les plus conservateurs en Afghanistan ont souvent référé à la charia en tant qu'ensemble de règles immuables fondées sur la volonté de Dieu. Toutefois, la *charia* est un système normatif individuel et collectif qui régit la vie des Musulmans et Musulmanes. Il y a plusieurs interprétations à la *charia*. D'ailleurs, certains contestent cette interprétation :

[...] Un État islamique en tant qu'institution politique est en théorie impossible, historiquement aberrant, et en pratique non viable de nos jours. [...] Un État islamique est en théorie impossible parce qu'une autorité politique qui prétend appliquer la totalité des préceptes de la charia dans la vie quotidienne d'une société est une contradiction dans les termes : pour commencer, l'application de ces préceptes par la volonté de l'État est la négation de la justification religieuse de la force exécutoire de la charia. Dans la mesure où, pour être aujourd'hui appliquée par l'État, il faut que la charia soit offi-

⁷³ Voir Abdullahi A. An-Na'im, «Islam and Human Rights: Beyond the Universality Debate», actes du 94^e congrès de l'American Society of International Law (2000), p. 97.

⁷⁴ Voir par exemple l'article de Jonathan Steele et l'AP, «Afghanistan Constitution te be unveiled», publié dans *The Guardian* le 3 novembre 2003. www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,1076303.00.html

ciellement promulguée comme la loi du pays, ou que l'on adopte des politiques claires précisant certaines mesures à prendre par les organes de l'État, la législature et le gouvernement actuels (quelle qu'en soit la forme) devront privilégier l'une ou l'autre des différentes interprétations du Coran et de la Sunna, qui font toutes également autorité. Autrement dit, les principes ou règles de la charia cessent tout simplement de faire partie d'un système normatif religieux à partir du moment où l'on cherche à les faire promulguer et appliquer par les organes de l'État, parce que l'État ne peut mettre en œuvre que sa propre volonté politique, et non la volonté de Dieu⁷⁵.

Il se peut que les membres les plus conservateurs de la LGC aient adopté cet article avec l'intention de faire appliquer la *charia* par l'État afghan, mais il reste que l'article 3 peut être interprété comme s'il reconnaissait l'existence de différentes interprétations des préceptes islamiques, ce qui peut ouvrir la voie à un débat sur la signification du Coran et de la Sunna pour les femmes et hommes musulmans de l'Afghanistan moderne, et sur leur place dans le régime constitutionnel. Le fait que l'article soit formulé de manière vague peut, à long terme, être vu comme un avantage, dans la mesure où on pourrait l'interpréter dans un sens compatible avec les dispositions de la Constitution garantissant les droits fondamentaux ainsi qu'avec les obligations incombant à l'État afghan en vertu du droit international, notamment celles auxquelles il a souscrit en ratifiant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). Par exemple, les éléments progressistes en Afghanistan pourraient profiter de l'occasion pour faire en sorte que le cadre constitutionnel soit interprété dans l'optique des interprétations des lois musulmanes qui respectent les droits humains fondamentaux, tout en dénonçant les interprétations et les pratiques susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux. C'est à chaque société musulmane qu'il revient de définir la nature de la relation entre l'Islam et l'État et de spécifier ce qu'implique ce rapport. L'article 3 invite donc la société civile afghane et l'État afghan, y compris le pouvoir judiciaire, à amorcer un débat démocratique sur le rôle de l'Islam dans le cadre constitutionnel du pays.

Aux termes de l'article 130, les tribunaux doivent donner préséance à l'école du droit traditionnel Hanafi. Dans les causes impliquant des musulmans chiïtes, les cours doivent donner préséance à l'école de droit chiïte, y compris dans les affaires relevant du droit civil ou du droit de la

⁷⁵ Abdullahi A. An-Na'im, « Sharia and Positive Legislation: is an Islamic State Possible or Viable? », in Eugene Cotran et Chibli Mallat, *Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law*, vol. 5 (1998-1999). La Haye : Kluwer Law International, 2000, p. 37.

famille. Toutefois, comme on l'a déjà noté, l'article 3 est sujet à diverses interprétations dans la mesure où les différentes écoles de droit musulman, comme l'école hanéfite, ont différentes interprétations d'une même question. Les tribunaux se retrouvent de ce fait avec la délicate mission de choisir laquelle des différentes interprétations des lois musulmanes devra prévaloir quand il s'agira d'interpréter la Constitution. La composition de ces tribunaux et l'accès qu'y auront les femmes seront donc déterminants si l'on veut que les dispositions constitutionnelles soient interprétées dans un esprit égalitaire pour les femmes.

De plus, aux termes de l'article 3, c'est l'interprétation des lois musulmanes qui doit primer sur toutes les autres lois. Cette disposition risque de limiter l'applicabilité des garanties constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux, comme cela s'est produit en Malaisie et en Iran, et de permettre aux forces conservatrices d'imposer leur conception des lois et du droit en Afghanistan. Toutefois, en cas de conflit entre l'interprétation du droit musulman privilégiée et les garanties relatives à l'égalité contenues dans la constitution afghane et les traités internationaux ratifiés par l'Afghanistan, c'est aux tribunaux que revient, à notre avis, la responsabilité d'appliquer l'interprétation la plus compatible avec le contexte social, politique et économique de l'Afghanistan moderne :

Comme le souligne Asbjorn Eide, le droit à l'autodétermination est le droit à la co-détermination, qui implique une interdépendance et doit s'exercer en collaboration avec d'autres, et non le droit exclusif pour quiconque de déterminer son statut de façon autonome. Tous les États des sociétés musulmanes sont en particulier assujettis au droit international coutumier et au droit humanitaire, à l'instar de tous les États du monde, et à tous les traités internationaux qu'ils ont ratifiés, comme la Charte des Nations Unies qu'ils sont astreints de respecter à titre de membres de l'Organisation. Toutes ces sources de droit posent des limites claires et catégoriques sur ce que les États des sociétés musulmanes peuvent faire et ne pas faire, à l'intérieur de leurs frontières et dans leurs rapports avec d'autres États et avec leurs citoyens [...] Qu'il s'agisse de l'organisation et du fonctionnement de l'État en général, du traitement des personnes et des groupes vulnérables ressortissants de ces États, ou du traitement des citoyens d'autres pays, les États des sociétés musulmanes ne sont pas libres d'agir comme bon leur semble⁷⁶.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 38.

La Cour Suprême de l'Afghanistan examine la constitutionnalité des lois, des décrets législatifs, des traités internationaux et des conventions internationales (article 121). En même temps, la Cour Suprême et les autres tribunaux se voient confier la charge de trancher tous les litiges (article 120). Si la Constitution ne mentionne nulle part qu'une personne peut s'adresser à la Cour Suprême pour faire appliquer les garanties relatives aux droits fondamentaux, ni que la Cour Suprême peut invalider une mesure administrative jugée contraire aux dispositions constitutionnelles concernant les droits fondamentaux, il est possible néanmoins de demander réparation pour violation des droits fondamentaux devant la Cour Suprême en invoquant l'article 120. Les militantes et défenseurs des droits des femmes auront donc à intervenir en cour par voie de contestation judiciaire pour clarifier la portée de cet article et préciser le champ de compétence du plus haut tribunal du pays.

En même temps, les militantes des droits des femmes devront faire preuve de vigilance dans la mesure où le gouvernement pourrait invoquer l'article 121 pour demander à la Cour Suprême de vérifier si la CEDEF (ou tout autre traité relatif aux droits humains ratifié par l'Afghanistan) est compatible avec les dispositions de la Constitution de l'Afghanistan. Pour que cet exercice favorise les droits des femmes, il faudra qu'il consiste à examiner si les lois afghanes permettent la pleine réalisation des droits reconnus dans la CEDEF, et non qu'il amène l'Afghanistan à se retirer de ce traité. Il faut rappeler que la CEDEF ne comporte aucune disposition relative au retrait d'un État partie et qu'en conséquence, les États parties qui veulent se retirer doivent procéder conformément à l'article 54 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁷⁷. Cet article stipule que le retrait d'une partie peut avoir lieu à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres États contractants — un geste qui survient très rarement et que l'on considère comme une mesure d'exception. En outre, le gouvernement afghan ne peut plus désormais formuler de réserves à la CEDEF : un État ne peut en effet formuler des réserves qu'au moment de signer, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer⁷⁸.

La composition de la Cour sera également un enjeu crucial pour l'accès des femmes à la justice, individuellement et collectivement, et pour l'in-

⁷⁷ L'Afghanistan n'est pas partie à ce traité, mais la Convention de Vienne sur le droit des traités est généralement considérée comme du droit international coutumier.

⁷⁸ Article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

terprétation que donneront les tribunaux des droits des femmes à la lumière de la Constitution. Aux termes de l'article 117, La Cour Suprême se compose de neuf juges nommés par le Président avec l'approbation de la Wolesi Jirga (Chambre basse). L'article 118 précise que les juges doivent avoir suivi des études supérieures en droit et en jurisprudence islamique, et posséder une expertise et une bonne expérience du système judiciaire afghan. Si l'on veut voir se développer une jurisprudence et une interprétation progressiste de l'égalité des sexes dans la Constitution, il faut assurer une représentation équitable des femmes parmi les juges et faire en sorte que les juges possèdent la formation nécessaire dans les problématiques hommes-femmes. À cette fin, les acteurs de la société civile pourraient exercer des pressions en faveur de la création d'un institut au service des magistrats afghans qui planifierait, coordonnerait et dispenserait des programmes de formation sur le droit, l'art de rendre jugement et les différents contextes sociaux.

L'interprétation de la Constitution nécessitera d'autres clarifications :

- Les articles 130⁷⁹ et 131⁸⁰ ont pour effet de créer un système de droit parallèle sur les questions se rapportant au statut personnel. L'article 130 stipule qu'à ce chapitre, les tribunaux doivent appliquer le droit musulman chiite quand les parties au litige sont des adeptes du chiisme. Aux termes de ces deux articles, les tribunaux appliquent le droit Hanafi quand ils traitent les causes relatives au statut personnel pour les autres musulmans. La Constitution ne précise pas quel régime de droit les tribunaux doivent appliquer quand il s'agit de non-musulmans, ce qui pourrait signifier que les causes relatives au statut personnel soient traitées en vertu du système de droit constitutionnel, à moins que l'État ne promulgue des lois spécifiques pour les minorités religieuses.
- Aux termes de l'article 130, quand la Constitution ou les autres lois ne précisent pas quel droit appliquer dans une cause, la décision du tribunal doit s'inscrire à l'intérieur des balises de cette Constitution en se conformant à la jurisprudence Hanafi, de manière à servir la justice de

⁷⁹ Article 130 : « Les tribunaux appliquent les dispositions de la présente Constitution et d'autres lois. Quand il n'existe aucune disposition prévue dans la Constitution ou les lois, les décisions des tribunaux doivent s'inscrire à l'intérieur des limites de cette Constitution en accord avec la jurisprudence Hanafi et dans le but de servir la justice au mieux qu'il soit possible. »

⁸⁰ Article 131 : « Les tribunaux appliquent l'école de droit chiite dans les causes de droit civil et de droit de la famille impliquant les adeptes du chiisme conformément aux dispositions du droit. Dans les cas où la présente constitution et les autres lois ne comportent pas de dispositions précises, et où les parties sont membres de la secte chiite, les tribunaux rendent jugement conformément aux lois de cette secte. »

la manière la plus satisfaisante possible. Mais quand il n'existe aucune disposition régissant telle ou telle question, comment peut-on intenter une action devant un tribunal s'il n'existe pas de droit qu'on puisse invoquer?

Dispositions relatives à la mise en œuvre de la Constitution

L'application de la Constitution est régie par de nombreuses dispositions, à savoir les articles 5, 56, 64, 75, 142, 157 et 159. Aux termes de ces dispositions, c'est au Président que revient la responsabilité ultime de veiller à sa mise en œuvre. Il en supervise l'application par le gouvernement/État (termes employés à tour de rôle). À ce titre, le gouvernement a le mandat de mettre en place des organismes chargés de la mise en application des «dispositions de la Constitution et d'en assurer le respect des principes», comme la Commission indépendante pour la mise en œuvre de la Constitution, dont les membres sont nommés par le Président. Il est impératif que cette Commission, dont le Président désignera les membres, soit représentative de la population afghane et comprenne de ce fait des femmes de la société civile attachées à défendre les droits et intérêts des femmes.

L'article 142 de la Constitution ouvre la porte à la mise sur pied de mécanismes de recours comme une Commission pour l'égalité des sexes ayant pour mandat de faciliter l'accès à la justice et de respecter, promouvoir, protéger et réaliser les droits fondamentaux. En Afrique du Sud, par exemple, la Commission pour l'égalité des sexes⁸¹ est l'une des six institutions de l'État établies aux termes de la Constitution et chargées de promouvoir la démocratie et une culture des droits humains dans le pays.

Il reste plusieurs questions à régler concernant la mise en œuvre de la Constitution. Quel sera le mandat de la Commission chargée de cette mise en œuvre? Quand sera-t-elle en opération? Quels liens entretiendra-

⁸¹ Les fonctions de cette Commission consistent à surveiller tous les organes de la société en ce qui touche à la protection et la promotion de l'égalité des sexes, à évaluer toutes les lois dans une perspective d'égalité des sexes, à procéder à des recherches et à adresser des recommandations au Parlement et aux autres autorités, à sensibiliser et informer le public, à faire enquête sur les plaintes pour discrimination fondée sur le sexe, et à suivre les progrès de l'Afrique du Sud en matière d'égalité des sexes à la lumière des normes internationales. La Commission de l'égalité des sexes coopère avec d'autres organismes créés en vertu de la Constitution pour promouvoir les droits humains et la démocratie, notamment la Commission des droits de la personne et le Protecteur du citoyen. Elle travaille en étroite collaboration avec le gouvernement, et en particulier le ministère de la Justice, le Secrétariat à la Condition féminine et le Parlement.

t-elle avec la Cour Suprême? S'agira-t-il d'un organe purement consultatif ou aura-t-elle le pouvoir de faire appliquer ses décisions ?

Le rôle de la CAIDP et la mise en œuvre de la Constitution

L'article 58 de la Constitution énonce ce qui suit :

L'État, aux fins de veiller au respect des droits de la personne en Afghanistan, de promouvoir (behbud) et de protéger ces droits, instaurera la Commission indépendante des droits de la personne de l'Afghanistan.

Toute personne dont les droits fondamentaux ont fait l'objet de violation peut adresser une plainte à la Commission.

La Commission peut transmettre les causes de violations des droits fondamentaux aux autorités juridiques compétentes et apporter son assistance en défendant les droits du plaignant.

La composition et les fonctions de cette Commission seront fixées par voie législative.

Aux termes de cet article, toute personne dont les droits fondamentaux ont fait l'objet de violations peut porter plainte devant la CAIDP qui est habilitée à transmettre ou non le dossier aux tribunaux et à représenter le plaignant. On ne sait pas si la Commission va référer la cause sur la base de la vraisemblance de la plainte ou à la suite d'une pré-enquête visant à déterminer s'il existe *prima facie* suffisamment de preuves pour justifier le bien-fondé de la plainte. Il faudrait également définir qui sont les autorités compétentes mentionnées dans l'article 58. Il serait bon d'assigner un rôle quasi-judiciaire à un ombudsman à qui la CAIDP pourrait transmettre de telles plaintes. Dans ce cas, les conclusions de l'ombudsman auraient force obligatoire pour le gouvernement. Il faudra que la CAIDP et les représentants de la société civile s'adressent aux tribunaux, en engageant des causes types, pour faire préciser le mandat de la CAIDP et son rôle dans la mise en œuvre de la Constitution.

Il est bon ici de rappeler qu'il existe des principes directeurs concernant le statut et le fonctionnement des organismes nationaux de protection des droits humains. Appelés Principes de Paris⁸², ils ont été définis lors d'un séminaire organisé par l'ONU à Paris en 1991 et réunissant des représen-

⁸² Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme. On peut trouver ces recommandations approuvées par l'Assemblée générale de l'ONU en 1993 sur le site Web : www1.umn.edu/humanrts/instree/Fparisprinciples.pdf.

tants d'institutions nationales. Ces principes, qui ont par la suite été approuvés par la Commission des droits de l'homme (*résolution 1992/54 du 3 mars 1992*) et par l'Assemblée générale des Nations Unies (*résolution 48/134 du 20 décembre 1993*), sont devenus le point de référence en matière de mise sur pied d'institutions nationales de protection des droits humains. En résumé, les principaux critères retenus dans les Principes de Paris sont l'indépendance de l'institution énoncée dans un texte législatif ou dans la constitution, son autonomie par rapport à l'État; une représentation pluraliste, notamment sur le plan de la composition de l'organisme, un mandat étendu fondé sur les normes internationales des droits humains, et des pouvoirs d'enquête suffisants. L'institution doit également disposer d'un budget et de ressources appropriés.

Les Principes de Paris constituent un instrument utile car ils posent des balises et définissent des critères minimaux en ce qui touche au statut et au rôle consultatif des commissions nationales des droits de la personne. Voici donc les recommandations que devrait suivre le législateur au moment de rédiger le projet de loi définissant le mandat de la CAIDP :

- Promouvoir et protéger les droits fondamentaux en Afghanistan;
- Soumettre à titre consultatif au gouvernement et au Parlement ou à tout autre organe compétent, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toute question relative à la promotion et à la protection des droits de la personne dans les domaines suivants : toutes les dispositions législatives ou administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire, destinées à préserver et à étendre la protection des droits humains (y compris dans la législation en vigueur et les projets de loi); toute les situations de violation des droits humains dont la Commission déciderait de se saisir; la préparation de rapports sur la situation nationale des droits humains en général, et sur des questions plus spécifiques; les allégations de violations des droits humains dans toutes les régions du pays sur lesquelles elle décide de faire enquête, en proposant au gouvernement des mesures pour y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et les réactions du gouvernement;
- Recommander les réformes de la législation et les modifications des mesures administratives qu'elle juge nécessaires pour garantir le respect des dispositions de la Constitution relatives aux droits et libertés fondamentaux;

- Promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits humains auxquels l'État a adhéré, et à leur mise en œuvre effective;
- Encourager le gouvernement à ratifier ces instruments ou à y adhérer, et veiller à leur mise en œuvre;
- Contribuer à la rédaction des rapports que l'Afghanistan est tenu de présenter aux organes et comités des Nations Unies ainsi qu'aux institutions régionales, en application de ses obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, tout en préservant son indépendance;
- Formuler des stratégies nationales en matière d'éducation aux droits humains;
- Coopérer avec les institutions gouvernementales pour faire progresser la situation des droits humains;
- La CAIDP devrait être associée à un haut tribunal doté d'un pouvoir de révision judiciaire.

Ce haut tribunal devrait avoir compétence pour examiner la validité de toutes les actions et mesures de l'administration et de la législature à la lumière des dispositions de la Constitution relatives aux droits de la personne. Il aurait en outre le pouvoir d'accorder réparation aux personnes victimes de violation de leurs droits fondamentaux, et il faudrait adopter le principe de remèdes d'ordre collectif quand les violations sont des questions d'intérêt public. Les décisions de ce tribunal devraient avoir force obligatoire pour toutes les autorités de l'État.

À l'heure actuelle, la CAIDP s'est fixé quatre grandes priorités : «renforcer ses capacités à Kaboul et dans l'ensemble du pays en ouvrant des antennes régionales; élaborer et mettre en œuvre un programme d'éducation en matière de droits humains; promouvoir les droits fondamentaux des femmes et des enfants; organiser un débat national sur les modalités à mettre en œuvre pour rendre la justice à titre provisoire, à savoir des mécanismes chargés de juger les violations perpétrées dans le passé et de promouvoir la réconciliation nationale»⁸³.

⁸³ Rami Mani, *Ending Impunity and Building Justice in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, décembre 2003, p. 21.

Le rôle que peut jouer la CAIDP à ce dernier chapitre est crucial pour la future mise en œuvre des dispositions de la Constitution. En corrigeant les injustices du passé et en mettant un terme à l'impunité dont jouissent les auteurs de violations des droits humains et du droit humanitaire, la CAIDP établirait clairement et publiquement que ces crimes ne sont plus tolérés en Afghanistan, ce qui contribuerait à l'instauration de la primauté du droit et faciliterait la mise en œuvre de la Constitution.

Toutefois, la Constitution ne prévoit rien concernant les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité perpétrés en Afghanistan, et ne fait nulle part mention d'un mécanisme de justice provisoire chargé de traiter les atrocités du passé. Elle laisse cependant un peu de latitude quant au fait de bloquer l'accès des postes gouvernementaux aux criminels de guerre, «ce qui nécessiterait que l'on mette un terme à la politisation actuelle du système judiciaire et que l'on mette un frein à l'impunité⁸⁴». Vu le climat d'insécurité et d'impunité qui règne actuellement, il est malheureux que la Constitution n'exclue pas de manière catégorique les criminels de guerre des fonctions gouvernementales et n'affirme pas sans équivoque que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, y compris les crimes contre les femmes, ne seront désormais plus tolérés.

La lutte pour mettre fin à l'impunité a toutefois enregistré un important progrès avec l'accession de l'Afghanistan à la Cour pénale internationale en 2003. Mais la création de mécanismes chargés de corriger les injustices du passé devra faire l'objet d'un débat national et répondre à une volonté de réconciliation nationale et de consolidation du processus de paix. En ce sens, nous recommandons la création d'une Commission d'enquête internationale indépendante, comme l'a préconisé la Rapporteuse spéciale des Nations Unies pour les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Mme Asma Jahangir⁸⁵. Cette commission d'enquête aurait pour mandat de dresser un premier bilan des violations graves des droits de l'homme perpétrées par le passé et qui risquent de représenter tout le catalogue des crimes contre l'humanité. Elle travaillerait de concert avec la CAIDP et l'enquête devrait couvrir la période allant de la «Révolution de Saur» (1978) jusqu'à l'établissement de l'Autorité intérimaire.

⁸⁴ Voir articles 62, 72, 78, 134, 85 et 118. Rami Mani, *Ending Impunity and Building Justice in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, décembre 2003, p. 23.

⁸⁵ Voir E/CN.4/2003/3/Add.4. Rapport présenté par la Rapporteuse spéciale pour les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, conformément à la résolution 2002/36 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Mission en Afghanistan, 13 au 23 octobre 2002.

La représentation politique des femmes

Les articles 83 et 84 de la Constitution accordent aux femmes une place importante au sein du Parlement. Environ 25 % des 250 sièges de la chambre basse du Parlement (Wolesi Jirga) sont réservés à des femmes. La Constitution fixe à deux le nombre de femmes que chaque province doit élire à la Wolesi Jirga. De plus, les femmes doivent représenter 50 % des personnes nommées par le Président à la chambre haute du Parlement, l'Assemblée des Anciens. Ces dispositions donnent aux femmes afghanes plus de latitude pour participer à la vie politique sans nécessairement avoir à s'associer aux partis politiques⁸⁶. La Constitution réserve également des sièges à l'Assemblée nationale pour les membres de la minorité Kochie (nomades).

Les droits des femmes afghanes en vertu du droit international

Aux termes de l'article 7 de la Constitution, l'État est tenu de se conformer aux dispositions de la Charte des Nations Unies et de respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que les traités internationaux que l'Afghanistan a signés.

À ce jour, l'Afghanistan est partie au Statut du Rome instituant la Cour pénale internationale⁸⁷, à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)⁸⁸, à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁸⁹, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁹⁰, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁹¹, à la Convention contre la torture⁹², à la Convention relative aux droits de l'enfant et à ses deux Protocoles facultatifs concernant l'implication d'enfants dans des

⁸⁶ Abubaker Saddique, *Constitutional Guarantee of Equal Rights for Afghan Women So Far Brings Little Change to Everyday in Life*, 8 mars 2004.

⁸⁷ L'Afghanistan a adhéré au Statut de Rome en février 2003.

⁸⁸ L'Afghanistan a signé la CEDEF le 14 août 1980 et y a adhéré le 5 mars 2003 sans formuler de réserves.

⁸⁹ L'Afghanistan est partie à cette convention depuis 1983; il n'a pas accepté l'article 14.

⁹⁰ L'Afghanistan est partie au PIDCP depuis 1983.

⁹¹ L'Afghanistan est partie au PIDESC depuis 1983.

⁹² L'Afghanistan est partie à la Convention depuis 1987. Il n'a pas accepté l'article 22.

conflits armés, d'une part, et la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, de l'autre⁹³.

Il est essentiel que le gouvernement afghan prenne les dispositions qui s'imposent pour adopter des lois ou des mesures donnant effet aux droits énoncés dans les traités internationaux qu'il a signés et ratifiés, et que les ONG nationales et la communauté internationale suivent la mise en application des dispositions de ces traités.

La CEDEF

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a été créé pour examiner les progrès réalisés dans l'application de la CEDEF. La Convention oblige les États parties à présenter au Secrétaire général de l'ONU un rapport sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux dispositions de la CEDEF dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Convention, puis tous les quatre ans, ainsi qu'à la demande du Comité. Le rapport de l'Afghanistan, qui devait être remis au Secrétaire général le 5 mars 2004, se fait toujours attendre. Il est important que le gouvernement afghan donne suite à ses engagements en soumettant son rapport au Comité et en veillant à ce que les ONG nationales puissent y apporter leur contribution.

Les militantes des droits des femmes n'ont pas officiellement accès à ce processus, mais le Comité encourage les États à intégrer des informations provenant d'ONG dans leurs rapports, et il invite les ONG à lui soumettre des informations sous forme de rapports indépendants ou rapports « parallèles » et de présentations non officielles, destinés à faire connaître les préoccupations des femmes à l'échelle nationale et internationale. L'organisme International Women's Rights Action Watch (IWRAP) a publié un guide/mode d'emploi à l'intention des ONG qui souhaitent soumettre un rapport parallèle au Comité de la CEDEF⁹⁴.

Il serait bon que l'Afghanistan signe et ratifie le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Ce mécanisme pourrait compléter les mécanismes régissant la présentation des rapports prévus par la CEDEF, ainsi que les

⁹³ L'Afghanistan est partie à la Convention relative aux droits de l'enfant depuis 1994 et a signé les deux protocoles facultatifs en octobre 2003 et octobre 2002 respectivement.

⁹⁴Voir: www.hku.hk/ccpl/research_projects_issues/cedaw/shadowreports.html.

mécanismes mal définis de mise en oeuvre de la Constitution. Le Protocole facultatif de la CEDEF prévoit deux procédures : une procédure de communication permettant à des femmes ou des groupes de femmes de présenter au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des communications se rapportant à des violations des droits énoncés dans la CEDEF, et une procédure d'enquête permettant au Comité de faire enquête dans les cas de violations graves et systématiques des droits fondamentaux des femmes.

CONCLUSION

Le récent processus d'élaboration de la constitution a permis de poser les premières pierres des fondations nécessaires pour ériger un régime démocratique en Afghanistan. Il reste toutefois d'importants obstacles sur la route incertaine à parcourir pour parvenir à la démocratisation. Le principal sujet d'inquiétude demeure le climat général d'insécurité auquel s'ajoute l'impunité pour les violations des droits de la personne qui se poursuivent partout au pays. Pour exister, la démocratie exige sécurité *et* justice. Comme nous l'avons expliqué, la situation déplorable en matière de sécurité a restreint la capacité des femmes d'exercer leurs droits civils et politiques durant l'ensemble du processus d'élaboration de la constitution. Si la communauté internationale n'agit pas pour remédier au problème et mettre en œuvre des mesures de sécurité sexospécifiques, le processus électoral prévu en Afghanistan risque de tenir à l'écart les femmes afghanes, qui représentent pourtant plus de la moitié de la population. Dans ce contexte, les Afghanes devraient non seulement continuer à braver tous les obstacles pour exercer leur droit de voter et d'être élues, mais aussi lutter pour faire respecter leurs nouveaux droits à l'égalité garantis dans la constitution de l'Afghanistan. Sans sécurité et stabilité, cependant, ces nouveaux droits n'auront aucune portée dans la pratique.

Les processus de démocratisation ont donné aux femmes afghanes des possibilités de faire entendre leurs voix et de travailler ensemble pour garantir leurs droits durant ce moment propice et critique pour la consolidation de la paix. L'expérience des femmes comme électrices, observatrices et déléguées, avant et durant la *Loya Jirga* constitutionnelle, a toutefois révélé le degré d'insécurité, les obstacles politiques et le manque d'engagement et de coopération des acteurs internationaux tels que la MANUA. Or, tous ces facteurs n'ont pas favorisé une participation efficace des femmes. Les projecteurs actuellement braqués sur l'Afghanistan,

la détermination des militantes et l'amorce du processus de paix offrent une occasion unique de garantir la participation politique des femmes à temps pour les premières élections présidentielles en 40 ans, qui sont prévues en septembre 2004. Il faudrait du même coup considérer comme une urgence la création d'un environnement où les femmes pourront sans danger exercer leur droits constitutionnels, soit voter, se porter candidates, faire du lobbying et de la sensibilisation, et s'organiser avec d'autres femmes. La porte qui vient de s'entrebâiller et qui permet aux femmes de commencer à définir un programme pour la paix, les droits de la personne et une gouvernance démocratique menace de se refermer prématurément. La menace s'est d'ailleurs rapprochée davantage ces dernières semaines avec la reprise des combats dans la province de Herat, un événement inattendu qui pourrait facilement fragiliser les modestes gains obtenus en matière de consolidation de la paix. Des mesures concrètes et simples peuvent être prises immédiatement, comme l'indiquent les recommandations formulées dans les pages suivantes de notre rapport.

Malgré ses ambiguïtés et ses dangers, la nouvelle constitution peut devenir un outil parmi les stratégies qu'adopteront les femmes afghanes afin de réaliser concrètement leurs droits fondamentaux. L'accès des femmes à la justice dépendra toutefois de divers facteurs, y compris le rétablissement d'un climat de sécurité et l'engagement de l'AIA et de la communauté internationale à mettre fin à l'impunité et à traîner les coupables devant les tribunaux. Il faut agir pour garantir la primauté du droit. Sans un engagement clair en ce sens, il n'y aura aucun respect pour la constitution. Dans le contexte actuel, il est donc essentiel que la mise en application de la constitution ne soit pas seulement la *raison d'être* du gouvernement et des tribunaux, mais qu'elle devienne celle de la société civile, y compris le mouvement de défense des droits des femmes. C'est uniquement lorsque l'on réclame des droits constitutionnels que ces derniers peuvent permettre d'amorcer un changement social. Pour contribuer à faire appliquer la constitution et pour faciliter l'accès à la justice, les représentants de la société civile devraient envisager les priorités et les recommandations suivantes en matière de lobbying :

- Il faudrait établir un institut à l'intention de la magistrature qui assurerait la planification, la coordination et la mise en œuvre d'une formation pour les juges; cette formation toucherait le droit, l'art de rendre jugement ainsi que le contexte particulier du pays sur les plans social, économique et politique.

- Il faudrait mettre en place un mécanisme public de recours tel qu'une commission de l'égalité des sexes qui facilite l'accès à la justice et cherche à faire respecter, à promouvoir, à protéger et à réaliser les droits fondamentaux dans le pays.
- La Commission indépendante pour la supervision de la constitution, dont les membres seront nommés par le président de l'Afghanistan, devrait être représentative de la population afghane; elle devrait donc comprendre des femmes issues de la société civile qui connaissent bien les questions de rapports entre les sexes.
- Il faudrait attribuer un rôle quasi judiciaire à un protecteur des citoyens auquel la CAIDP pourrait transmettre les plaintes relatives aux violations des droits fondamentaux en vue d'obtenir un règlement.
- Afin de comprendre le mandat de la CAIDP et son rôle dans la mise en application de la constitution, il faudrait faire contester l'article 58 de la constitution, au moyen de poursuites stratégiques, par la CAIDP et les représentants de la société civile.
- La CAIDP et les représentants de la société civile devraient insister pour que les Principes de Paris touchant le statut des institutions nationales de protection des droits de la personne soient considérés comme des normes minimales pour rédiger la loi qui régira la CAIDP.
- Il faudrait tenir des débats à l'échelle nationale sur les mécanismes nécessaires pour réparer les injustices passées puis élaborer des mécanismes susceptibles de contribuer à la réconciliation nationale et à la consolidation de la paix. Dans cet esprit, il faudrait établir une commission d'enquête internationale indépendante, comme le réclamait le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.
- Une campagne d'éducation populaire sur la constitution menée dans tout le pays jouera un rôle important pour garantir la légitimité et l'efficacité de ce document comme outil de consolidation de la démocratie et de la paix. La distribution d'une version vulgarisée à la population alphabétisée et analphabète s'avère un autre élément essentiel.

Il faut aussi offrir une éducation civique sur la constitution et les obligations internationales de l'Afghanistan en matière de droits de la personne, à tous les niveaux et à toutes les composantes de la société, dans les centres urbains comme dans les milieux ruraux. Les dispositions de la constitution relatives aux droits fondamentaux devraient faire l'objet de discus-

sions dans différents forums et à tous les niveaux de l'État et de la société civile. Il importe d'encourager les avocats, les membres de la magistrature, les agents du changement social et les leaders religieux, entre autres, à discuter de la constitution et de ses liens avec le droit international en matière de droits de la personne, les lois de la famille et les lois musulmanes. Les donateurs internationaux doivent offrir des fonds et un soutien à la campagne d'éducation populaire.

Les institutions du pays qui suscitent la confiance et le respect de la communauté devraient être mobilisées pour débattre du cadre constitutionnel et de leur rôle dans sa mise en application. Ces institutions doivent assurer l'accès aux femmes en créant des lieux sûrs et sécuritaires où ces dernières pourront discuter de leurs droits, ce qui n'existe pas actuellement dans la majeure partie de l'Afghanistan, en particulier dans les milieux ruraux. Lorsque la population comprendra que la constitution est un outil concret auquel elle peut recourir dans la vie quotidienne, alors seulement la constitution sera-t-elle devenue vraiment légitime. Ce document doit prendre vie pour devenir un instrument de changement social.

Le processus d'élaboration de la constitution de l'Afghanistan tout comme les élections à venir sont des événements stratégiques pour la consolidation de la paix. Ils peuvent empêcher ou garantir la sortie du conflit. Ils s'avèrent aussi des *occasions* de réparer le long passé de violence envers les femmes. Si l'on accorde aux femmes une plate-forme sur laquelle se fonder pour revendiquer leurs droits, elles pourront jeter les bases nécessaires à la paix et à la sécurité. La réussite du processus de paix dépend de la présence des femmes à toutes les étapes et à tous les niveaux de la prise de décisions. Quiconque cherche à mettre un terme à la perpétuation des conflits en Afghanistan constatera qu'il s'agit là d'une condition qui ne saurait faire l'objet d'aucune concession si l'objectif poursuivi est la stabilité.

RECOMMANDATIONS POUR LES ELECTIONS

Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)

- La MANUA doit, en collaboration avec la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) et l'Autorité intérimaire afghane (AIA), accorder la priorité à de vastes programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR) dans toutes les provinces sous le contrôle de chefs de guerre et d'armées privées. La réussite de l'application des dispositions de la constitution dépend d'un effort simultané de DDR de toutes les forces armées qui ne sont pas intégrées à l'Armée nationale afghane (ANA).
- Il faudrait mettre sur pied, à l'intérieur du département des droits de la personne de la MANUA, une unité bien dotée en personnel et en ressources pour coordonner les programmes d'éducation civique offerts en milieu rural avec la collaboration de la Commission afghane indépendante des droits de la personne (CAIDP). Cette unité devrait élaborer des méthodes de travail qui permettent de rendre ses programmes accessibles aux femmes du milieu rural en utilisant, par exemple, des unités mobiles et en collaborant avec les groupes locaux de base dans les villages ruraux.
- La MANUA devrait clairement décrire et faire connaître son rôle par rapport à la coordination, à la surveillance, au financement et à ses autres fonctions pour les élections nationales à venir et les futurs processus politiques comme les *Loya Jirgas*. Elle devrait formuler explicitement sa relation avec les ministères concernés de l'AIA, la FIAS et les autres institutions travaillant en Afghanistan afin de clarifier, pour

toutes les parties, la division des rôles et des domaines où la coordination et la collaboration s'avèrent nécessaires.

- La MANUA devrait dépêcher de nombreuses unités mobiles de scrutin dans toutes les régions rurales pour permettre le vote des femmes qui n'ont pas de moyens de se rendre aux bureaux de scrutin de district. Le personnel de ces unités devrait être capable de s'exprimer dans la langue locale, d'informer oralement les gens du droit des femmes de voter et de l'importance de voter à l'élection. Dans les régions où le taux d'alphabétisation est supérieur, il faudrait distribuer des documents imprimés.
- La MANUA devrait, en collaboration avec la FIAS, assurer une forte présence dans les régions très peu sûres qui ont l'habitude de nier aux femmes le droit de participer à la vie politique comme Herat. Il faudrait assurer une étroite surveillance pour prévenir l'intimidation et le harcèlement des femmes qui vont voter et des acteurs de la société civile qui tentent d'organiser des activités à propos des élections.
- La MANUA doit veiller à la mise en place de mécanismes pour assurer la protection des personnes qui craignent de subir les représailles ou la violence des factions politiques ou militaires parce qu'elles se sont librement exprimées avant, durant ou après la LJC. Il faudrait prendre des mesures de protection à long terme, si la victime demande une telle assistance.
- La MANUA peut jouer un rôle proactif pour assurer la coordination des organismes internationaux afin qu'ils soutiennent les ministères concernés de l'AIA en vue d'offrir de la formation sur les droits fondamentaux des femmes aux forces policières et au personnel de l'ANA, surtout les forces présentes dans les régions rurales. Une unité chargée de l'égalité entre les sexes qui serait bien dotée en personnel et relèverait de la MANUA faciliterait grandement cette tâche.

Gouvernement de l'Afghanistan

- L'AIA doit profiter de son accès à divers médias pour adresser un message clair sur les principes fondamentaux à observer durant les élections, notamment : le caractère illégal de l'intimidation, des menaces et du harcèlement; les sanctions pour de tels actes; le droit des femmes de participer, sur un pied d'égalité, à tous les processus politiques; les endroits où loger une plainte pour intimidation, menace ou

harcèlement et toute autre infraction aux droits de la personne; des informations sur les « routes protégées » pour se rendre aux bureaux de scrutin de district dans les régions où il n’y a pas d’unités mobiles de scrutin.

- L’AIA devrait appliquer des mesures punitives aux individus, aux représentants des partis politiques ou aux membres des factions militaires qui tentent d’intimider les électrices et les candidates. L’AIA devrait exprimer publiquement sa détermination à imposer des mesures punitives à toute personne qui violerait le droit des femmes à participer aux processus politiques.
- L’AIA devrait, en collaboration avec la MANUA, solliciter et favoriser la présence d’équipes internationales d’observateurs pour les élections.
- Le ministère de la Justice devrait ordonner aux forces policières locales, ainsi qu’aux autres forces, d’appréhender et de poursuivre les individus ou les groupes qui intimident, harcèlent ou menacent les militantes, les membres des organisations non gouvernementales ou d’autres personnes engagées dans des projets de la société civile menés dans les provinces. Des observateurs indépendants qui relèvent de la CAIDP et des ONG de défense des droits des femmes ayant une expertise en psychologie des traumatismes et auprès des femmes victimes de violence devraient être présents dans les régions où l’on a enregistré des cas particulièrement graves d’intimidation envers les organisatrices afin de servir de contrôle supplémentaire pour les forces policières. Les groupes de femmes et autres qui offrent de l’éducation civique devraient bénéficier d’un climat où ils peuvent faire leur travail librement et en toute sécurité.
- Il faudrait imposer, par voie législative, et faire appliquer des restrictions pour les factions et les partis politiques militarisés qui tentent de contrecarrer et de miner la légitimité des processus politiques par leurs infractions aux droits de la personne et leurs manœuvres d’intimidation contre les autres acteurs politiques. Il faudrait adopter une politique de « tolérance zéro » dans les cas où des motifs politiques influencent le recours à l’intimidation, aux menaces et au harcèlement sous toute forme que ce soit.
- Des mesures strictes devraient être adoptées pour préciser qui a accès aux bulletins de vote et aux listes électorales; les isolements devraient être bien protégés pour éviter que personne n’y entre, sauf pour voter. Le

personnel chargé des isolements ne devrait avoir aucune affiliation avec des partis politiques ou des factions militaires et agir comme acteur neutre qui n'influencera pas le scrutin.

Donateurs internationaux et communauté internationale en Afghanistan

- Le programme de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR) doit figurer au sommet de la liste des priorités des principaux pays donateurs de l'Afghanistan; il faudrait accorder une grande attention à la mise en œuvre d'un tel programme et veiller à son caractère approprié. À titre d'exemple, le programme de DDR devrait toujours être accompagné de programmes de formation professionnelle et être mis en place de façon coordonnée pour que les régions démobilisées ne se sentent pas obligées de reprendre les armes quand des régions voisines n'ont pas simultanément entrepris le processus de DDR.
- Il faudrait réserver des fonds pour les initiatives de la société civile qui visent la consolidation de la paix et l'éducation civique, en particulier les organisations afghanes travaillant avec les femmes en milieu rural.
- Il faudrait assurer un soutien financier continu et croissant à la FIAS pour déployer la force de maintien de la paix dans les provinces peu sûres et pour prolonger de cinq ans le mandat de la FIAS en Afghanistan.
- Les pays donateurs devraient accorder la priorité à des activités de renforcement des capacités pour les organisations de la société civile afghane qui soutiennent les droits fondamentaux des femmes, par exemple en offrant de la formation régionale et internationale aux femmes leaders de la société civile; ils devraient aussi prioriser l'acquisition des ressources adéquates pour des programmes nationaux de formation sur les droits civiques, les droits des femmes, les droits de la personne et la participation politique.
- Les États-Unis doivent immédiatement cesser de fournir un soutien financier et militaire aux armées privées des chefs de guerre dans les provinces. Ils devraient réaffecter ce soutien à l'ANA et y ajouter une formation professionnelle sur les droits de la personne pour toutes les troupes de l'ANA.

Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan

- La FIAS devrait détacher des forces de maintien de la paix dans les provinces les moins sûres et établir des routes protégées clairement indiquées pour les femmes qui doivent se rendre dans les villages voisins voter au bureau de scrutin du district dans leur province. Il faudrait assurer la présence de forces de maintien de la paix aux environs des bureaux de scrutin dans le pays; ces forces seraient chargées d'appréhender quiconque tente d'empêcher les femmes d'avoir accès à ces bureaux et de faire enquête sur de tels cas.
- La FIAS devrait concentrer ses forces aux postes de contrôle de sécurité et aux postes de patrouille qu'occupent les forces armées et policières locales afin d'assurer la libre circulation des femmes sans risque de harcèlement.
- Il est impératif que la FIAS déploie ses forces dans tout le pays en accordant la priorité aux régions où les combats entre factions se poursuivent et où les femmes craignent pour leur sécurité. Une forte présence des forces de maintien de la paix partout au pays est la condition nécessaire à la mise en application de la nouvelle constitution.
- La FIAS devrait solliciter un soutien politique international afin de s'engager de nouveau pour au moins cinq ans, à la fin du présent mandat.

Commission afghane indépendante des droits de la personne (CAIDP)

- La CAIDP devrait affecter du personnel pour observer les délibérations des *shuras* dans les villages afin de faire respecter le droit des femmes d'y assister et d'y participer.
- La CAIDP devrait, en collaboration avec la MANUA, rédiger un rapport sur tous les incidents signalés d'intimidation, de menace et de harcèlement contre des femmes durant la LJC. Les noms des personnes qui ont logé les plaintes devraient être protégés.

ANNEXE A
LETTRE DE DROITS ET
DEMOCRATIE AU
PRESIDENT HAMID
KARZAI SUR LES
MESURES DE SECURITE
POUR LES FEMMES
PENDANT LA LOYA
JIRGA
CONSTITUTIONNELLE

Le 25 septembre 2003

Son Excellence Hamid Karzai
Président de la République islamique d'Afghanistan
Autorité islamique intérimaire afghane
Shahr-e-Now

Kaboul, Afghanistan

Objet : Sécurité des femmes durant la *Loya Jirga* constitutionnelle

Votre excellence,

La deuxième *Loya Jirga* qui s'approche, cet automne, constitue un événement décisif pour l'Afghanistan, un point tournant depuis que l'administration du pays a été confiée à l'Autorité intérimaire afghane (AIA) sous votre présidence. Chargée du mandat exigeant de reconstruction, de construction nationale et de consolidation politique, l'AIA, avec les ressources à sa disposition, a fait de grands pas en vue d'atteindre ces buts. Il reste toutefois un long chemin à parcourir dans ces domaines comme dans d'autres qui risquent d'être négligés et pourraient cependant saper tous les progrès accomplis jusqu'ici. L'un d'eux est le problème de la sécurité. Dans un pays qui a vécu cinq années d'apartheid des sexes, assurer la sécurité des femmes devrait être une considération de première importance.

La *Loya Jirga* constitue l'arène suprême où peut s'exprimer la participation politique et s'exercer la représentation démocratique à la direction de l'Afghanistan. Elle offre une occasion importante de faire entendre les voix des femmes à la table où se prennent les décisions. Les représentants de l'AIA et de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) se sont d'ailleurs prononcés en faveur d'une participation égalitaire des femmes au processus; un tel appui n'est toutefois qu'un beau discours s'il ne s'accompagne pas de mesures concrètes pour accorder aux femmes les moyens logistiques nécessaires à une participation égalitaire et entière. Dans le climat politique actuel en Afghanistan, le fait de prendre des mesures de sécurité appropriées sera déterminant pour permettre ou non à chaque femme d'assister et de participer à la *Loya Jirga*.

Conflits persistants à la frontière du Pakistan, violés collectifs, attaques contre les populations civiles par les factions en conflit, bombes, mines terrestres, traite sexuelle forcée et décrets discriminatoires contre les femmes et les petites filles dans la province de Herat et ailleurs, toutes ces situations menacent la liberté de mouvement, la liberté d'association et la liberté d'expres-

sion des femmes. Il faut que les femmes puissent voyager sans danger à l'extérieur de Kaboul et venir d'aussi loin que les provinces de l'Ouest, comme Herat et Farah, ou celles du Sud, comme Kandahar et Helmand. L'intolérance générale envers le droit des femmes à l'égalité et à la participation politique, de la part d'autorités gouvernementales de haut rang, de certains candidats de la *Loya Jirga* et d'hommes des instances locales à Kaboul, exige que l'on prenne des mesures de sécurité adéquates pour protéger les femmes à la *Loya Jirga* même. Vu les menaces particulières auxquelles elles sont confrontées, les femmes membres de la *Loya Jirga* et celles qui y participeront et y assisteront doivent bénéficier de mesures de sécurité adaptées à leurs besoins spéciaux.

Voici les principales recommandations adressées à l'Administration intérimaire afghane, à la Commission constitutionnelle et à la MANUA pour assurer la sécurité des femmes déléguées, observatrices et lobbyistes durant la *Loya Jirga* constitutionnelle :

- La Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) mandatée par les Nations Unies doit assurer la sécurité dans les provinces et à Kaboul durant tout le processus de la *Loya Jirga* constitutionnelle (LJC).
- Il est essentiel que le personnel de sécurité en poste à la LJC puisse garantir le respect des droits humains de toutes les personnes qui participeront à la LJC.
- Le personnel de sécurité devrait enquêter rapidement sur tout rapport de menace et de coercition (avec le Comité exécutif et les observateurs de la société civile) puis agir avec la diligence due, conformément aux normes internationales en matière de droits de la personne. Il est essentiel que les violations fassent également l'objet de poursuites quand elles surviennent dans la sphère privée, par exemple lorsque les auteurs des actes commis contre des femmes sont des membres de la famille ou des leaders de la communauté de celles-ci.
- Il faudrait fournir du transport (des autobus, par exemple) aux femmes qui doivent venir des provinces pour assister ou faire du lobbying à la LJC.
- Il faudrait offrir des logements pour femmes seulement aux déléguées, aux observatrices et aux lobbyistes de la LJC. Il faut assurer la sécurité de ces logements 24 heures par jour.
- Il faut protéger les femmes assistant à la LJC contre les menaces de la part des factions des chefs de guerre avant, pendant et après la LJC.
- Le personnel de l'unité de sécurité à la LJC doit comprendre des femmes et des conseillères spécialistes des questions de santé et de traumatisme des femmes ayant la formation requise.
- Les femmes devraient être accompagnées par une personne de leur choix lorsque le personnel de sécurité de la LJC les interviewe.

- Les membres de la Commission afghane indépendante des droits de la personne et les observateurs de la société civile à la LJC devraient avoir accès aux femmes et aux déléguées, et accompagner le personnel de sécurité, durant la LJC.
- Les femmes participant à la LJC doivent avoir un lieu de réunion sûr, sécuritaire et privé, à proximité de l'édifice principal, pour discuter de leurs sujets d'inquiétude et formuler des stratégies.

Je vous exhorte à mettre immédiatement en oeuvre ces recommandations afin de protéger la vie et les droits fondamentaux des femmes afghanes. De plus, je prie instamment l'Autorité intérimaire afghane et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan à collaborer avec les organisations non gouvernementales internationales, UNIFEM et la Commission afghane indépendante des droits de la personne pour assurer aux femmes afghanes la plus grande sécurité durant la Loya Jirga constitutionnelle et pour accorder autant de priorité à cette question durant le processus électoral à venir en Afghanistan.

Veillez agréer, Votre Excellence, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Le président,

Jean-Louis Roy

Droits et Démocratie — Rights & Democracy

ANNEXE B
LETTRE DE DROITS ET
DEMOCRATIE AU
PRESIDENT HAMID
KARZAI CONCERNANT
LES DROITS DES
FEMMES DANS LA
NOUVELLE
CONSTITUTION

Le 30 octobre 2003

Son Excellence Hamid Karzai
Président de la République islamique d'Afghanistan
Palais présidentiel
Kaboul
Afghanistan

Votre Excellence,

L'Autorité intérimaire afghane (AIA) a fait des progrès louables en vue d'établir l'infrastructure d'un État moderne et démocratique qui pourra répondre aux besoins d'une population accablée par plus de 20 ans de conflits meurtriers. Récemment, le parachèvement et la diffusion du projet de constitution en dari a été une réalisation importante pour l'avenir de l'Afghanistan. Le processus d'élaboration de la constitution, maintenant bien entamé, a offert à la population afghane une occasion propice de s'engager dans un exercice visant à instaurer la démocratie. Malgré le climat d'insécurité, les citoyens et les citoyennes profitent de l'occasion pour continuer à participer au dialogue sur les réformes constitutionnelles et à se sensibiliser aux droits de la personne et aux institutions démocratiques.

Cette année, Droits et Démocratie a rencontré la population afghane, en particulier des femmes juges, avocates, médecins, militantes pour les droits des femmes, étudiantes, journalistes et d'autres, pour discuter de la réforme constitutionnelle en cours. Les Afghanes et les Afghans rencontrés ont exprimé le désir d'être régis par une constitution qui garantit les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. En raison du contexte social, politique et historique en Afghanistan, et comme d'autres pays l'ont fait après des périodes de conflits et de désordres civils, il est essentiel de prévoir dans la constitution des mécanismes efficaces pour assurer les droits fondamentaux des citoyens et citoyennes mais également ceux des personnes vivant en territoire afghan.

Soucieux que l'on tienne compte des opinions des Afghanes durant tout le processus, nous joignons nos voix aux leurs afin d'encourager l'AIA et la Commission constitutionnelle à prendre des mesures pour que la version finale de la constitution exprime clairement les principes suivants afin de réaliser la démocratie dont rêvent les citoyennes et les citoyens afghans :

Nous recommandons d'inclure clairement dans la constitution les principes suivants :

- La Constitution est la loi suprême du pays et tous les instruments administratifs et juridiques sont modifiés afin de se conformer à l'esprit et à la lettre de la Constitution, y compris les lois et les régimes antérieurs à son adoption. Un calendrier précis est fixé, de sorte qu'à l'échéance prévue toutes les lois soient conformes aux dispositions de la Constitution.

- La Constitution prévoit un mode de gouvernance fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs entre les organes exécutif, judiciaire et législatif.
- Une cour suprême est établie pour le pays afin d'exercer le contrôle judiciaire sur toute action et tout acte de l'administration et de l'organe législatif qui concernent la pierre de touche des droits fondamentaux prévus dans la Constitution. La cour suprême devrait être investie du pouvoir d'offrir des mesures réparatrices individuelles pour toute infraction aux droits fondamentaux commise sur un particulier, et le principe d'un recours public est adopté pour les questions d'importance publique. Les décisions que rend la cour suprême devraient être exécutoires pour toutes les autorités de l'État.
- Le rôle consultatif de la Commission afghane indépendante des droits de la personne (CAIDP) est inscrit dans la Constitution et la Commission est liée à la cour suprême et à l'assemblée législative.
- Les dispositions concernant les droits fondamentaux doivent se fonder sur le double principe de l'égalité devant la loi et du droit à une protection égale de la loi (pour les personnes ayant ou non la citoyenneté afghane) sans égard à la religion, au sexe, à la classe sociale, au groupe ethnique, etc. Les droits à l'égalité des femmes doivent être mentionnés; toutes les minorités religieuses et ethniques doivent avoir la garantie de la liberté de pratiquer, de prêcher et de propager leur religion et leur culture, et le statut de leurs membres comme citoyens et citoyennes de l'Afghanistan ne devrait nullement en être affecté.
- Le principe de la discrimination positive doit être adopté afin de garantir une égalité véritable à toute la population. Il faut veiller à inclure des articles sur la discrimination positive pour assurer la pleine participation politique des femmes, des minorités et des autres groupes défavorisés ou vulnérables. L'instauration de politiques de discrimination positive reconnaît l'impact de la discrimination; elle vise à remédier aux injustices passées et à favoriser la pleine participation de toute la population citoyenne à la vie socioéconomique.
- Des mécanismes de reddition des comptes pour les fonctionnaires et toute personne occupant un poste d'autorité, même au plus haut rang, devraient être inscrits dans la Constitution et la procédure à suivre devrait être précisée.
- Toute dérogation ou limitation par rapport aux droits fondamentaux, par exemple en situation d'urgence publique, doit être prévue dans la Constitution. La cour suprême doit être investie du pouvoir d'examiner la validité de la proclamation d'une situation d'urgence.
- Une disposition claire doit figurer dans la Constitution pour mettre en vigueur, dans les lois nationales, les engagements internationaux de l'État en tant que membre des Nations Unies.

Comme vous le savez, les femmes afghanes ont été les plus lourdement frappées par les conflits, l'apartheid des sexes et les violations persistantes de leurs droits fondamentaux par les soldats des chefs de guerre, les forces policières, les autres autorités et les hommes de leurs familles. Les femmes et les filles de l'Afghanistan demeurent en grand danger. La Constitution doit remédier

à cette situation par des mesures concrètes qui apporteront les changements attendus depuis si longtemps dans la vie de la moitié de la population, y compris des dispositions pour une réforme judiciaire tenant compte de l'égalité entre les sexes. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus dans nos recommandations, de telles mesures comprennent une formulation ferme et claire pour commencer à transformer la situation quotidienne de discrimination et d'inégalité que vivent les femmes en Afghanistan et qui minera tous les efforts en vue de consolider la paix dans le pays.

Je vous prie donc instamment de tenir compte de nos recommandations lorsque vous envisagez la prochaine constitution de l'Afghanistan.

Veillez agréer, Votre Excellence, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Le président,

Jean-Louis Roy

Droits et Démocratie – Rights & Democracy

C. c. : Commission afghane indépendante des droits de la personne

Consortium for Rights-based Research and Advocacy

UNIFEM

ANNEXE C

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE DROIT ET L'EGALITE DES SEXES

GROUPE DE TRAVAIL «DROIT ET ÉGALITÉ DES SEXES»
KABOUL, AFGHANISTAN

Présentation

Le Groupe de travail «Droit et Égalité des sexes» a entrepris ses travaux avec le soutien et la participation du ministère de la Condition féminine et de la ministre d'État à la Condition féminine. Présidé par la ministre d'État, la professeure Mahbuba Hoquqmal, il réunit des juristes et des experts de la Commission de réforme de la justice, de la Commission indépendante des droits de la personne, de la Cour Suprême, du bureau du Procureur général, des facultés de droit et de droit de la *charia* de l'université, et d'ONG de femmes nationales et internationales. Il est financé et soutenu par le Gender Justice Programme de l'UNIFEM.

Créé le 28 décembre 2002, le Groupe de travail permet aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés de faire en sorte que les droits fondamentaux des femmes soient pris en compte dans l'élaboration de la nouvelle Constitution, la réforme du droit et la réforme électorale. En ce sens, le Groupe de travail a accueilli avec plaisir le projet de constitution rédigé par la Commission constitutionnelle, qu'il félicite pour cette contribution qui fera date dans l'histoire de notre pays. L'élaboration d'une nouvelle constitution pour la République islamique

d'Afghanistan nous offre l'occasion de concrétiser notre volonté de bâtir une société fondée sur l'État de droit, la justice, l'égalité et la paix.

Le peuple afghan est profondément attaché à l'Islam et à la *charia*, et le Groupe de travail tient à en appliquer les principaux enseignements en ce qui touche à la protection de la dignité et des droits de la personne humaine. Vu les graves injustices perpétrées au nom du Saint Islam à l'endroit des femmes en particulier et de la société en général, notre Groupe de travail tient, par ses recommandations, à corriger ces violations contraires à l'Islam lui-même et à traduire les dimensions divine et humaine des grands enseignements éthiques et juridiques de l'Islam, en garantissant le respect de la dignité des femmes et la protection de leurs droits fondamentaux.

Pleinement conscient des destructions causées par le conflit et la guerre sur la société afghane et de la lutte que mènent tous les Afghans, femmes et hommes, pour se donner un pays prospère et sûr, le Groupe de travail cherche à favoriser la participation des femmes afghanes en consacrant leurs droits dans la nouvelle Constitution. Nous constatons avec tristesse que le taux de mortalité maternelle en Afghanistan est de 1 700 décès pour 100 000 naissances d'enfants vivants (un décès toutes les 30 minutes), que seulement 8 % des filles peuvent fréquenter l'école primaire, et que 97 % des enfants et adolescents de moins de 16 ans ont été témoins d'actes de violence. Ce sont les femmes et les fillettes qui souffrent le plus de l'insécurité alimentaire, du manque d'eau potable et de la rareté des services sociaux.

Les effets dévastateurs de la discrimination exercée par le passé et, en dépit de la valeur de certaines de nos pratiques traditionnelles, la persistance de certaines coutumes iniques, ont porté atteinte à la dignité et aux droits des femmes afghanes et gravement compromis leur capacité de participer à la vie de leur société. Il est donc essentiel qu'au nombre des obligations constitutionnelles figure la mise en place de mesures spéciales d'accès à l'égalité, de manière à élargir les possibilités des femmes dans toutes les sphères de la société, y compris leur représentation politique à tous les paliers, si l'on veut corriger la discrimination passée et présente exercée à l'endroit des femmes.

Le Groupe de travail reconnaît que les obligations internationales auxquelles a souscrit l'État afghan, et surtout celles qui lui incombent en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), qu'il a ratifiée, ont occupé une grande place dans l'élaboration de la loi fondamentale du pays. Le Groupe de travail a lui-même formulé ses recommandations en s'inspirant des normes internationalement acceptées en matière de droits et libertés pour tous, y compris l'égalité entre hommes et femmes.

Voici donc les modifications au projet de constitution que recommande le Groupe de travail afin de favoriser l'épanouissement des femmes, de garantir l'exercice de leurs droits fondamentaux et d'assurer leur pleine participation dans toutes les sphères de la société. Nos recommandations portent sur les sections et matières suivantes :

- Préambule

- Obligations de l'État
- Égalité des sexes, non-discrimination et mesures d'accès à l'égalité
- Droits de la personne
- Participation à la vie politique

Le Groupe de travail tient à souligner que c'est l'application des dispositions de la nouvelle Constitution qui nous permettra d'atteindre ces objectifs essentiels. En ce sens, il exprime ici l'espoir de voir la société afghane, avec le soutien de la communauté internationale, consacrer ses efforts à la mise en œuvre de la nouvelle Constitution et à la réalisation de toutes les promesses qu'elle représente pour tous les Afghans, et en particulier pour les femmes.

Présenté par le Groupe de travail «Droit et Égalité des sexes» avec le soutien et la participation de :

Professeure Mahbuba Hoquqmal

Ministre d'État à la Condition féminine

Dr. Habiba Surabi

Ministre de la Condition féminine

Préambule

Nous, le Peuple de l'Afghanistan,

1. Confiants en la Toute-Puissance de Dieu et en Sa miséricorde, et profondément attachés aux enseignements de l'Islam,
2. Respectueux de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme,
3. Conscients des injustices et des erreurs du passé, ainsi que des nombreuses épreuves imposées à notre pays,
4. Reconnaissant les sacrifices et les luttes de notre peuple, la légitimité du Djihad et de la résistance de notre Nation, et vénérant tous les martyrs tombés pour la liberté,
5. Sachant que l'Afghanistan est une nation unie et indivisible qui appartient à toutes les ethnies qui y résident,
6. Déterminés à consolider l'unité nationale et à sauvegarder l'indépendance, la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale de notre pays,
7. Désireux d'établir un régime fondé sur la volonté populaire et la démocratie,
8. Résolus à mettre en place une société civile débarrassée de l'oppression, des atrocités, de la discrimination et de la violence, et fondée sur la primauté du droit, la justice sociale, la pro-

tection de la dignité et des droits de la personne, et à garantir l'exercice des libertés et des droits fondamentaux,

9. Désireux d'assurer l'égalité des droits des hommes et des femmes et d'éliminer toutes les formes de discrimination et de violence à l'endroit des femmes,
10. Résolus à renforcer les institutions politiques, sociales et économiques ainsi que les institutions vouées à la défense de notre pays,
11. Désireux d'assurer la prospérité et un environnement de qualité à tous ceux qui résident en ce pays,
12. Et résolus à faire en sorte que l'Afghanistan retrouve la place qu'il mérite au sein de la communauté des nations,

Avons adopté cette constitution conformément aux nécessités historiques, culturelles et sociales du moment, par l'entremise de nos représentants élus à la Loya Jirga, en ce **(date)** dans la cité de Kaboul.

Articles du projet de Constitution	Ajouts recommandés
<p>Obligations de l'État</p> <p>Article 4 (chap. 1, art. 4)</p> <p>La souveraineté nationale appartient à la nation qui l'exerce directement ou par l'entremise de ses représentants.</p> <p>La nation de l'Afghanistan se compose de tous les individus qui sont citoyens de l'Afghanistan.</p> <p>Le terme Afghan s'applique à tout citoyen de l'Afghanistan.</p> <p>Nul citoyen de l'Afghanistan ne sera dépouillé de sa nationalité.</p> <p>Les questions afférentes à la nationalité et à l'asile sont fixées par voie législative.</p>	<p>La souveraineté nationale appartient à la nation qui l'exerce directement ou par l'entremise de ses représentants.</p> <p>La nation de l'Afghanistan se compose de tous les individus qui sont citoyens de l'Afghanistan.</p> <p>Le terme Afghan s'applique à tout citoyen de l'Afghanistan.</p> <p>Nul citoyen de l'Afghanistan ne sera dépouillé de sa nationalité. <i>Les hommes et les femmes auront les mêmes droits d'acquérir, de changer ou de conserver leur nationalité.</i></p> <p>Les questions afférentes à la nationalité et à l'asile sont fixées par voie législative.</p>
<p>Article 6 (chap. 1, art. 6)</p> <p>L'État doit se consacrer à la création d'une société prospère et ouverte fondée sur la justice sociale, la protection de la dignité humaine et des droits de la personne, et l'exercice de la démocratie. Il doit garantir l'unité nationale et l'égalité entre tous les groupes ethniques et les tribus, et assurer le développement égal de toutes les régions du pays.</p>	<p>L'État doit se consacrer à la création d'une société prospère et ouverte fondée sur la justice sociale, la protection de la dignité humaine et des droits de la personne, <i>l'égalité entre les hommes et les femmes</i>, et l'exercice de la démocratie. Il doit garantir l'unité nationale et l'égalité entre tous les groupes ethniques et les tribus, et assurer le développement égal de</p>

	<p>toutes les régions du pays.</p> <p><i>L'État doit reconnaître le rôle considérable que jouent les femmes dans la société afghane.</i></p>
<p>Article 7 (chap. 1, art. 7)</p> <p>L'État doit respecter la Charte des Nations Unies, les conventions et traités internationaux dont l'Afghanistan est signataire, ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme.</p> <p>L'État s'emploie à prévenir toutes les formes d'activités terroristes et la production et la contrebande de narcotiques.</p>	<p>L'État doit respecter la Charte des Nations Unies, les conventions et traités internationaux dont l'Afghanistan est signataire, ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme.</p> <p>L'État s'emploie à prévenir toutes les formes d'activités terroristes, la production et la contrebande de narcotiques, <i>ainsi que le trafic d'êtres humains.</i></p>
Égalité des sexes, non-discrimination et discrimination positive	
<p>Article 22 (chap. 2, art. 1)</p> <p>Toutes les formes de discrimination et de privilèges entre les citoyens d'Afghanistan, sont interdites.</p> <p>Les citoyens afghans ont des droits et des devoirs égaux devant la loi.</p>	<p>Toutes les formes de discrimination et de privilèges <i>fondés sur le sexe, la langue, la religion, l'origine ethnique, la secte, l'origine familiale, le statut social, économique et civil</i> entre les citoyens d'Afghanistan, sont interdites.</p> <p><i>Néanmoins, l'État est tenu de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits des femmes à la propriété et promouvoir la participation des femmes à toutes les activités politiques, économiques, sociales, culturelles, civiles ou autres en vue d'atteindre l'égalité entre hommes et femmes.</i></p> <p>Les citoyens afghans ont des droits et des devoirs égaux devant la loi. <i>Les femmes jouissent des mêmes droits que les hommes devant la loi et les tribunaux. Toutes les lois, cultures, coutumes et traditions qui portent atteinte à la dignité, au bien-être ou aux intérêts des femmes ou qui s'avèrent discriminatoires à l'endroit des femmes sont prohibées.</i></p>
Droits de la personne	
<p>Article 44 (chap. 2, art. 23)</p> <p>L'État s'emploie à concevoir et mettre en œuvre des mesures efficaces pour assurer et promouvoir, sur un pied d'égalité, l'accès des femmes à l'éducation, améliorer l'éducation des populations nomades et éliminer l'analphabétisme dans le pays.</p>	<p>L'État s'emploie à concevoir et mettre en œuvre des mesures efficaces pour assurer et promouvoir l'accès, sur un pied d'égalité, des femmes à l'éducation, améliorer l'éducation des populations nomades et éliminer l'analphabétisme dans le pays.</p>

<p>Article 45 L'État s'emploie à concevoir et mettre en œuvre un programme scolaire uniforme fondé sur les préceptes de la sainte religion de l'Islam et sur la culture nationale, et qui réponde aux critères et normes pédagogiques. Le programme d'études religieuses sera établi en fonction des différentes sectes de l'Islam présentes en Afghanistan.</p>	<p>L'État s'emploie à concevoir et mettre en œuvre un programme scolaire uniforme fondé sur les préceptes de la sainte religion de l'Islam, sur la culture nationale et sur <i>l'égalité des femmes et des hommes</i>, et qui réponde aux critères et normes pédagogiques. Le programme d'études religieuses sera établi en fonction des différentes sectes de l'Islam présentes en Afghanistan.</p>
<p>Article 48 (chap. 2, art. 26) Tout citoyen afghan a le droit de travailler. Les horaires de travail, les congés payés, les droits en emploi et toutes les affaires connexes, sont fixés par voie législative.</p>	<p>Tout citoyen afghan a le droit de travailler. Les horaires de travail, les congés payés, les droits en emploi, <i>les conditions de travail justes et équitables, y compris pour les travailleuses</i>, et toutes les affaires connexes, sont fixés par voie législative.</p>
<p>Article 49 (ch. 2, art. 27) Le travail forcé est interdit. Fait exception à cette règle le travail forcé en temps de guerre, de calamités ou d'autres circonstances mettant en péril les vies humaines et le bien-être de la population. Les enfants ne seront pas astreints à faire partie de la main-d'œuvre.</p>	<p><i>L'esclavage, les pratiques apparentées à l'esclavage et le travail forcé</i> sont interdites. Fait exception à cette règle le travail forcé en temps de guerre, de calamités ou d'autres circonstances mettant en péril les vies humaines et le bien-être de la population. Les enfants ne seront pas astreints à faire partie de la main-d'œuvre.</p>
<p>Article 52 (chap. 2, art. 30) L'État est tenu de fournir les services de prévention et de traitement, et les établissements de santé nécessaires, à tous les citoyens d'Afghanistan. L'État encourage et protège la mise sur pied et l'expansion de services médicaux et d'établissements de santé privés conformément aux dispositions de la loi. L'État adopte les mesures nécessaires pour promouvoir la santé de la population et améliorer la pratique des sports à l'échelle nationale et locale.</p>	<p>L'État est tenu d'assurer les services de prévention et de traitement, et les établissements de santé nécessaires, à tous les citoyens d'Afghanistan. <i>Il a l'obligation de fournir des services de santé spécifiques aux mères durant la grossesse, l'accouchement et l'allaitement.</i> L'État encourage et protège la mise sur pied et l'expansion de services médicaux et d'établissements de santé privés conformément aux dispositions de la loi. L'État adopte les mesures nécessaires pour promouvoir la santé de la population et améliorer la pratique des sports à l'échelle nationale et locale.</p>
<p>Article 53 (chap. 2, art. 31) L'État prend les mesures nécessaires pour réglementer les services médicaux et le soutien financier offerts</p>	<p>L'État prend les mesures nécessaires pour réglementer les services médicaux et le soutien financier offerts</p>

<p>aux descendants des martyrs, personnes disparues, invalides de guerre ou handicapés conformément aux dispositions de la loi.</p> <p>L'État garantit les droits des pensionnés et fournit l'assistance nécessaire aux personnes âgées dans le besoin, aux femmes dépourvues de tuteur ou de pourvoyeur et aux orphelins dans le besoin, en conformité avec la loi.</p>	<p>aux descendants des martyrs, personnes disparues, invalides de guerre ou handicapés conformément aux dispositions de la loi.</p> <p>L'État garantit les droits des pensionnés et fournit l'assistance nécessaire aux personnes âgées dans le besoin, <i>aux femmes chefs de famille</i> et aux orphelins dans le besoin, en conformité avec la loi.</p> <p><i>L'État pourvoira au logement des personnes dans le besoin par l'adoption d'une politique nationale du logement accordant la priorité aux personnes qui en ont le plus besoin.</i></p>
<p>Article 54 (chap.2, art. 32)</p> <p>La famille est une cellule fondamentale de la société et doit être protégée par l'État.</p> <p>L'État adopte les mesures nécessaires pour assurer la santé physique et psychologique de la famille, en particulier de l'enfant et de la mère, l'éducation des enfants et l'élimination des traditions contraires aux principes de sainte religion de l'Islam.</p>	<p>La famille est une cellule fondamentale de la société et doit être protégée par l'État. <i>Le mariage doit être contracté librement et avec le consentement des deux conjoints.</i></p> <p>L'État adopte les mesures nécessaires pour assurer la santé physique et psychologique de la famille, en particulier celle de l'enfant et de la mère, l'éducation des enfants et l'élimination des traditions contraires aux principes de la sainte religion de l'Islam.</p>

Participation à la vie politique	
<p>Article 83 (chap. 5, art. 3)</p> <p>Les députés de la Wolesi Jirga (Chambre du peuple) sont élus par voie de scrutin libre, au suffrage universel direct et à bulletin secret.</p> <p>Leur mandat prend fin le 1^{er} du Saratan de la cinquième année suivant les élections, et la nouvelle assemblée entame ses travaux.</p> <p>L'élection des députés de la Wolesi Jirga a lieu entre 30 et 60 jours après l'expiration du mandat de la Wolesi Jirga.</p> <p>Le nombre des membres de la Wolesi Jirga, proportionnel à la population de chaque région, est de 220 à 250 députés.</p> <p>Les circonscriptions électorales et autres questions connexes sont fixées par les lois régissant les scrutins.</p> <p>La loi électorale doit prévoir les mesures nécessaires pour que le système électoral garantisse une représentation équitable de tous les citoyens du pays sans exclusion, et chaque province doit élire au moins une femme député.</p>	<p>Les députés de la Wolesi Jirga (Chambre du peuple) sont élus par voie de scrutin libre, au suffrage universel direct et à bulletin secret.</p> <p>Leur mandat prend fin le 1^{er} du Saratan de la cinquième année suivant les élections, et la nouvelle assemblée entame ses travaux.</p> <p>L'élection des députés de la Wolesi Jirga a lieu entre 30 et 60 jours après l'expiration du mandat de la Wolesi Jirga.</p> <p>Le nombre des membres de la Wolesi Jirga, proportionnel à la population de chaque région, est de 220 à 250 députés.</p> <p>Les circonscriptions électorales et autres questions connexes sont fixées par les lois régissant les scrutins.</p> <p>La loi électorale doit prévoir les mesures nécessaires pour que le système électoral assure une représentation équitable de tous les citoyens du pays sans exclusion, <i>et chaque province doit élire au moins deux femmes députés.</i></p>
<p>Article 84 (chap. 5, art. 4)</p> <p>Les membres de la Meshrano Jirga (chambre des Anciens) sont élus et désignés comme suit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Chaque conseil provincial élit une personne parmi ses membres pour un mandat de quatre ans. 2. Chaque conseil de district de chaque province élit une personne pour une période de trois ans. 3. Le Président nomme, au sein d'un groupe d'experts et de personnalités compétentes, le tiers des autres membres de la Meshrano Jirga pour un mandat de cinq ans. <p>La moitié des personnes désignées par le Président sont des femmes.</p> <p>Quiconque est nommé à la Meshrano Jirga ne peut plus siéger sur le conseil dont il était membre et une autre personne doit le remplacer conformément aux dispositions de la loi.</p>	<p>Les membres de la Meshrano Jirga (chambre des Anciens) sont élus et désignés comme suit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Chaque conseil provincial élit une personne parmi ses membres pour un mandat de quatre ans. 2. Chaque conseil de district de chaque province élit une personne pour une période de trois ans. 3. Le Président nomme, au sein d'un groupe d'experts et de personnalités compétentes, le tiers des autres membres de la Meshrano Jirga pour un mandat de cinq ans. <p>La moitié des personnes désignées par le Président sont des femmes.</p> <p>Quiconque est nommé à la Meshrano Jirga ne peut plus siéger sur le conseil dont il était membre et une autre personne doit le remplacer conformément aux dispositions de la loi.</p>
<p>Article 138 (chap. 8. art. 3)</p> <p>Dans chacune des provinces est formé un conseil pro-</p>	<p>Dans chacune des provinces est formé un conseil pro-</p>

<p>vincial.</p> <p>Les membres du conseil provincial sont élus en nombres proportionnels à la population au suffrage universel direct à bulletin secret par les résidents de ladite province, conformément aux dispositions de la loi.</p> <p>Le conseil provincial élit un Président parmi ses membres.</p>	<p>vincial.</p> <p>Les membres du conseil provincial sont élus en nombres proportionnels à la population au suffrage universel direct à bulletin secret par les résidents de ladite province, conformément aux dispositions de la loi. <i>La loi doit prévoir une participation égale des femmes à toutes les étapes du processus électoral, y compris la représentation des femmes au conseil provincial.</i></p> <p>Le conseil provincial élit un Président parmi ses membres.</p>
<p>Article 140 (chap. 8. art. 5)</p> <p>Aux fins d'organiser les activités permettant aux citoyens de participer activement à l'administration des affaires locales, des conseils sont formés dans les districts et les villages conformément aux dispositions de la loi.</p> <p>Les membres de ces conseils sont élus par la population locale au suffrage universel direct à bulletin secret pour un mandat de trois ans.</p> <p>La participation des nomades à ces conseils est fixée par voie législative.</p>	<p>Aux fins d'organiser les activités permettant aux citoyens de participer activement à l'administration des affaires locales, des conseils sont formés dans les districts et les villages conformément aux dispositions de la loi.</p> <p>Les membres de ces conseils sont élus par la population locale au suffrage universel direct à bulletin secret pour un mandat de trois ans.</p> <p>La loi prévoira les dispositions nécessaires pour assurer la participation des femmes aux conseils locaux.</p> <p>La participation des nomades à ces conseils est fixée par voie législative.</p>

Membres du Groupe de travail Droit et Égalité des sexes

Professeure Mahbuba Hoquqmal	Ministre d'État à la Condition féminine
Dr. Suraya Subhrang	Ministre de la Condition féminine
Juge Mihro Hameed	Commission de réforme du droit
Procureure Hamida Sultani	Bureau du Procureur général
Juge Homa Alizoy	Association des femmes juges d'Afghanistan (AWJA)
Juge Wali Ahmad Asim	Cour Suprême
Mme Najiba Hossainy	Commission de réforme du droit
Mme Palwasha Hassan	Droits et Démocratie
Mme Noorjahan	Université de Kaboul, faculté de droit de la charia
Mme Nadia	Université de Kaboul, faculté de droit
Juge Asifa Kakar	Cour Suprême
Mme Muneera	Ministère des Affaires étrangères
Mme Karima Karimi	Commission afghane indépendante des droits de la personne (CAIDP)
Juge Suraya Ahmadyar	Commission afghane indépendante des droits de la personne (CAIDP)
Juge Rahela Saleem	Réseau des femmes afghanes (AWN)
Mme Shakila	Ministère de la Condition féminine
Mme Shahla	Conseil des femmes juristes et avocates d'Afghanistan (AWLC)
Mme Orzala Ashraf	Militante des droits humains, HAWCA
Mme Rida Azimi	International Human Rights Law Group (IHLRG)
Mme Najia Zewari	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)

ANNEXE D

RECOMMANDATIONS DU COMITE POUR LA PROTECTION DES DROITS DES FEMMES A LA LOYA JIRGA

Les recommandations figurant dans ce document ont été formulées et présentées par le Comité pour la protection des droits des femmes à la Loya Jirga. Le Comité a, dans le cadre de séminaires et de rencontres, arrêté les recommandations qui suivent aux fins d'examen par la Loya Jirga constitutionnelle.

1. **Article 4 :** En ce qui touche aux droits des citoyens afghans, le Comité associe la stabilité nationale en Afghanistan à la nation afghane. Il a convenu qu'il était absolument impératif que la constitution définisse dans un langage clair et direct le droit des hommes et des femmes afghans de jouir des droits afférents à la citoyenneté. Les modifications ou ajouts recommandés sont en italique dans le texte de l'article : «La souveraineté nationale en Afghanistan appartient à la nation qui l'exerce directement ou par ses représentants. La nation de l'Afghanistan se compose de tous les individus qui sont citoyens de l'Afghanistan. Le terme Afghan s'applique à tout citoyen de l'Afghanistan. Nul citoyen de l'Afghanistan ne sera dépouillé de sa nationalité. *Les hommes et les femmes auront les mêmes droits d'acquérir, de changer ou de conserver leur nationalité.* Les questions afférentes à la nationalité et à l'asile sont fixées par voie législative.»
2. **Article 5 :** Parce que cet article énumère les devoirs fondamentaux de l'État, le Comité a convenu à l'unanimité que la protection des droits humains devait figurer au rang de ces

obligations : « L'État est tenu d'appliquer les dispositions de la présente Constitution et des autres lois, de défendre l'indépendance, la souveraineté nationale et l'intégrité du territoire, de protéger *les droits fondamentaux des citoyens* et de veiller à la sécurité et à la défense du pays. »

3. **Article 7 :** L'interdiction du trafic d'êtres humains est ajoutée à l'article 7 à l'alinéa 2 : «...L'État s'emploie à prévenir toutes les formes d'activités terroristes, la production et la contrebande de narcotiques *ainsi que le trafic d'êtres humains.*»

4. **Article 22 :** Cet article devrait constituer la clef de voûte de la protection des droits de la personne et de la promotion des droits des femmes dans la Constitution. Il devrait consacrer le principe de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination, et autoriser des mesures d'accès à l'égalité (discrimination positive) en faveur des droits des femmes. En ce sens, le comité recommande les modifications suivantes : «Toutes les formes de discrimination et de privilèges *fondés sur le sexe, la langue, la religion, l'origine ethnique, la secte, l'origine familiale, le handicap, le statut social, économique et civil* entre les citoyens d'Afghanistan, sont interdites.

Néanmoins, l'État est tenu de prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits des femmes à la propriété et promouvoir la participation des femmes à toutes les activités politiques, économiques, sociales, culturelles, civiles ou autres en vue d'atteindre l'égalité entre hommes et femmes.

Les citoyens de l'Afghanistan ont les mêmes droits et devoirs devant la loi *et tous (hommes et femmes) ont droit à une égale protection de la loi.*

5. **Article 43 :** Les membres du Comité ont convenu à l'unanimité que la gratuité de l'éducation devait également s'appliquer à l'enseignement supérieur et qu'il était nécessaire de prévoir des mesures spéciales afin de garantir l'accès à l'éducation aux femmes et aux personnes handicapées. Voici les ajouts qu'il recommande : «Tous les citoyens de l'Afghanistan jouissent du droit à l'éducation, et ce *gratuitement jusqu'au premier cycle de l'enseignement supérieur. L'État est tenu d'adopter des mesures et des politiques spéciales afin d'assurer aux femmes et aux personnes handicapées l'accès à l'éducation...*»

6. **Article 52 :** Le Comité est d'avis qu'il convient d'inscrire dans la constitution le principe de la gratuité des soins de santé, et note que la mère et l'enfant ont des besoins particuliers à ce chapitre. Par conséquent, il recommande les ajouts suivants : « L'État est tenu en matière de santé d'offrir à tous les citoyens d'Afghanistan, *et ce gratuitement*, les services de prévention et de traitement, et de mettre à leur disposition les établissements de santé nécessaires conformément aux dispositions de la loi. *Il a l'obligation de fournir des services particuliers à la mère et à l'enfant durant la grossesse, l'accouchement et l'allaitement.* »

7. **Article 83 :** Pour faciliter la participation des femmes à la vie politique, le Comité a convenu de doubler la représentation des femmes prévues dans l'article visé. Voici la version de l'alinéa B qu'il préconise : « ... La loi électorale doit prévoir des mesures à adopter de manière à

ce que le système électoral permette une représentation équitable de tous les citoyens sans exclusion, *et chaque province doit élire au moins deux femmes députés.* »

8. **Article 138** : Pour favoriser la participation des femmes à la vie politique, le Comité recommande à l'unanimité d'ajouter la phrase suivante afin que les lois électorales assurent une représentation équitable des femmes et des hommes dans le processus de formation des conseils provinciaux : « Les membres du conseil provincial sont élus en nombres proportionnels à la population au suffrage universel direct à bulletin secret par les résidents de ladite province, conformément aux dispositions de la loi. *La loi doit prévoir une participation équitable des femmes à toutes les étapes du processus électoral, y compris la représentation des femmes au conseil provincial.* »
9. **Article 140** : Pour favoriser la participation des femmes à la vie politique, le Comité a recommandé à l'unanimité l'ajout suivant pour garantir la participation des femmes aux conseils locaux. L'article modifié se lit comme suit : « Les membres de ces conseils sont élus par la population locale au suffrage universel direct par scrutin secret pour un mandat de trois ans. *La loi prévoira les mesures nécessaires pour garantir la participation des femmes aux conseils locaux.* »
10. **Article 117** : Pour que les femmes puissent avoir leur mot à dire et apporter leur point de vue au sein du système juridique, les membres du Comité ont jugé important que des femmes juges siègent à la Cour Suprême. Voici les modifications recommandées : « La Cour Suprême se compose de neuf juges *incluant des femmes* qui sont nommés par le Président pour un mandat de dix ans avec l'approbation de la Wolesi Jirga... »

11. Autres amendements recommandés

- Le Comité préconise la formulation *femmes chefs de famille*, pour remplacer l'expression *femmes sans tuteur*, dans l'article 53.
- Il a en outre recommandé de privilégier le terme SHARWAND pour les citoyens, de préférence à TABA, dont le sens évoque plus le statut de sujets que le statut de citoyens.
- Enfin, le Comité a convenu qu'il fallait supprimer toute référence à la peine capitale dans la Constitution de l'Afghanistan.