

# **Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda**

20 - 22 juin 2001, Kigali (Rwanda)

# ***The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda***

20 - 22 June 2001, Kigali (Rwanda)

Cérémonie inaugurale / *Inaugural Ceremony*. Mme Drocella Mugorewera, Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires, M. Martin Chungong, Responsable du Programme d'étude et de promotion des institutions représentatives de l'Union interparlementaire, S.E. Dr. Vincent Biruta, Président de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda, Mme Susanne Fafin, Coordinatrice, Unité de gouvernance, Programme des Nations Unies pour le développement, M. Prosper Higiyo, Vice-Président de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda

# Avant-propos

La Constitution d'un pays, qui en est la Loi fondamentale, consacre les principes et lois devant régir démocratiquement la société. Au fil du temps, il faut l'adapter aux évolutions et changements. Ainsi, lorsqu'un pays connaît des mutations profondes, la constitution doit refléter la situation nouvelle et les défis à relever. Aussi n'est-il pas surprenant que le Rwanda, en transition depuis 1994, ait entrepris récemment d'élaborer une nouvelle constitution.

La Commission juridique et constitutionnelle, instance créée sous la responsabilité de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda et chargée d'élaborer cette nouvelle constitution, a eu la sagesse d'associer tous les secteurs de la société à son travail dans un esprit d'ouverture conforme aux principes démocratiques. L'Assemblée nationale de transition et ses membres ont ici un rôle clef à jouer en tant que représentants du peuple. Ils doivent veiller à ce que la constitution préserve les intérêts de toutes les composantes de la société et garantisse l'égalité entre hommes et femmes pour que chacun et chacune contribuent utilement à la gestion de la chose publique, condition préalable à l'instauration d'une démocratie authentique.

C'est pour répondre à ce défi et pour sensibiliser les esprits afin de susciter une mobilisation que l'UIP, avec le Forum des femmes rwandaises parlementaires, a organisé à l'intention des parlementaires le Séminaire sur le *"processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda"*. L'UIP était heureuse d'appuyer cette proposition novatrice puisque l'Organisation a vocation à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, notamment par le partenariat entre hommes et femmes dans tous les domaines. Nous espérons que ce premier séminaire servira de modèle à d'autres réunions, dans d'autres pays, visant à promouvoir l'égalité des sexes.

Le Séminaire a réuni tous les membres de l'Assemblée nationale de transition, hommes et femmes, des ministres, des représentants d'institutions étatiques, des membres de la Commission juridique et constitutionnelle et des représentantes d'organisations de femmes. Il leur a donné la possibilité d'avoir des discussions approfondies sur les moyens concrets de faire en sorte que la future constitution du Rwanda tienne compte de la problématique de genre.

Il a sensibilisé les parlementaires à cette question et permis de lancer un processus, conduit par le Forum des femmes rwandaises parlementaires, pour que cette problématique soit reflétée dans la Constitution. La création d'une commission de coordination et de suivi chargée d'élaborer, après consultation populaire, une Charte des femmes pour présentation à la Commission juridique et constitutionnelle, est l'un des résultats les plus positifs du Séminaire. C'est une tâche difficile et une étape indispensable du processus devant mener à une authentique émancipation des hommes et des femmes. Aussi espère-t-on donc que la présente publication, reflet des débats de ce séminaire ayant duré trois jours, sera un instrument utile pour tous les participants et aidera la Commission de coordination et de suivi dans sa tâche difficile.

L'UIP exprime sa reconnaissance et adresse ses remerciements au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour son soutien fidèle, le Séminaire ayant été financé au titre du Programme UIP/PNUD d'appui aux parlements. Elle tient aussi à remercier le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM) et la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU de leur contribution à l'organisation de la réunion et de leurs conseils.

Par ailleurs, les experts nationaux méritent des remerciements chaleureux pour leur contribution intellectuelle inestimable aux débats, ainsi que les parlementaires de l'Afrique du Sud, du Burundi et de la République-Unie de Tanzanie qui ont fait profiter les participants de leur précieuse expérience. Enfin et surtout, un hommage particulier doit être rendu à l'Assemblée nationale de transition et au Forum des femmes rwandaises parlementaires pour leur soutien indéfectible et leur détermination à promouvoir l'égalité des sexes.



Anders B. Johnsson  
Secrétaire général

# Foreword

The Constitution, which is the fundamental law of a country, enshrines the principles and laws that should govern society in a democratic manner. It needs to stay tuned to changing times and circumstances. Indeed, as society undergoes profound change, so will the Constitution have to reflect the new situation and challenges ahead. It is therefore not surprising that Rwanda, which has been going through a transition period since 1994, is in the process of drafting a new Constitution.

The Legal and Constitutional Committee, a body established under the responsibility of the Transitional National Assembly of Rwanda to draft the new Constitution, has been careful to involve all sectors of society in its work in a spirit of openness true to democratic principles. The Transitional National Assembly and its members have a key role to play as representatives of the people. They need to make sure that the Constitution caters to the interests of all components of Rwandan society and guarantees equality between men and women, so that both can contribute effectively to the management of State affairs - a prerequisite for the establishment of genuine democracy.

It is in response to this challenge and in order to raise awareness thereof so as to prompt follow-up action that the IPU in conjunction with the Forum of Rwandan Women Parliamentarians (FFRP) organised the Seminar on *"The Process of Engendering the New Constitution of Rwanda"* for all members of parliament. The IPU was glad to assist in organising this innovative initiative as it clearly falls within its mission to promote democracy, transparent and accountable governance, including partnership between men and women in all fields. We hope that this first event will serve as an example for further meetings, in other countries, with a view to promoting gender equality.

The Seminar brought together all members of the Transitional National Assembly, men and women alike, senior Government ministers, representatives of State institutions, members of the Legal and Constitutional Committee and representatives of women's organisations. It provided a unique opportunity for them to hold in-depth discussions on practical ways and means of ensuring that Rwanda's future Constitution is gender-sensitive.

The event heightened awareness among MPs and served to launch a whole process, led by the FFRP, to ensure that gender issues are taken into account in the Constitution. One of the most positive results of the Seminar was the establishment of a Coordinating and Follow-up Committee, mandated to draft, further to grass-roots consultations, a Women's Charter for submission to the Legal and Constitutional Commission. This is a most challenging task and an essential step in a process that should lead to effective empowerment of both sexes. It is therefore hoped that the present publication, which is a recapitulation of what transpired during the three-day meeting, will serve as a useful tool for all participants and will assist the Coordinating and Follow-up Committee in its demanding work.

The IPU would like to express its appreciation and thanks to the United Nations Development Programme (UNDP) for its unflinching support, as the Seminar was funded under the IPU/UNDP Parliamentary Support Programme. It would also like to thank the United Nations Fund for Women (UNIFEM) and the Economic Commission for Africa (ECA) for their input and guidance in the organisation of this seminar.

Finally, the national resource persons deserve warm thanks for their invaluable intellectual contribution to the proceedings, as do the members of Parliament from Burundi, South Africa and Tanzania who shared their invaluable experience with their Rwandan counterparts. Last but not least, a special tribute should be paid to the Transitional National Assembly and the Forum of Rwandan Women Parliamentarians for their unflinching support of and determination to promote gender equality.



Anders B. Johnsson  
Secretary General

# Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda / *The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda*

20 - 22 / 06/ 2001 Kigali, Rwanda

## Table des matières / *Table of contents*

▶	<b>Cérémonie d'ouverture / <i>Opening ceremony</i></b>	
-	S.E. Dr. Vincent Biruta, Président de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda.....	5
-	M. Martin Chungong, Responsable du Programme d'étude et de promotion des institutions représentatives de l'Union interparlementaire .....	7
-	Mme Susanne Fafin, Coordinatrice, Unité de gouvernance, Programme des Nations Unies pour le développement.....	9
-	Mme Drocella Mugorewera, Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires.....	11
▶	<b>Programme de travail .....</b>	13
	<b><i>Work Programme .....</i></b>	15
▶	<b>Bureau du Séminaire / <i>Officers of the seminar</i> .....</b>	17
▶	<b>Orientations générales .....</b>	19
	<b><i>Guidelines .....</i></b>	21
▶	<b>Synthèse des travaux .....</b>	23
	<b><i>Summary of the Proceedings .....</i></b>	33
▶	<b>La Commission juridique et constitutionnelle à pied d'œuvre : son fonctionnement, l'état d'avancement de ses travaux</b>	
	M. Alfred Mukezambura, Vice-Président de la Commission juridique et constitutionnelle ....	43
▶	<b><i>Integrating the National Gender Policy into the New Constitution</i></b>	
	Mrs. Angelina Muganza, Minister for Gender Issues and the Status of Women, Rwanda...	46
▶	<b><i>The inclusion of principles of gender equality and women's human rights for a gender-sensitive constitution</i></b>	
	Mrs. Diana Opar, Regional Gender Advisor, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) Rwanda .....	49
▶	<b>Comment intégrer le principe d'égalité des femmes et des hommes dans la constitution</b>	
	Mme Françoise Gaspard, experte, Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies..	52
	<b><i>How to integrate the principle of equality of women and men into the Constitution</i></b>	
	Mrs. Françoise Gaspard, Expert, Member of the United Nations CEDAW Committee .....	58

▶	<b><i>Women in politics and decision making: the South African women's experience</i></b> Mrs Lulu Xingwana, Member of Parliament, Chairperson of the Parliamentary Women's Caucus, South Africa .....	64
▶	<b><i>Issues linked to the elaboration of a new constitution: the Tanzanian experience</i></b> Mr. A. Janguo, Member of Parliament, United Republic of Tanzania .....	74
▶	<b>La problématique de genre dans la législation burundaise</b> Mme Pascasie Nkinahamira, Membre de l'Assemblée nationale de transition, Burundi.....	77
▶	<b>Enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle constitution</b> - Les différentes constitutions du Rwanda - Analyses des six constitutions connues par le Rwanda M. Jean-Baptiste Muhirwa, Commissaire à la Commission juridique et constitutionnelle.....	83
	- La nouvelle constitution rwandaise Mme Judith Kanakuze, Commissaire à la Commission juridique et constitutionnelle.....	86
▶	<b>Un budget national équilibré en fonction du genre</b> M. Mbaye Diouf, Directeur, Centre sous-régional de développement pour l'Afrique de l'Est, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique .....	90
▶	<b>Les femmes dans la prise de décision</b> Mme Françoise Gaspard, experte, Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies .	101
	<b><i>Women in the decision-making process</i></b> Mrs. Françoise Gaspard, expert, Member of the United Nations CEDAW Committee.....	106
▶	<b>Accès des femmes à la prise de décision : le cas spécifique du Rwanda</b> Mme Marie-Claire Mukasine, Secrétaire générale, Ministère du genre et de la promotion de la femme, Rwanda .....	111
▶	<b>Amener le gouvernement à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes</b> M. Francis Ssekandi, consultant international, IPM.....	118
	<b><i>Persuading the government to take more account of women's needs</i></b> Mr. Francis Ssekandi, International Consultant, IPM Associates .....	125
▶	<b><i>Gender integration strategies in the Poverty Reduction Programme</i></b> Mr. Charles Gasana, Representative of the Poverty Reduction Strategy Programme for Rwanda (PRSP).....	132
▶	<b>Cérémonie de clôture / Closing ceremony</b> Allocution de M. Prosper Higiro, Vice-Président de l'Assemblée nationale de transition ....	138
▶	<b>Liste des participants / List of participants</b> .....	141

## **M. Vincent Biruta, Président de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda**

### **ALLOCUTION D'OUVERTURE**

Excellences,  
Distingués invités,  
Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale de transition de la République du Rwanda se félicite d'accueillir aujourd'hui les travaux du Séminaire organisé par le Forum des femmes rwandaises parlementaires en collaboration avec l'Assemblée nationale, l'Union Interparlementaire et le PNUD, sur "Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda".

Je voudrais tout d'abord exprimer la joie que nous éprouvons de recevoir parmi nous des invités de marque venus des pays amis comme l'Afrique du Sud, le Burundi et la Tanzanie ainsi que ceux de l'Union interparlementaire. Je saisis cette occasion pour renouveler à vous tous, nos vifs remerciements d'avoir répondu à notre invitation. Votre présence témoigne à la fois de l'intérêt que vous portez à l'importance du sujet du séminaire et des excellentes relations qui lient le Rwanda et vos pays et organismes respectifs. Je vous réitère nos meilleurs vœux de bienvenue tout en vous souhaitant un agréable séjour au pays des milles collines.

Depuis 1994, le Rwanda qui s'attèle à rétablir la paix et la sécurité ainsi qu'à promouvoir l'Etat de droit, à rebâtir l'unité nationale, à reconstruire l'économie, est régi par une loi fondamentale constituée de quatre textes importants, qui sont :

1. les dispositions de la Constitution du 10 juin 1991;
2. l'Accord de paix d'Arusha;
3. la Déclaration du FPR du 17 juillet 1994 relative à la mise en place des institutions;
4. le Protocole d'accord entre les forces politiques sur la mise en place des institutions nationales, signé le 24 novembre 1994.

Actuellement notre pays se prépare à sortir de la transition. C'est dans ce cadre qu'il est donc appelé à se doter d'une constitution qui le régira après cette période. A cet effet, une Commission juridique et constitutionnelle prévue par l'Accord de paix d'Arusha a été mise en place depuis le 23 novembre 2000. Cette Commission juridique et constitutionnelle a présenté son plan d'action dans lequel la femme occupe une place prépondérante.

Dans son plan d'action, la Commission encourage et favorise la concertation entre toutes les institutions de la République, entre autres les forces politiques, les associations féminines, la société civile.

Nous savons que les femmes représentent la moitié de la population mondiale et bien qu'elles contribuent en grande partie aux facteurs de la production, leur potentiel réel au niveau du développement est sous-estimé. La majorité des femmes dans le monde sont encore opprimées, vulnérables et désavantagées dans la répartition des ressources socio-économiques.

Nous sommes conscients que cette situation peut être relevée par l'instruction des femmes, ce qui permettra leur accès aux instances de prise de décision. Nous sommes heureux que notre pays soit déjà engagé dans cette perspective.

Parmi les acquis de ces dernières années, le Rwanda peut se féliciter de :

1. l'adoption d'une loi relative aux régimes matrimoniaux, aux libertés et aux successions qui a l'avantage de corriger beaucoup d'inégalités;
2. la mise en place des structures des femmes à tous les échelons de l'administration territoriale pour permettre aux femmes de participer à la prise de décision;

3. actuellement 25% des parlementaires sont des femmes. Les structures organisationnelles des femmes sont aussi représentées à l'Assemblée nationale par deux femmes parlementaires.

Toutes ces structures témoignent maintenant de l'estimation des atouts et du potentiel des femmes ainsi que de l'affirmation du concept « genre ».

La prise en considération de l'aspect « genre » dans les domaines de la vie nationale s'avère une nécessité impérieuse. Ainsi, la recherche de la paix, du développement durable et harmonieux, la construction de l'avenir doivent se concevoir avec les femmes qui représentent la moitié de l'humanité et à peu près 54% de la population rwandaise suivant les résultats de l'enquête socio-démographique de 1996, si on aspire vraiment à l'égalité de droit, à l'unité et à l'équilibre de la nation. Le « genre », c'est la promotion de l'égalité des chances et l'égalité devant la loi.

Ce séminaire vient à point nommé, la constitution étant la base fondamentale aux autres lois, il est impérieux d'associer tous les acteurs dont les parlementaires, hommes, femmes ainsi que les autres partenaires liés au processus de son élaboration tant au niveau central qu'aux niveaux décentralisés.

Nous attendons de ce séminaire, que les échanges entre plusieurs expériences puissent être utiles au processus d'élaboration de la constitution en cours. Nous espérons que grâce à la contribution active de tous les participants, les objectifs du séminaire tels qu'énoncés par Madame la Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires, seront largement atteints.

C'est sur cet espoir que je souhaite plein succès aux présentes assises et que je déclare ouverts les travaux du séminaire sur le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda.

Je vous remercie. ■

## **M. Martin Chungong, Responsable du Programme d'étude et de promotion des institutions représentatives, Union interparlementaire**

### **ALLOCUTION D'OUVERTURE**

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Madame la Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires,  
Honorables membres de l'Assemblée nationale,  
Madame la représentante du Représentant résident du PNUD,  
Mesdames, Messieurs les délégués,  
Mesdames, Messieurs,

C'est pour moi un honneur et un plaisir que de prendre aujourd'hui la parole, au nom de l'Union interparlementaire, à l'occasion de ce séminaire qui traitera du « Processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda ». Je vous transmets ici les vœux de succès du Secrétaire général de l'Union qui n'a malheureusement pas pu se joindre à nous, mais qui porte un intérêt tout particulier aux travaux de cette réunion.

Permettez-moi tout d'abord, Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, de vous remercier pour l'accueil que vous avez réservé à ce séminaire et à l'ensemble des participants. Votre présence parmi nous aujourd'hui témoigne de votre attachement au processus de renforcement des institutions démocratiques dans votre pays, par le biais de la participation de tous: hommes et femmes.

Je tiens également à féliciter l'Honorable Drocella Mugorewera, Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires et toute son équipe au sein de ce Forum, pour la façon dont elles ont su mener cette initiative. Nos contacts quotidiens avec elles dans le cadre de la préparation de ce séminaire ont prouvé à quel point elles s'étaient engagées à en assurer la réussite.

Mes remerciements vont également aux experts auxquels l'Union interparlementaire et le Forum ont fait appel pour vous assister dans vos réflexions au cours des trois prochains jours. La présence parmi ces experts de représentants de la Commission Economique pour l'Afrique et du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, l'UNIFEM, témoigne du partenariat fructueux que l'Union a établi avec l'ensemble du système des Nations Unies, dans l'œuvre commune que nous avons engagée pour l'enracinement de la démocratie et la bonne gouvernance, gages du développement.

Permettez-moi de saluer également les membres de parlements qui sont venus du Burundi, de la Tanzanie et de l'Afrique du Sud pour participer aux débats et nous faire part de leur précieuse expérience.

Le séminaire qui s'ouvre aujourd'hui entre dans le cadre de l'action que mène l'Union interparlementaire pour la promotion de la démocratie et la bonne gouvernance. Or, comme l'affirme l'article 4 de la Déclaration universelle sur la démocratie, adoptée par le Conseil de l'Union interparlementaire en septembre 1997, la démocratie ne saurait être dissociée d'une participation de tous, hommes et femmes, sur un pied d'égalité.

Le texte énonce : « *Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences* ».

Aussi, de nombreux projets sont-ils mis en œuvre par l'Union, notamment en Afrique, dans le cadre de notre programme d'assistance technique dans le but de renforcer les moyens d'actions des parlements afin

qu'ils soient à même de s'acquitter de leurs missions, tout en prenant en compte, le plus souvent possible les enjeux propres à l'égalité des sexes.

Nombre de nos projets sont réalisés avec l'appui financier du Programme des Nations Unies pour le développement, dans le cadre de l'accord de coopération que nous avons signé avec eux en 1998. Je tiens donc à adresser, au nom de l'Union interparlementaire, mes vifs remerciements au PNUD pour avoir répondu encore une fois présent en apportant son soutien à l'organisation de ce séminaire. Votre présence parmi nous, Mme la représentante du Représentant résident, est la preuve irréfutable que cette agence est résolument engagée à œuvrer, avec l'Union interparlementaire, à la promotion des institutions parlementaires à travers le monde.

L'Union interparlementaire partage avec vous le souci d'enraciner la démocratie dans votre pays comme condition préalable de l'établissement d'une paix durable. Le processus qui s'est engagé, il y a de cela près de deux ans, avec l'établissement de la Commission juridique et constitutionnelle rattachée à l'Assemblée nationale, est au cœur de cette recherche. Le travail primordial et difficile de la Commission, doit aboutir à l'élaboration d'une nouvelle constitution pour le Rwanda, dans moins de deux ans. Or, la constitution est la charte fondamentale d'un pays : elle détermine, sur le plan législatif, le cadre de vie de tous les citoyens. Elle doit donc, la première, prendre en compte l'ensemble des composantes de la société qu'elle vise à encadrer. Par conséquent, elle se doit de garantir, sur un pied d'égalité, le respect des droits de tous, hommes et femmes.

Pour ce faire, il nous paraît, d'une part, essentiel que l'ensemble des parties prenantes à ce processus, hommes et femmes de tous les horizons politiques, économiques et sociaux, soient sensibilisés aux enjeux relatifs à la condition de la femme et à l'égalité des sexes. D'autre part, il est important que les femmes parlementaires, et plus particulièrement le Forum des femmes rwandaises parlementaires, puissent accompagner les travaux de la Commission et y contribuer avec efficacité. Ce séminaire vise donc à répondre à ces deux objectifs : la sensibilisation de tous aux enjeux propres à l'égalité des sexes en vue de faciliter l'inclusion d'une « dimension de genre » dans la constitution. Les consultations auprès des femmes rwandaises de la base, prévues dans le cadre de notre projet d'appui à l'action du Forum, permettront, nous en sommes sûrs, d'affiner votre démarche dans ce sens.

Mais, l'élaboration d'une constitution qui garantisse une véritable égalité entre hommes et femmes n'est qu'un début : c'est, si vous me permettez l'image, l'écriture d'une partition de musique qu'il faudra par la suite jouer et interpréter. L'adoption d'un cadre législatif qui met en œuvre le principe d'égalité des sexes et son respect, qui garantira l'égalité dans les faits, seront les prochaines étapes à aborder afin de donner vie à la nouvelle constitution. C'est un autre défi qu'il vous reviendra, à vous ici présents, de relever en temps voulu, pour le bien-être de l'ensemble de la société rwandaise. L'Union interparlementaire est heureuse de pouvoir vous accompagner dans cette noble mission. Soyez donc assurés que nous continuerons d'être à vos côtés pour vous apporter l'appui que vous souhaitez dans la réalisation de vos ambitions.

Il ne me reste plus qu'à exprimer à tous les participants mes vœux que les travaux de ce séminaire soient couronnés de succès et que les résultats qui en découleront contribueront à la promotion du partenariat entre les hommes et les femmes. Je vous remercie pour votre aimable attention. ■

## **Mme Susanne Fafin, Coordinatrice, Unité de gouvernance, Programme des Nations Unies pour le développement**

### **ALLOCUTION D'OUVERTURE**

Excellence, Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,  
Excellences, Mesdames et Messieurs les Ministres,  
Excellences,  
Honorables,  
Distingués invités,  
Chers participants,

C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous aujourd'hui, au nom du Représentant résident du PNUD, à l'occasion de l'ouverture de ce séminaire sur « Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda ».

Actuellement et depuis 1994, le Rwanda vit une période de transition au cours de laquelle le pays s'est engagé à mettre en place les différentes institutions qui feront du Rwanda une véritable démocratie. Nous sommes heureux de soutenir et de nous associer aux efforts qui sont faits dans cette perspective. Déjà, depuis plusieurs années, des changements importants ont été faits pour réformer les structures de l'État et en améliorer le fonctionnement afin de donner une plus grande place à la participation et d'amener la population à conduire et orienter son propre développement. La nouvelle politique de décentralisation, l'élaboration et l'approbation des textes législatifs qui permettent d'assurer la mise en oeuvre de cette politique, confirment et consacrent ces efforts.

Permettez-moi ici de mettre l'accent sur la place que le Gouvernement a voulu réserver aux femmes et aux jeunes dans tout ce processus, reconnaissant ainsi le rôle crucial que ces deux groupes jouent et peuvent jouer de plus en plus dans le processus de développement. L'élaboration d'une nouvelle constitution fait partie intégrante de ces efforts. Elle constituera les fondements des législations futures et permettra de consacrer certains changements déjà initiés. La démarche prévue pour son élaboration est une occasion unique pour aboutir à la prise en considération des priorités politiques, sociales et économiques fondées sur un large consensus au niveau de la société. Cette démarche permettra aux voix des plus démunis et aux plus vulnérables de se faire entendre.

Dans tout ce processus de changement, visant la démocratisation et la promotion de la bonne gouvernance, le rôle du parlement est crucial. A travers le mandat qui lui a été donné de légiférer et d'assurer le contrôle de l'action gouvernementale, le parlement est en effet, le garant d'une gouvernance qui assure la participation, la responsabilité, la transparence, l'équité et la primauté du droit. Ainsi, la participation de tous ses membres à l'élaboration de la nouvelle constitution est de la plus haute importance.

C'est pour cette raison que nous saluons tout particulièrement l'initiative du Forum des femmes rwandaises parlementaires qui, en organisant ce séminaire sur « Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda » à l'intention de tous les parlementaires, démontre encore une fois la conscience que les femmes parlementaires ont de leurs droits et de leurs devoirs et du rôle qu'elles peuvent jouer dans la société. En effet, ce séminaire a entre autres pour objectif de définir un cadre de partenariat avec la Commission juridique et constitutionnelle pour s'assurer de l'intégration dans la nouvelle constitution, des principes d'égalité des femmes et des hommes ainsi que la garantie de l'élimination de toutes les discriminations faites aux femmes dans les différents aspects de la vie nationale.

A l'occasion de l'ouverture de ce séminaire, je voudrais remercier l'Union interparlementaire pour l'appui qu'elle apporte au Forum des femmes rwandaises parlementaires à travers le projet qui a été développé sur

l'initiative du Forum et auquel le PNUD est heureux d'être associé. A cet égard, je voudrais vous assurer que nous ne ménagerons aucun effort pour appuyer toutes les initiatives visant à permettre à l'Assemblée nationale de jouer pleinement son rôle dans la mise en oeuvre des actions susceptibles de renforcer la bonne gouvernance.

Enfin, je voudrais vous dire qu'en tant que représentante du PNUD et en tant que femme, je suis fière d'être associée à ce séminaire qui démontre encore une fois le dynamisme des femmes rwandaises et leur volonté de contribuer au mieux être de leur pays et particulièrement des femmes, sur lesquelles, compte tenu des circonstances liées au génocide, pèsent de lourdes responsabilités.

Je ne saurais terminer sans remercier les honorables députés venus des pays limitrophes et qui vont partager les expériences de leurs pays respectifs, permettant ainsi aux membres de l'Assemblée nationale d'enrichir leurs connaissances en matière d'élaboration d'une constitution en général et de l'intégration du « genre » dans la constitution. Je vous remercie de votre aimable attention. ■

## Mme Drocella Mugorewera, Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires

### ALLOCUTION D'OUVERTURE

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Madame la représentante du Représentant résident du PNUD,  
Monsieur le représentant de l'Union interparlementaire,  
Mesdames, Messieurs les députés venus des pays amis invités à ce séminaire,  
Mesdames, Messieurs les représentants du Corps diplomatique et consulaire,  
Chers collègues parlementaires,  
Distingués invités,  
Mesdames, Messieurs,

C'est un honneur et un privilège pour moi de vous adresser au nom des membres du Forum des femmes rwandaises parlementaires, nos sincères remerciements pour avoir répondu à notre invitation. Cela nous témoigne l'importance que vous attachez à ce séminaire dont le thème est « Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda ».

Nos remerciements s'adressent particulièrement au PNUD, qui, à travers l'Union interparlementaire, a accepté de financer les travaux de ce séminaire.

Ce séminaire cadre bien avec l'un des objectifs de notre Forum qui est celui de participer activement à la révision et à l'abrogation des lois contenant des discriminations à l'égard de la femme ainsi qu'à l'élaboration de nouvelles lois en faveur de l'égalité des hommes et des femmes. Nous avons jugé utile d'élargir le nombre de participants car la question du genre n'est pas celle des femmes mais celle de la société toute entière. En plus, il est de l'intérêt de tous les rwandais de suivre de près le processus d'élaboration de la nouvelle constitution pour contribuer aux travaux préparatoires à temps.

Permettez-moi de vous brosser en quelques mots les objectifs de ce séminaire, qui sont les suivants :

- procéder à un échange d'expériences et de « bonnes pratiques » en matière d'intégration du genre dans la constitution et les autres lois avec des délégations des parlementaires de l'Afrique du Sud, du Burundi et de la Tanzanie;
- définir un cadre de partenariat avec la Commission juridique et constitutionnelle et d'autres institutions pour s'assurer de l'intégration dans la constitution des principes d'égalité des femmes et des hommes ainsi que la garantie de l'élimination de toutes les discriminations faites aux femmes dans le respect des pactes civils et politiques ratifiés par le Rwanda, en particulier dans le respect de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, pour donner une image plus égalitaire de la femme dans différents aspects politique, économique, social, civil et culturel;
- associer l'ensemble des parlementaires, hommes et les autres partenaires du FFRP au processus d'élaboration de la constitution en cours tant au niveau central que décentralisé.

Je demande à chacun de vous de ne ménager aucun effort pour que ces objectifs soient atteints.

Avant de terminer mon allocution, je demanderais aux délégués des différents pays présents parmi nous de saluer cette auguste assemblée à commencer par la délégation de l'Afrique du Sud et la délégation du Burundi. La délégation de la Tanzanie est attendue dans quelques instants. Je vous remercie. ■

Participants au Séminaire / *Participants to the Seminar*

## Programme de travail

---

### Mercredi 20 juin 2001

---

09h00 - 10h00

#### Cérémonie d'ouverture

- ▶ Allocution de Son Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale de transition, Dr. Vincent Biruta
  - ▶ Allocution de M. Martin Chungong, Responsable, Programme d'étude et de promotion des institutions représentatives, Union interparlementaire
  - ▶ Allocution de Mme Suzanne Fafin, Coordinatrice, Unité de gouvernance, Programme des Nations Unies pour le développement
  - ▶ Allocution de l'Hon. Drocella Mugarowera, Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires (FFRP)  
Modératrice : Hon. Connie Bwiza, Vice-Présidente du FFRP
- 

10h20 - 11h30

- ▶ Fonctionnement de la Commission juridique et constitutionnelle au Rwanda et état d'avancement des travaux  
Conférencier : Hon. Alfred Mukezamfura, Vice-Président de la Commission juridique et constitutionnelle  
Modérateur : Hon. Denis Polisi, Président de la Commission politique de l'Assemblée nationale de transition
- 

11h30 - 13h00

- ▶ Intégration de la politique du genre dans la constitution  
Conférencier : Mme Angeline Muganza, Ministre du genre et de la promotion de la femme
  - ▶ L'intégration du principe d'égalité des sexes et des droits humains de la femme dans la constitution  
Conférencier : Mme Diana Opar, Conseillère régionale en matière de genre, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), Rwanda  
Modératrice : Hon. Connie Bwiza, Vice-Présidente du FFRP
- 

15h00 - 16h15

- ▶ Enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle constitution: Exposé introductif  
Conférencier : Mme Françoise Gaspard, experte, Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies<sup>1</sup>  
Modératrice : Mme Judith Kanakuze, Commissaire/Commission juridique et constitutionnelle
- 

16h40 - 18h00

- ▶ Enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle Constitution : s'enrichir de l'expérience des pays voisins  
Conférencier : Parlementaires d'Afrique du Sud, Burundi et République-Unie de Tanzanie  
Modérateur : Hon. Simon Ntare, Membre de la Commission du budget et du patrimoine de l'Etat
- 

### Jeudi 21 juin 2001

---

09h00 - 10h40

- ▶ Enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle constitution : le cas spécifique du Rwanda  
Conférenciers : M. Jean-Baptiste Muhirwa, Commissaire/Commission juridique et constitutionnelle  
Mme Judith Kanakuze, Commissaire/Commission juridique et constitutionnelle  
Modérateur : Hon. Isaïe Mpayimana, Membre de la Commission politique de l'Assemblée nationale de transition



---

<sup>1</sup> Mme Françoise Gaspard n'ayant pu prendre part au séminaire, cet exposé fut présenté par le représentant de l'Union interparlementaire et distribué aux participants sous forme de document écrit.

---

### Jeudi 21 juin 2001 (suite)

---

- 11h00 - 13h00
- ▶ La constitution et la loi : une loi-cadre sur l'égalité des sexes pour consolider la norme constitutionnelle  
Conférencier : Mme Françoise Gaspard, experte, Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies<sup>2</sup>
  - ▶ Elaboration de lois, y compris celle du budget national, prenant en compte les questions de « genre »  
Conférencier : M. Mbaye Diouf, Directeur, Centre de développement sous-régional pour l'Afrique de l'Est, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique  
Modérateur : Hon. Juvénal Nkusi, Membre de la Commission du budget de l'Assemblée nationale de transition
- 
- 14h30 - 16h00
- ▶ L'accès des femmes à la prise de décision : Exposé introductif  
Conférencier : Mme Françoise Gaspard, experte, Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies<sup>3</sup>
  - ▶ Le cas spécifique du Rwanda  
Conférencier : Mme Marie-Claire Mukasine, Secrétaire générale au Ministère du genre et de la promotion de la femme (MIGEPROFE)  
Modératrice : Hon. Brigitte Tuyishime, Membre du FFRP
- 
- 16h20 - 18h00
- ▶ Traduire les principes constitutionnels en une politique
    - Amener le gouvernement à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes  
Conférencier : M. Francis Ssekandi, Consultant, IPM
    - Stratégies d'intégration du genre dans le Programme de réduction de la pauvreté (PRSP)  
Conférencier : M. Charles Gasana, Représentant du Programme de réduction de la pauvreté (PRSP)  
Modérateur : M. John Mutamba, Directeur du genre et développement au Ministère du genre et de la promotion de la femme
- 

### Vendredi 22 juin 2001

---

- 09h00 - 11h00 **Travaux en groupes de réflexion**
- 11h15 - 13h00 Séance plénière
- ▶ Présentation des résultats des travaux en groupes de réflexion
  - ▶ Evaluation d'ensemble des travaux du Séminaire
  - ▶ Questions relatives au suivi du Séminaire  
Conférenciers : Rapporteurs des groupes  
Modératrice : Hon. Bernadette Kanzayire, Membre du FFRP
- 
- 15h00 - 16h00 **Cérémonie de clôture**
- ▶ Conclusions et recommandations :  
Conférencier : Hon. Jaqueline Muhongayire, Secrétaire exécutive du FFRP
  - ▶ Discours de clôture : Allocution du Vice-Président de l'Assemblée nationale de transition, M. Prosper Higiro  
Modératrice : Hon. Drocella Mugorewera, Présidente du FFRP ■
- 

<sup>2</sup> Cet exposé n'a pu être présenté, Mme Gaspard n'ayant pas participé au séminaire.

<sup>3</sup> Mme Gaspard n'ayant pu prendre part au séminaire, cet exposé fut présenté par le représentant de l'Union interparlementaire et distribué aux participants sous forme de document écrit.

## Work Programme

---

### Wednesday, 20 June 2001

---

- 9.00 - 10.00 a.m.    **Opening ceremony**
- ▶ Address by His Excellency the President of the Transitional National Assembly, Dr. Vincent Biruta
  - ▶ Address by Mr. Martin Chungong, Officer in Charge, Programme for the Study and Promotion of Representative Institutions, Inter-Parliamentary Union
  - ▶ Address by Mrs. Suzanne Fafin, Coordinator, Governance Unit, United Nations Development Programme
  - ▶ Address by the Hon. Drocella Mugorewera, President of the Forum of Rwandan Women Parliamentarians (FFRP)
- Moderator: The Hon. Connie Bwiza, Vice-President of the FFRP
- 
- 10.20 - 11.30 a.m.    ▶ Functioning of the Legal and Constitutional Committee in Rwanda and progress report on the proceedings
- Speaker: The Hon. Alfred Mukezambura, Vice-President of the Legal and Constitutional Committee
- Moderator: The Hon. Denis Polisi, President of the Political Committee of the Transitional National Assembly
- 
- 11.30 a.m. - 1.00 p.m.    ▶ Integrating gender policy in the Constitution
- Speaker: Mrs. Angeline Muganza, Minister for Gender Issues and the Status of Women
- ▶ The inclusion of principles of gender equality and women's human rights for a gender-sensitive constitution
- Speaker: Mrs. Diana Opar, Regional Gender Advisor, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Rwanda
- Moderator: The Hon. Connie Bwiza, Vice-President of the FFRP
- 
- 3.00 - 4.15 p.m.    ▶ Issues linked to the elaboration of a new constitution: Introductory presentation
- Speaker: Mrs. Françoise Gaspard, expert, Member of the CEDAW Committee of the United Nations<sup>1</sup>
- Moderator: Mrs. Judith Kanakuze, Commissioner/Legal and Constitutional Committee
- 
- 4.40 - 6.00 p.m.    ▶ Issues linked to the elaboration of a new constitution: Benefiting from the experiences of neighbouring countries
- Speaker: Parliamentarians from Burundi, South Africa and the United Republic of Tanzania
- Moderator: The Hon. Simon Ntare, Member of the Budget Committee of the Transitional National Assembly
- 

### Thursday, 21 June 2001

---

- 9.00 - 10.40 a.m.    ▶ Issues linked to the elaboration of a new Constitution: The specific case of Rwanda
- Speakers: Mr. Jean-Baptiste Muhirwa, Commissioner/Legal and Constitutional Committee  
Mrs. Judith Kanakuze, Commissioner/Legal and Constitutional Committee
- Moderator: The Hon. Isaïe Mpayimana, Member of the Political Committee of the Transitional National Assembly



---

<sup>1</sup> Mrs Gaspard being unable to attend, her presentation was made by the IPU's representative and was subsequently distributed to participants.

---

### Thursday, 21 June 2001 (contd.)

---

- 11.00 a.m. - 1.00 p.m.
- ▶ The Constitution and the law: A framework law on gender equality to consolidate the constitutional standard  
Speaker: Mrs. Françoise Gaspard, Expert, Member of the CEDAW Committee of the United Nations<sup>2</sup>
  - ▶ Elaboration of laws, including that of the national budget, which take gender issues into consideration  
Speaker: Mr. Mbaye Diouf, Director, East Africa Sub-regional Development Center, United Nations Economic Commission for Africa  
Moderator: The Hon. Juvénal Nkusi, Member of the Budget Committee of the Transitional National Assembly
- 
- 2.30 - 4.00 p.m.
- ▶ Women's access to decision-making: Introductory presentation  
Speaker: Mrs. Françoise Gaspard, Expert, Member of the CEDAW Committee of the United Nations<sup>3</sup>  
Speaker: Mrs. Marie-Claire Mukasine, Secretary General, Ministry for Gender Issues and the Status of Women (MIGEPROFE)  
Moderator: The Hon. Brigitte Tuyishime, Member of the FFRP
- 
- 4.20 - 6.00 p.m.
- ▶ Translating constitutional principles into policy: presentations followed by a debate
    - Persuading the Government to take more account of women's needs  
Speaker: Mr. Francis Ssekandi, IPM Consultant
    - Gender integration strategies in the Poverty Reduction Strategy Programme (PRSP)  
Speaker: Mr. Charles Gasana, Representative of the PRSP  
Moderator: Mr. John Mutamba, Director for Gender and Development, Ministry for Gender Issues and the Status of Women

---

### Friday, 22 June 2001

---

- 9.00 - 11.00 a.m. **Work in brainstorming groups**
- 11.15 a.m. - 1.00 p.m. Plenary sitting
- ▶ Presentation of the outcome of the work of the brainstorming groups
  - ▶ Evaluation of the overall work of the Seminar
  - ▶ Seminar follow-up  
Speakers: Rapporteurs of the working groups  
Moderator: The Hon. Bernadette Kanzayire, Member of the FFRP
- 
- 3.00 - 4.00 p.m. **Closing ceremony**
- ▶ Conclusions and recommendations  
Speaker: The Hon. Jaqueline Muhongayire, Executive Secretary of the FFRP
  - ▶ Closing speech: The Hon. Prosper Higiro, Vice-President of the Transitional National Assembly  
Moderator: The Hon. Drocella Mugorewera, President of the FFRP
- 

<sup>2</sup> Mrs Gaspard being unable to attend, the presentation was not delivered.

<sup>3</sup> Mrs Gaspard being unable to attend, her presentation was made by the IPU's representative and was subsequently distributed to participants.

## Bureau du Séminaire / *Officers of the Seminar*

---

► **Présidente du Séminaire / *President of the Seminar***

**Mme Drocella Mugorewera**

Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires (FFRP)

*President of the Forum of Rwandan Women Parliamentarians (FFRP)*

---

► **Modérateurs / *Moderators***

**Mme Connie Bwiza**

Vice-Présidente du FFRP / *Vice-President of the FFRP*

**Mme Judith Kanakuze**

Commissaire/Commission juridique et constitutionnelle

*Commissioner/Legal and Constitutional Committee*

**Mme Bernadette Kanzayire**

Membre du FFRP / *Member of the FFRP*

**M. John Mutamba**

Directeur du Genre et développement au Ministère du genre et de la promotion de la femme

*Director for Gender and Development, Ministry for Gender Issues and the Status of Women*

**M. Isaïe Mpayimana**

Membre de la Commission politique de l'Assemblée nationale de transition

*Member of the Political Committee of the Transitional National Assembly*

**M. Simon Ntare**

Membre de la Commission du budget de l'Assemblée nationale de transition

*Member of the Budget Committee of the Transitional National Assembly*

**M. Juvénal Nkusi**

Membre de la Commission du budget de l'Assemblée nationale de transition

*Member of the Budget Committee of the Transitional National Assembly*

**M. Denis Polisi**

Président de la Commission politique de l'Assemblée nationale de transition

*President of the Political Committee of the Transitional National Assembly*

**Mme Brigitte Tuyishime**

Membre du FFRP / *Member of the FFRP*

---

► **Conférenciers / *Speakers***

**M. Mbaye Diouf**

Directeur, Centre de développement sous-régional pour l'Afrique de l'Est,

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique

*Director, East Africa Sub-regional Development Center,*

*United Nations Economic Commission for Africa*

**M. Charles Gasana**

Représentant du Programme de réduction de la pauvreté (PRSP) / *Representative of the Poverty*

*Reduction Strategy Programme (PRSP)*



---

► **Conférenciers (suite) / Speakers (contd.)**

**Mme Françoise Gaspard<sup>1</sup>**

Experte, Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies  
*Expert, Member of the United Nations CEDAW Committee*

**M. A. Janguo**

Membre de l'Assemblée nationale de la République-Unie de Tanzanie  
*Member of the National Assembly of the United Republic of Tanzania*

**Mme Judith Kanakuze**

Commissaire à la Commission juridique et constitutionnelle (Rwanda)  
*Commissioner/Legal and Constitutional Committee (Rwanda)*

**Mme Angeline Muganza**

Ministre du genre et de la promotion de la femme (Rwanda)  
*Minister for Gender Issues and the Status of Women (Rwanda)*

**M. Jean-Baptiste Muhirwa**

Commissaire à la Commission juridique et constitutionnelle (Rwanda)  
*Commissioner/Legal and Constitutional Committee (Rwanda)*

**Mme Marie-Claire Mukasine**

Secrétaire générale au Ministère du genre et de la promotion de la femme (Rwanda)  
*Secretary General of the Ministry for Gender Issues and the Status of Women (Rwanda)*

**M. Alfred Mukezamfura**

Vice-Président de la Commission juridique et constitutionnelle (Rwanda)  
*Vice-President of the Legal and Constitutional Committee (Rwanda)*

**Mme Pascasie Nkinahamira**

Membre de l'Assemblée nationale de transition du Burundi  
*Member of Transitional National Assembly of Burundi*

**Mme Diana Opar**

Conseillère régionale en matière de genre, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), (Rwanda)  
*Regional Gender Advisor, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Rwanda*

**Mme Lulu Xingwana**

Membre de l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud  
*Member of the National Assembly of South Africa*

**M. Francis Ssekandi**

Consultant IPM / IPM Consultant ■

---

<sup>1</sup> Mme Gaspard n'a pu prendre part au séminaire. Ses interventions furent présentées par le représentant de l'Union interparlementaire et distribuées aux participants.  
*Mrs. Gaspard was unable to attend the seminar. Her presentations were introduced by the IPU representative and distributed to participants.*

## Orientations générales

Du 20 au 22 juin 2001, s'est tenu à Kigali, au siège de l'Assemblée nationale de transition un séminaire sur *"Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda"* à l'intention des parlementaires rwandais, du collectif des associations de promotion de la femme PRO-FEMMES TWESE HAMWE, des délégations venues de la Présidence, de la Primature, du Gouvernement, de la Cour suprême, de la Commission juridique et constitutionnelle et d'autres commissions nationales, des organismes internationaux à Kigali et d'autres partenaires du Forum des femmes rwandaises parlementaires (FFRP).

Des délégations parlementaires de l'Afrique du Sud, du Burundi et de la République-Unie de Tanzanie étaient aussi présentes et leurs échanges et expériences en matière d'intégration du genre dans la constitution et d'autres lois ont été très enrichissants.

Ce séminaire a été organisé par l'Assemblée nationale de transition et le Forum des femmes rwandaises parlementaires, en collaboration avec l'Union interparlementaire et le Programme des Nations Unies pour le développement.

Durant les trois jours qu'a duré le séminaire, les participants ont débattu des thèmes principaux suivants : le fonctionnement de la Commission juridique et constitutionnelle au Rwanda et état d'avancement des travaux; l'intégration de la politique du genre dans la constitution; l'intégration du principe d'égalité des sexes et des droits humains de la femme dans la constitution; l'étude comparative des enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle constitution; la constitution et la loi; l'élaboration de lois, y compris celle du budget national, prenant en compte les questions de "genre"; l'accès des femmes à la prise de décision; amener le gouvernement à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes; et les stratégies d'intégration du genre dans le Programme de réduction de la pauvreté (PRSP).

Les travaux en groupe de travail ont porté sur : une "réflexion sur l'action positive et autres principes d'équité et d'égalité"; "les mécanismes de coopération entre le FFRP et les organisations de la promotion de la femme, et la société civile en général, dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle constitution pour le Rwanda qui inclut une perspective de genre" et "stratégies pour traduire dans les faits et mettre en œuvre les principes inscrits dans la constitution".

Du développement de ces thèmes et des débats qui s'en sont suivis, a été produit un document de synthèse qui sera distribué aux participants. Les différentes recommandations d'orientation générale suivantes ont été dégagées :

- ▶ Nous nous félicitons du fait que la Commission juridique et constitutionnelle ait opté pour une approche participative et inclusive qui touche toutes les différentes couches et sphères de la société rwandaise.
- ▶ Etant donné que la femme rwandaise a été longtemps défavorisée en raison des contraintes socioculturelles, traditionnelles et économiques qui prévalent encore dans la société, nous nous réjouissons qu'elle puisse aujourd'hui prendre place au cœur du processus d'élaboration de la nouvelle constitution rwandaise.
- ▶ Nous réaffirmons notre engagement à assurer que le processus d'élaboration de la nouvelle constitution, ainsi que la Constitution en soi, soient plus sensibles au genre, car une égale participation des femmes et des hommes à la conduite des affaires publiques est au cœur de la démocratie.
- ▶ A cet effet, le FFRP réaffirme sa volonté d'établir un cadre de coopération avec la Commission juridique et constitutionnelle, le Ministère du genre et de la promotion de la femme ainsi qu'avec les organisations de la promotion de la femme et la société civile en général, pour que la perspective "genre" soit prise en compte à toutes les étapes du processus. A cet égard, nous nous félicitons de la création du Comité de suivi et de coordination qui sera chargé de rédiger un mémorandum sur le genre pour le remettre à la Commission juridique et constitutionnelle.
- ▶ Pour cela il faut que les femmes de toutes les couches de la société à partir de la base prennent conscience de leur rôle dans ce processus et fassent parvenir leurs préoccupations et leurs désirs à

la Commission juridique et constitutionnelle. A cet effet, une consultation à la base des associations de femmes rwandaises sera mise en œuvre par le Forum, en collaboration avec la Commission juridique et constitutionnelle et en impliquant tous les partenaires concernés par le genre et développement.

- ▶ La constitution doit tenir compte des réalités socio-économiques et culturelles de notre pays, refléter les valeurs positives de la culture rwandaise et inclure une perspective de genre, pour garantir le bien-être de l'ensemble de la société, le progrès social et veiller à sauvegarder l'harmonie de la société.
- ▶ Elle devrait par conséquent garantir l'égalité entre les sexes et le principe d'équité dans tous les secteurs de la vie nationale. Pour ce faire, le principe d'égalité et le principe de non-discrimination basée sur les sexes devraient être clairement affirmés dans cette Charte fondamentale qui devra adopter un langage les concrétisant.
- ▶ Outre le principe d'égalité et la condamnation des discriminations, la constitution devrait mentionner l'obligation de supprimer par la loi toutes les discriminations, y compris en prenant des mesures d'action positive.
- ▶ On rappellera que l'action positive se définit comme "des mesures temporaires spéciales visant à établir une égalité de fait entre les hommes et les femmes par le biais de la mise en œuvre de stratégies visant délibérément à élever la condition du groupe désavantagé, qu'il s'agisse de femmes, d'hommes, de filles ou de garçons".
- ▶ Par ailleurs, la constitution devrait être rédigée en langage simple et accessible, pour en faciliter la compréhension de l'ensemble de la population. Aussi, en vue de combattre des stéréotypes sexistes véhiculés par la langue, devrait-elle faire en sorte d'utiliser un langage sensible au genre.
- ▶ Enfin, la constitution devrait inclure des dispositions précises pour une mise en œuvre et un respect efficaces de ces principes. Elle devrait prévoir la mise en place d'un certain nombre de mécanismes qui assurent la promotion du genre.
- ▶ La mise en œuvre des principes inscrits dans la constitution devra par ailleurs être assurée par le biais de la révision et de l'élimination des lois discriminatoires, conformément à la Constitution, et en partenariat avec toutes les couches de la société.
- ▶ La loi sur le budget national, et les stratégies de réductions de la pauvreté, devraient également prendre en compte et répondre aux enjeux relatifs à l'égalité des sexes.
- ▶ Des mesures d'action positive devraient être mise en œuvre pour promouvoir la participation égale des hommes et des femmes à tous les niveaux de la société.
- ▶ La mise en place des mécanismes d'adaptation du système juridique interne aux normes du droit international est indispensable, afin que les droits garantis par des textes juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne, en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDAW), que le Rwanda a ratifié, puissent être garantis au niveau national.
- ▶ Un travail permanent de sensibilisation de la population sur les droits garantis par la Constitution et plus particulièrement sur le principe d'égalité entre les sexes devra être entrepris.
- ▶ L'échange d'expériences avec d'autres pays est grandement valorisé et devrait être poursuivi dans le futur.
- ▶ Nous invitons les organisations internationales, dont l'Union interparlementaire, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fond de développement des Nations Unies pour les femmes (UNIFEM) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA), à poursuivre et renforcer leur soutien aux programmes en faveur des femmes africaines, de toute l'Afrique, visant à assurer que les constitutions et les lois soient sensibles au genre.
- ▶ Enfin, nous adressons nos remerciements à l'Assemblée nationale de transition, au FFRP, à l'Union interparlementaire, au PNUD et à tous les participants à ce séminaire d'avoir contribué à son bon déroulement et à sa réussite. ■

## Guidelines

From 20 to 22 June 2001, a seminar was held in Kigali, on the premises of the Transitional National Assembly, on "*The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda*" for Rwandan MPs, representatives from the PRO-FEMMES TWESE HAMWE Rwandan women's associations, and delegations from the President's Office, the Prime Minister's Office, the Government, the Supreme Court, the Legal and Constitutional Committee and other national committees, international bodies in Kigali and other partners of the Forum of Rwandan Women Parliamentarians (FFRP).

Parliamentary delegations from Burundi, South Africa and the United Republic of Tanzania were also present, and their comments and experience with regard to engendering the constitution and other laws were very enriching.

The seminar was organised by the Transitional National Assembly and the Forum of Rwandan Women Parliamentarians, in cooperation with the Inter-Parliamentary Union and the United Nations Development Programme.

During the three-day event, participants discussed the following main topics: "functioning of the Legal and Constitutional Committee in Rwanda and progress report on the proceedings; integrating gender policy in the constitution; the inclusion of principles of gender equality and women's human rights for a gender-sensitive constitution; a comparative study of issues linked to the elaboration of a new constitution; the constitution and the law; elaboration of laws, including that of the national budget, which take gender issues into consideration; women's access to decision-making; persuading the government to take more account of women's needs; and gender integration strategies in the Poverty Reduction Programme (PRSP).

The working groups focused on: "reflecting on affirmative action and other principles of equity and equality"; "cooperation mechanisms between the FFRP and organisations for the promotion of the status of women, and civil society at large, within the framework of the elaboration of a new gender-sensitive constitution for Rwanda", and "strategies aimed at putting into action and implementing the principles enshrined in the constitution".

A consolidated document on the development of these topics and the ensuing discussions was produced and is to be distributed. The following general recommendations and guidelines were identified:

- ▶ We welcome the fact that the Legal and Constitutional Committee opted for a participatory and inclusive approach which reaches all of the various segments and spheres of Rwandan society.
- ▶ Given that Rwandan women have long been penalised due to socio-cultural, traditional and economic constraints which still prevail in society, we are pleased that they have become key players in the process of drafting Rwanda's new constitution.
- ▶ We reaffirm our commitment to ensuring that the process of drafting the new constitution, as well as the constitution itself, are more gender-sensitive, for equal participation by women and men in the conduct of public affairs is at the heart of democracy.
- ▶ Accordingly, the FFRP reaffirms its desire to establish a framework of cooperation with the Legal and Constitutional Committee, with the Ministry for Gender Issues and the Status of Women, and with organisations for the promotion of women and with civil society in general, with a view to ensuring that the gender perspective is taken into consideration at all stages of the process. In this respect, we welcome the founding of a Follow-up and Coordinating Committee, which will be responsible for drafting a memorandum on gender for submission to the Legal and Constitutional Committee.
- ▶ For this to happen, women from all segments of society, starting at the grassroots level, must become aware of their role in this process and must convey their concerns and wishes to the Legal and Constitutional Committee. To this end, a grassroots consultation with Rwandan women's

associations will be conducted by the Forum, in cooperation with the Legal and Constitutional Committee, involving all partners concerned with gender and development issues.

- ▶ The constitution must take due account of the socio-economic and cultural realities of our country, reflect the positive values of Rwandan culture and include a gender perspective, in order to guarantee the well-being of society as a whole and social progress and to safeguard social harmony.
- ▶ It should therefore guarantee gender equality and the principle of equity in all sectors of the life of the nation. To achieve this goal, the principle of gender equality and the principle of the prohibition of gender-based discrimination must be clearly stated in this fundamental Charter, which will have to adopt wording that gives real meaning to these principles.
- ▶ In addition to the principle of gender equality and the condemnation of discrimination, the constitution should mention the obligation to eliminate by the law all discrimination, *inter alia* by affirmative action.
- ▶ It will be recalled that affirmative action is defined as “special temporary measures designed at creating *de facto* equality between men and women through the implementation of strategies deliberately aimed at improving the status of the disadvantaged group, whether it be women, men, girls or boys”.
- ▶ Moreover, the constitution should be drafted in simple, comprehensible wording, to facilitate understanding by the population as a whole. It should also use gender-sensitive language to combat sexist stereotypes conveyed by language.
- ▶ Finally, the constitution should include specific provisions on effective implementation and compliance with these principles. It should provide for the implementation of a number of mechanisms that ensure gender promotion.
- ▶ Implementation of the principles enshrined in the constitution will moreover have to be ensured by amending and eliminating discriminatory legislation, in conformity with the constitution and in partnership with all segments of society.
- ▶ The law on the national budget and poverty-reduction strategies will also have to take into consideration and respond to issues relating to gender equality.
- ▶ Affirmative action measures will have to be taken to promote equal participation by men and women at all levels of society.
- ▶ The introduction of mechanisms for adapting the domestic juridical system to the norms of international law is essential in order to ensure that the rights guaranteed by international human rights texts, particularly the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), which Rwanda has ratified, can be safeguarded at the national level.
- ▶ Ongoing efforts should be made to make the people aware of the rights guaranteed by the constitution and more particularly the principle of gender equality.
- ▶ The exchange of experiences with other countries is extremely worthwhile and should be pursued in the future.
- ▶ We invite international organisations, including the Inter-Parliamentary Union, the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) and the Economic Commission for Africa (ECA), to pursue and reinforce their support to programmes for African women, throughout Africa, aimed at ensuring that Constitutions and laws are gender-sensitive.
- ▶ Lastly, we wish to express our thanks to the Transitional National Assembly, the FFRP, the Inter-Parliamentary Union, UNDP and all of the seminar participants for having contributed to the smooth functioning and success of this event. ■

## Synthèse des travaux

### I. Contexte et objectifs du Séminaire

Depuis 1994, le Rwanda vit une période de transition au cours de laquelle le pays s'est engagé à mettre en place les différentes institutions en vue de reconstruire le tissu social, économique et politique national dans le processus démocratique. L'élaboration d'une nouvelle constitution fait partie intégrante de ce processus puisqu'elle constituera les fondements des législations futures et permettra de consacrer les principes et droits qui sont au cœur de la démocratie.

Le processus d'élaboration d'une nouvelle constitution, mené par la Commission juridique et constitutionnelle, rattachée à l'Assemblée nationale de transition, offre une occasion unique pour aboutir à la prise en considération des priorités politiques, sociales et économiques fondées sur un large consensus au niveau de la société. Il offre également une occasion exceptionnelle de réflexion sur les principes fondamentaux qui régissent les rapports des deux "sexes sociaux", "les femmes et les hommes".

Or, la constitution est la Charte fondamentale d'un pays: elle est à la base du cadre législatif qui détermine et garantit les droits de tous les citoyens. Elle se doit donc, la première, de prendre en compte l'ensemble des composantes de la société qu'elle vise à encadrer et se doit, par conséquent, de garantir l'égalité entre hommes et femmes.

Le Forum des femmes rwandaises parlementaires (FFRP) a le souci que soient prises en considération les questions de genre dans la future constitution et dans les législations en cours d'élaboration et à venir. Il note aussi la volonté politique de l'Assemblée nationale de transition, et de la Commission juridique et constitutionnelle, à prendre en compte les enjeux relatifs à l'égalité des sexes dans le processus d'élaboration de la nouvelle constitution.

Aussi, le FFRP, conformément à l'un de ses objectifs qui est "de participer activement à la révision et à l'abrogation des lois contenant des discriminations à l'égard des femmes ainsi qu'à l'élaboration de nouvelles lois en faveur de l'égalité des hommes et des femmes" s'est-il lancé dans un processus dont le but est de contribuer à l'élaboration de la nouvelle constitution et d'assurer que celle-ci prenne en compte les enjeux relatifs à l'égalité entre hommes et femmes. Le séminaire sur "Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda" constitue une première étape de l'action du Forum dans cette démarche.

Organisé par l'Assemblée nationale de transition et le Forum des femmes rwandaises parlementaires, en collaboration avec l'Union interparlementaire et avec le soutien financier du Programme des Nations Unies pour le développement, le séminaire a réuni l'ensemble des parlementaires rwandais, hommes et femmes, des représentants des différents secteurs de l'Exécutif rwandais, des représentants de la Cour suprême, des représentants de la Commission juridique et constitutionnelle, et des représentants d'organisations internationales. La présence de parlementaires du Burundi, d'Afrique du Sud et de la République-Unie de Tanzanie, a contribué au développement d'échanges fructueux, et la présence d'associations des organisations membres du collectif Pro-Femmes Twese Hamwe a permis d'engager une collaboration constructive avec le FFRP.

Le séminaire avait pour objectif de :

- procéder à un échange d'expériences et de "bonnes pratiques" en matière d'intégration du genre dans la constitution, dans la loi et dans la réglementation avec les délégations parlementaires de différents pays;
- définir un cadre de partenariat avec la Commission juridique et constitutionnelle et d'autres institutions pour que soient intégrés dans la constitution les principes d'égalité des femmes et des hommes ainsi que la garantie que soient éliminées toutes les discriminations faites aux femmes, dans le respect de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard

- des femmes (CEDAW) pour donner une image plus égalitaire de la femme dans les différents aspects : politique, économique, social, civil et culturel;
- associer l'ensemble des parlementaires, hommes et femmes et tous les Rwandaises et Rwandais au processus en cours tant au niveau central que décentralisé.

Les travaux en plénière ont porté sur les thèmes suivants : le fonctionnement de la Commission juridique et constitutionnelle au Rwanda et état d'avancement des travaux; l'intégration de la politique du genre dans la constitution; l'intégration du principe d'égalité des sexes et des droits humains de la femme dans la constitution; l'étude comparative des enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle constitution; la constitution et la loi; l'élaboration de lois, y compris celle du budget national, prenant en compte les questions de "genre"; l'accès des femmes à la prise de décision; amener le gouvernement à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes; et les stratégies d'intégration du genre dans le Programme de réduction de la pauvreté (PRSP).

Les travaux en groupe de travail ont porté sur : "réflexion sur l'action positive et autres principes d'équité et d'égalité"; "les mécanismes de coopération entre le FFRP et les organisations de promotion de la femme, et la société civile en général, dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle constitution qui inclut une perspective de genre" et "stratégies pour traduire dans les faits et mettre en œuvre les principes inscrits dans la constitution".

Le présent rapport reprend les principales idées qui ressortent des travaux ainsi que quelques recommandations d'actions, dont celles émanant des groupes de travail, à mener en vue d'assurer le suivi de ce séminaire et rendre effective la participation des femmes au processus d'élaboration de la nouvelle constitution rwandaise.

## II. Définitions

### ► La constitution

La constitution est la Charte fondamentale qui détermine la forme de gouvernement et fonde les principes généraux du pacte social d'un pays.

Elle détermine, du point de vue législatif, l'ensemble des conditions de vie des citoyens et sert de référence à l'ensemble des lois qui se doivent d'être en accord avec elle.

### ► La notion de genre

La notion de genre diffère de celle du sexe. Le sexe se réfère aux différences biologiquement déterminées et naturellement données entre l'homme et la femme : il est inné et ne change pas. La notion de genre se réfère au système de rôle et de relations entre hommes et femmes et qui sont déterminées non pas par le biologique mais par le contexte social, politique, économique et culturel.

La notion de genre est transversale et touche tous les secteurs de la société. L'approche en termes de genre implique la prise en compte de la condition des hommes et des femmes, des garçons et des filles, sur la base d'un traitement équitable, l'attention étant portée sur la nécessité d'élever la condition de ceux qui sont les plus désavantagés dans le système social actuel (principalement les femmes).

### ► Egalité des chances entre hommes et femmes - "gender equality"

L'égalité des chances entre hommes et femmes - "gender equality" - est synonyme d'égalité en termes d'opportunités et d'accès aux mêmes droits et "bénéfices". L'égalité des chances est au cœur de la démocratie car, comme l'affirme l'Article 4 de la Déclaration universelle sur la démocratie, adoptée par le Conseil de l'Union interparlementaire en septembre 1997 "il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences".

La réalisation de l'égalité des chances entre hommes et femmes contribue de manière significative à l'amélioration du bien-être de l'ensemble de la société car elle signifie que les femmes et les hommes ont le même statut et jouissent des mêmes chances pour réaliser pleinement leurs droits et des mêmes aptitudes pour contribuer au développement national, politique, économique, social et culturel et pour bénéficier des résultats.

Elle est une base de consolidation d'un état de droit fondé sur l'unité nationale, la démocratie et le respect des libertés et droits fondamentaux de la personne.

- ▶ **Une constitution qui prenne en compte le genre - a "gender-sensitive constitution"**  
Cela signifie l'adoption de principes démocratiques qui regroupent l'instauration d'un "état de droit", l'égalité des chances entre hommes et femmes, et le respect de la dignité humaine de tous les citoyens - hommes et femmes.

### III. Le processus d'élaboration de la constitution

- ▶ **Approche générale**  
L'esprit de l'élaboration de la nouvelle constitution rwandaise est caractérisé par la volonté politique de mettre en place une constitution dans laquelle chaque Rwandais et chaque Rwandaise se reconnaît acteur et bénéficiaire.
- ▶ **La Commission juridique et constitutionnelle**
  - a) Le processus d'élaboration d'une nouvelle constitution pour le Rwanda est mené par la Commission juridique et constitutionnelle, rattachée à l'Assemblée nationale de transition.
  - b) La mission de la Commission juridique et constitutionnelle consiste à :
    - préparer l'avant-projet de la constitution;
    - chercher, recueillir et rassembler les propositions données par la population et s'inspirer des exemples des autres pays;
    - expliquer à la population ce qu'est une constitution et les idées principales qu'elle contient;
    - préparer l'avant-projet des lois devant régir la dernière période de la transition;
    - rassembler toutes les lois devant être modifiées pour les adapter à la constitution.
  - c) La tâche de la Commission se divise en 6 volets : "formation et sensibilisation"; "consultation de la population"; "rédaction et validation"; "référendum"; "gestion de la dernière période de la transition" et "harmonisation des lois avec la constitution".
- ▶ **Un processus participatif et inclusif**  
Le processus d'élaboration de la nouvelle constitution est un processus participatif et inclusif, impliquant toutes les différentes couches et sphères de la société rwandaise. L'approche participative est privilégiée.
- ▶ **Un processus plus sensible au genre**  
Pour cela il convient :
  - a) de poursuivre la sensibilisation des différentes couches de la population en matière de genre et de la condition de la femme;
  - b) de veiller à ce que les textes internationaux de référence, en ce qui concerne la condition de la femme, servent de référence et de guide aux commissaires dans leur travail : on mentionnera la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDAW), la Déclaration et le Programme d'action de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995), le Plan d'action de l'Union interparlementaire pour

remédier aux déséquilibres actuels dans la participation des hommes et des femmes à la vie politique; les Résultats de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies "Beijing+5";

- c) de veiller à ce que les volets "formation et sensibilisation" et "consultation de la population" visent en particulier des associations des femmes et des jeunes;
- d) de veiller à ce que les besoins et revendications des femmes de la base soient transmis à la Commission juridique et constitutionnelle. Pour ce faire, une consultation à la base des associations des femmes rwandaises devra être organisée par le Forum des femmes rwandaises parlementaires, en concertation avec le Ministère du genre et de la promotion de la femme, la Commission juridique et constitutionnelle et les organisations membres du collectif Pro-femmes Twese Hamwe et autres associations de la société civile. Cela servirait aussi à sensibiliser et faciliter le recueil des idées à partir de la base;
- e) de confectionner un document de référence, un memorandum, ou si possible une charte des femmes, pour rendre la nouvelle constitution sensible au genre;
- f) de veiller à ce que des mécanismes formels de coopération entre la Commission juridique et constitutionnelle et le FFRP soient établis.

#### **IV. Éléments pour une constitution qui prenne en compte le genre**

##### **► Deux approches**

- a) La constitution pourrait se voir dotée d'un chapitre spécifique qui présente les droits des femmes de manière claire. C'est le cas de la Constitution de l'Afrique du Sud, qui a inclus une Charte nationale des femmes.
- b) Toutes les différentes sections de la constitution devraient prendre en compte et présenter des dispositions garantissant les droits des femmes. La notion de genre devrait parcourir l'ensemble de la constitution, du début à la fin.

##### **► Principe de l'égalité entre les hommes et les femmes**

- a) L'Article 2 a) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dont le Rwanda est un Etat partie, stipule que les Etats parties s'engagent à "inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective de ce principe".
- b) Le principe d'égalité devrait être proclamé dès les premiers articles de la constitution, posé comme un principe de base en précisant, par exemple, que la loi garantit dans tous les domaines l'égalité de la femme et de l'homme.
- c) La constitution devrait, en outre, institutionnaliser le concept d'égalité des chances dans toutes les stratégies nationales, y compris le budget et le plan de réduction de la pauvreté.

##### **► Garantir l'égalité des hommes et des femmes dans tous les secteurs de la société**

- a) La constitution devrait garantir l'égalité entre hommes et femmes dans tous les secteurs de la société : des mentions spécifiques devraient notamment être faites en ce qui concerne la nationalité, le droit à l'éducation, la violence faite à l'encontre des femmes, l'accès à la terre, l'héritage, l'accès au crédit.
- b) Elle devrait également garantir et faciliter l'accès des femmes à la prise de décision politique, économique, sociale et culturelle.

- ▶ **Le principe de non-discrimination**
  - a) L'affirmation du principe d'égalité doit être complétée par un article stipulant la condamnation de toute discrimination basée sur le sexe.
  - b) La constitution devrait inclure une définition de la discrimination correspondant à celle qu'établit l'Article 1<sup>er</sup> de la CEDAW : "l'expression 'discrimination à l'égard des femmes' vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine".
  - c) Afin d'affirmer l'égalité des femmes et des hommes et le caractère spécifique des discriminations dont les femmes peuvent être victimes, il est indispensable que ce type de discrimination soit mentionné séparément et indépendamment de toute autre considération d'appartenance à des catégories sociales, religieuses ou ethniques car le "sexe civil" les transcende toutes, et les femmes sont dans tous les groupes et, dans chaque groupe, susceptibles de discrimination parce qu'elles sont femmes.
  
- ▶ **Garantir des moyens de combattre la discrimination basée sur le sexe : l'action positive (affirmative action)**
  - a) Outre le principe d'égalité et la condamnation des discriminations, la constitution devrait mentionner l'obligation de supprimer toutes les discriminations par la loi et inclure le principe des mesures d'action positive.
  - b) L'action positive se définit comme "des mesures temporaires spéciales visant à établir une égalité de fait entre les hommes et les femmes par le biais de la mise en œuvre de stratégies visant délibérément à élever la condition du groupe désavantagé, qu'il s'agisse de femmes, d'hommes, de filles ou de garçons".
  - c) Le concept de "mesures temporaires" est important. Il indique que de telles actions ne sont pas destinées à faire des femmes une catégorie spécifique "par nature" mais à instaurer des dispositions destinées à combler des inégalités socialement construites.
  - d) On notera que l'Article 4.1 de la CEDAW stipule que "l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention..."
  
- ▶ **Inclusion et mise en œuvre des textes internationaux auxquels le Rwanda est partie**
  - a) La constitution devrait refléter l'adhésion du Rwanda aux différents textes internationaux relatifs aux femmes et aux droits de l'homme en général : notamment, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la CEDAW, le Programme d'action de Beijing.
  - b) Afin de permettre aux tribunaux de l'Etat de se fonder sur les traités, accords et conventions internationales il est enfin particulièrement utile que la constitution, dans son corps, dise que ceux-ci ont une autorité supérieure à celle des lois.
  
- ▶ **Reflet et prise en compte des résultats des mécanismes nationaux pour l'égalité des sexes**

La constitution devrait prendre en compte les résultats des stratégies mises en œuvre par les mécanismes nationaux pour l'égalité des sexes.
  
- ▶ **Usage d'un langage accessible et sensible au genre**
  - a) La constitution devrait être rédigée dans un langage simple et accessible, pour en faciliter la compréhension de l'ensemble de la population.

- b) En vue de combattre des stéréotypes sexistes véhiculés par la langue, la constitution devrait utiliser un langage sensible au genre.
- ▶ **Garantir une mise en œuvre efficace des principes inscrits dans la constitution**
  - a) La constitution devrait inclure des dispositions précises garantissant le respect et la mise en œuvre de ses principes.
  - b) Elle devrait prévoir la mise en place d'un certain nombre de mécanismes qui assurent la promotion du genre.

## V. Traduire les principes inscrits dans la constitution relatifs à l'égalité entre hommes et femmes et en assurer le respect

- ▶ **Garantir l'égalité et la non-discrimination devant la loi et dans la pratique**

Pour ce faire il convient de :

  - a) faire un inventaire des lois en vigueur en vue d'identifier celles qui sont neutres et/ou discriminatoires;
  - b) réviser et réformer les lois discriminatoires et neutres du point de vue du genre et les rendre plus sensibles à l'égalité des hommes et des femmes;
  - c) élaborer de nouvelles lois pour combler les lacunes juridiques qui favorisent la discrimination basée sur le sexe et y intégrer des actions affirmatives pour combler et corriger les inégalités;
  - d) élaborer une loi organique relative à l'égalité des chances entre l'homme et la femme.
- ▶ **Poser l'égalité des sexes comme principe transversal, inclus dans l'ensemble des lois**

Plus particulièrement, il est primordial que la loi sur le budget national, et les stratégies de réduction de la pauvreté, prennent en compte et répondent aux enjeux relatifs à l'égalité des sexes.
- ▶ **Accroître la connaissance des normes juridiques**

Pour ce faire il convient de :

  - a) renforcer les programmes de sensibilisation aux droits et plus particulièrement à ceux des femmes;
  - b) sensibiliser les femmes à leurs droits;
  - c) mettre en place des mécanismes d'assistance juridique aux plus démunis spécialement les femmes; notamment celles qui sont victimes de violence domestique et sexuelle;
  - d) renforcer les programmes de formation des para-juristes;
  - e) se servir des médias pour former et informer la population sur la législation en vigueur.
- ▶ **Accroître la connaissance des enjeux relatifs à l'égalité des sexes**
  - a) La mise en place de programmes d'éducation pour sensibiliser divers milieux sociaux, notamment les juges, les parlementaires et les administrateurs, aux inégalités entre les sexes, est recommandée.
  - b) Plus particulièrement, le judiciaire est un pouvoir de l'Etat qu'il faut sensibiliser aux besoins propres aux femmes. Dans de nombreux pays, il joue un rôle important en disant la loi et en l'appliquant à des situations réelles.

- ▶ **Assurer la participation des femmes à la prise de décisions**
  - a) Il faudra veiller à ce que les femmes soient suffisamment représentées dans les structures locales (de base) et instances clés du gouvernement, au parlement et dans la justice, pour que la législation et les décisions prises visent à corriger les inégalités entre hommes et femmes.
  - b) Des mesures d'actions affirmatives pourraient être prises à cet effet. Une possibilité serait de prendre des mesures qui incitent les partis politiques à intégrer les femmes à des postes électifs. En ce qui concerne le parlement, une loi pourrait prévoir des places réservées à l'action positive à l'égard des femmes, en complément des députés élus, dont certaines sont des femmes.
  - c) Les femmes devraient bénéficier de formations particulières pour favoriser leur participation à la prise de décision.
  - d) On veillera à créer un environnement permettant aux femmes d'assumer leur responsabilités familiales et professionnelles : des infrastructures sociales et des équipements indispensables à une pleine participation à la vie active sociale, économique et politique (garderie, crèches, jardins d'enfants).
  
- ▶ **Promouvoir et protéger les droits fondamentaux des femmes en mettant en œuvre intégralement tous les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, en particulier la CEDAW**

La mise en place des mécanismes d'adaptation du système juridique interne aux normes du droit international est indispensable, afin que les droits garantis par des textes juridiques internationaux, auxquels le Rwanda est partie, puissent être garantis au niveau national.
  
- ▶ **Favoriser l'évolution des mentalités en termes de rôles traditionnels réservés aux hommes et aux femmes**
  - a) Il est primordial de souligner et valoriser l'apport des femmes rwandaises à la société dans son ensemble, leurs contributions au niveau social, économique et politique.
  - b) Des campagnes de sensibilisation inclusives devraient être organisées pour favoriser l'évolution des mentalités en ce qui concerne les rôles traditionnellement alloués aux hommes et aux femmes et pour combattre les stéréotypes sexistes.
  - c) Une attention toute particulière devrait être portée à l'éducation des populations rurales.

## **VI. Action du Forum des femmes rwandaises parlementaires dans le cadre du processus d'élaboration d'une nouvelle constitution pour le Rwanda**

- ▶ **Elaboration d'un plan d'action et d'un calendrier pour la participation du Forum au processus d'élaboration de la nouvelle constitution**

Ce plan et ce calendrier devraient être établis en consultation avec la Commission juridique et constitutionnelle et les autres partenaires concernés, en tenant en compte du calendrier relatif au processus d'élaboration de la nouvelle constitution.
  
- ▶ **Consultation avec les femmes de la base**
  - a) Une consultation avec les femmes rwandaises de la base devra être menée par le Comité de coordination et de suivi du présent séminaire, qui regroupe le FFRP et les acteurs principaux concernés (voir Rapport du groupe de réflexion II, en annexe).

- b) Ce même Comité devra prévoir une validation des résultats de ces concertations avec la base avant de les soumettre, sous la forme d'un mémorandum ou d'une charte, à la Commission juridique et constitutionnelle.

► **Inventaire et révision des lois discriminatoires**

Le Forum devrait suivre de près le travail d'inventaire et de révision des lois discriminatoires fait par le Ministère du genre et de la promotion de la femme.

► **Travail de sensibilisation de la population aux droits des femmes**

a) Le Forum devrait s'engager activement dans un travail de sensibilisation de la population aux droits des femmes, et à l'égalité des sexes en générale. Le deux composantes de la société, hommes et femmes, devraient être ciblés.

b) Le travail de sensibilisation devrait porter notamment sur les principes inscrits ou à inscrire dans la constitution, les lois garantissant les droits des femmes, les traités internationaux garantissant les droits des femmes et les recours nationaux et internationaux permettant aux femmes de faire respecter leurs droits.

► **Susciter des débats sur des sujets "sensibles" liés au genre**

Le Forum, en coopération avec les autres acteurs et partenaires concernés, devrait initier des débats sur des sujets sociaux "sensibles" et controversés qui touchent particulièrement la condition de la femme (la question de la dot, l'avortement, le droit à la reproduction, la violence conjugale...).

► **Poursuite des échanges d'expérience avec les femmes, au Rwanda et dans d'autres pays**

Le Forum devrait poursuivre ses initiatives visant à faciliter les échanges entre les femmes rwandaises mais également avec des parlementaires et associations de femmes de pays étrangers. Le partage de connaissances et d'expériences est un facteur d'enrichissement et de progrès qu'il convient de renforcer.

► **Assurer la mise en œuvre de projets visant à assurer que les constitutions prennent en compte le genre**

Le Forum, ainsi que l'ensemble des participants au séminaire, invitent les organisations internationales, dont l'Union interparlementaire, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fond de développement des Nations Unies pour les femmes (UNIFEM) la Commission économique pour l'Afrique (CEA), à poursuivre et renforcer leur soutien aux programmes en faveur des femmes africaines, de toute l'Afrique, plus particulièrement ceux visant à assurer que les constitutions et autres textes législatifs soient sensibles au genre. ■

## ANNEXE

### Rapports et recommandations des groupes de réflexion

Séance du vendredi 22 juin 2001, 9 à 11 heures

---

#### Rapport et recommandations du Groupe de réflexion I : "Réflexion sur l'action positive et autres principes d'équité et d'égalité"

► **Concepts clés**

- Concept de genre : le concept de "genre" ou "gender" est à différencier de celui de "sexe". Le "sexe" est biologique tandis que le "genre" fait référence à des différences dans la société, tant sociales, économiques que politiques. C'est un concept social et non "inné"/biologique
- L'action positive est un concept qui trouve sa justification à partir du moment où l'on constate des inégalités ou des déséquilibres dans les différents domaines de la vie de tous les jours : socio-économiques, culturels... Il s'agit de mesures correctives prises pour pallier ces inégalités
- Il est indispensable de partir d'une base de données désagrégées par genre, touchant tous les secteurs de la vie nationale, pour assurer un bon usage et suivi des mesures d'action positive et pour déterminer leur durée d'application

► **Des mesures d'action positive et autres propositions pour remédier à l'inégalité entre les hommes et les femmes dans le domaine politique**

- Introduire des quotas à tous les niveaux, surtout au niveau des propositions de candidatures des partis politiques
- Assurer un accès égal aux postes de décision politique, sans aucune discrimination
- Les nominations au gouvernement doivent aussi tenir compte des déséquilibres entre les "genres"
- Renforcer les capacités et l'accompagnement des leaders sans discrimination aucune

► **Des mesures d'action positive et autres propositions pour remédier à l'inégalité entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'économie**

- Assurer l'accès aux petits crédits pour les groupes défavorisés
- Assurer l'accès aux petites technologies appropriées pour les groupes défavorisés
- Assurer l'accès à la propriété foncière sans discrimination aucune
- Intégrer les questions "genre" dans l'élaboration du budget national
- Mise en place d'un fond de garantie pour l'accès aux crédits dans les zones rurales
- Assurer l'accès aux infrastructures de bases et d'autres moyens de production

► **Des mesures d'action positive et autres propositions pour remédier à l'inégalité entre les hommes et les femmes dans le domaine social**

- Décentraliser le budget et les services vers les milieux ruraux
- Faciliter l'accès aux services de base et améliorer leur qualité
- Assurer un accès pour tous aux soins de santé primaire
- Rendre l'éducation primaire gratuite
- Intensifier l'alphabétisation fonctionnelle
- Construire et décentraliser les écoles au niveau du secondaire
- Promouvoir l'éducation des filles

► **Des mesures d'action positive et autres propositions pour remédier à l'inégalité entre les hommes et les femmes dans le domaine traditionnel et culturel**

- Assurer une même éducation et considération pour les filles et les garçons au niveau de la famille
- Renforcer les valeurs positives de la culture rwandaise à travers, par exemple, "ubutwari", patriotisme, le sens de l'honneur

- Enrayer dans la culture rwandaise, les attitudes, les concepts, les pratiques négatives envers les différentes composantes de la société rwandaise
- Abolition de l'institution "inkwano", la dot
- ▶ **Conclusion**

Les actions positives sont nécessaires et s'imposent rapidement car le problème de l'inégalité entre les sexes au Rwanda est un problème de développement et de justice sociale. Il est donc urgent de prendre des mesures d'action positive pour corriger les inégalités et les déséquilibres de notre société. A cette fin, il faut créer un cadre de concertation entre le Forum des femmes rwandaises parlementaires et les différents groupes et partenaires concernés. Il faut également constituer une base de données désagrégées par "genre", à jour, pour prendre des mesures à partir d'analyses fiables et précises.

---

**Rapport et recommandations du Groupe de réflexion II : "Les mécanismes de coopération entre le Forum des femmes rwandaises parlementaires et les organisations de la promotion de la femme, et la société civile en général, dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle constitution qui inclut une perspective de genre"**

- ▶ **Identification et définition des partenaires**
  - Les associations de promotion des femmes membres du Collectif Pro-femmes Twese Hamwe
  - D'autres organisations et associations de promotion des femmes non-membres du Collectif Pro-femmes Twese Hamwe
  - Les associations, groupements et coopératives
  - Les organisations des droits de la personne
  - Les structures organisationnelles des femmes et des jeunes
  - Les syndicats et les confessions religieuses
  - Les établissements scolaires et les universités
  - La Commission juridique et constitutionnelle
  - Le Ministère du genre et de la promotion de la femme
  - Les organismes internationaux (Union interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fond de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), Commission Economique pour l'Afrique (CEA), etc.
- ▶ **Mécanismes et stratégies**
  - Assurer la formation à tous les échelons
  - Sensibilisation des femmes en particulier, et la population en général, à leurs rôles dans le processus d'élaboration de la nouvelle constitution
  - Organisation d'une consultation et d'une collecte d'idées
  - Organisation de conférences-débats sur des thèmes précis
  - Organisation d'ateliers de réflexion
  - Usage des médias pour sensibiliser, former et informer sur les enjeux relatifs à l'élaboration de la nouvelle constitution
  - Mise en place d'un Comité de suivi et de coordination qui sera chargé d'élaborer un mémorandum sur le genre et la constitution à remettre à la Commission juridique et constitutionnelle. Ce comité sera composé de délégués des partenaires cités ci-dessus

---

**Rapport et recommandations du Groupe de réflexion III : "Stratégies pour traduire dans les faits et mettre en œuvre les principes de la constitution"**

- ▶ **Elaboration et harmonisation des lois avec la constitution**
  - faire participer la population dans la préparation des projets de loi : les projets de loi doivent contenir les idées recueillies dans toutes les couches de la population;

- vérifier si toutes les lois tiennent compte des problèmes liés "au genre";
  - donner à la Cour constitutionnelle le droit de contrôle à priori et à posteriori;
  - harmoniser sans délai les lois avec la constitution et avec d'autres lois pour éviter toutes sortes de contradictions;
  - renforcer la Direction de législation du Ministère de la justice;
  - sensibiliser la société civile et les organisations non-gouvernementales à contribuer à :  
(i) l'élaboration des projets de lois, et (ii) la vulgarisation des lois promulguées.
- **Application, vulgarisation des lois et sensibilisation de la population**
- vulgariser les lois et éduquer la population en matière de lois. Il faut que les communautés connaissent les différentes catégories de lois et leur importance : les conventions internationales, la Constitution, la Loi organique, la Loi ordinaire, les décrets-lois et arrêtés, et les instructions;
  - augmenter le tirage du Journal Officiel et faire en sorte qu'il soit accessible et distribué à toutes les couches de la population;
  - se servir des médias (presse écrite et radio) pour sensibiliser et informer la population sur ses droits;
  - se servir des instances proches de la population (les enseignants, les religieux, les infirmiers, les agronomes...);
  - reprendre les émissions radiodiffusées dans le domaine de la justice ainsi que la revue juridique - cette dernière offrait des commentaires juridiques utiles aux communautés;
  - codifier les lois utilisées au Rwanda suivant les différentes catégories de la société (ex: Code de l'enfant, recueil de lois concernant les femmes...).
- **Assistance juridique**
- Adopter une loi permettant aux avocats une assistance juridique à partir de l'étape des enquêtes
  - Prévoir dans le budget national les frais relatifs à la création d'un Fond d'assistance judiciaire aux démunis qui est prévu dans la loi régissant l'Ordre des avocats. ■



## ***Summary of the Proceedings***

### **I. Context and objectives of the seminar**

Since 1994, Rwanda has been going through a period of transition during which the country has undertaken to set up various institutions with a view to reconstructing the national social, economic and political fabric within the democratic process. The drafting of a new constitution forms an integral part of this process as it will serve as the foundation of future legislation and will make it possible to enshrine the principles and laws at the heart of democracy.

The process of drafting a new constitution, led by the Legal and Constitutional Committee, a body attached to the Transitional National Assembly, offers a unique opportunity to ensure that the political, social and economic priorities grounded on a broad-based societal consensus are taken into consideration. It also offers an exceptional opportunity to reflect on the fundamental principles that govern relations between the two "social sexes", "women and men".

The constitution is the Fundamental Charter of a country: it underlies the legislative framework which determines and guarantees the rights of all citizens. Accordingly, it must be the first instrument to take into consideration all components of the society which it aims to regulate, and must therefore guarantee equality between men and women.

The Forum of Rwandan Women Parliamentarians (FFRP) wishes to ensure that gender issues are taken into consideration in the future constitution and in both present and future legislation. It also notes the political will of the Transitional National Assembly and the Legal and Constitutional Committee to take due account of gender equality issues in the drafting of the new constitution.

The FFRP, in accordance with one of its objectives which is "to participate actively in the amendment and abrogation of laws which discriminate against women and in the drafting of new laws promoting gender equality", has therefore embarked upon a process aimed at contributing to the preparation of the new constitution and at ensuring that the latter takes due account of the issues relating to gender equality. The seminar on "The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda" constitutes a first stage in the Forum's action along these lines.

Organised by the Transitional National Assembly and the Forum of Rwandan Women Parliamentarians, in cooperation with the Inter-Parliamentary Union and with the financial support of the United Nations Development Programme, the seminar brought together all the Rwandan MPs – men and women -, representatives of different sectors of the Rwandan Executive, representatives of the Supreme Court, representatives of the Legal and Constitutional Committee, and representatives of international organisations. The presence of MPs from Burundi, South Africa and United Republic of Tanzania contributed to the development of fruitful exchanges, while the presence of representatives of member organisations of the Pro-femmes Twese Hamwe (Federation of women's associations) made constructive collaboration with the FFRP possible.

The seminar's goals were as follows:

- To have an exchange of experiences and "good practices" concerning the integration of a gender policy in the constitution, laws and regulations with the parliamentary delegations of different countries;
- To define a framework for partnership with the Legal and Constitutional Committee and other institutions with a view to ensuring the incorporation in the constitution of the principles of gender equality and the guarantee of the elimination of all discrimination against women, in accordance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), so as to

- give a more egalitarian image of women in the various dimensions: political, economic, social, civil and cultural;
- To involve in the process the body of parliamentarians, male and female, FFRP partners and all Rwandan citizens, both at the central level and on a decentralised basis.

The work in plenary focused on the following topics: functioning of the Legal and Constitutional Committee in Rwanda and progress report on the proceedings; integrating gender policy in the constitution; the inclusion of principles of gender equality and women's human rights for a gender-sensitive constitution; a comparative study of issues linked to the elaboration of a new constitution; the constitution and the law; elaboration of laws, including that of the national budget, which take gender issues into consideration; women's access to decision-making; persuading the government to take more account of women's needs, and gender integration strategies in the Poverty Reduction Programme (PRSP).

The working groups focused on "reflecting on affirmative action and other principles of equity and equality"; "cooperation mechanisms between the FFRP and organisations for the promotion of the status of women, and civil society at large, within the framework of the elaboration of a new gender-sensitive constitution for Rwanda", and "strategies aimed at putting into action and implementing the principles enshrined in the constitution".

The present report presents the main ideas that emerged from the proceedings as well as some recommendations for action, including those generated by the working groups, to be taken to follow up on the seminar and to ensure women's participation in the process of drafting Rwanda's new constitution.

## II. Definitions

### ► The constitution

The constitution is the fundamental charter which determines the form of government and grounds the general principles of a given country's social covenant.

It determines, from the legislative point of view, the living conditions of all citizens and serves as a reference for the body of laws, which must be in agreement with it.

### ► The notion of gender

The notion of gender is different from that of sex. Sex refers to biologically determined and naturally given differences between man and woman: it is innate and does not change. The notion of gender refers to the system of roles and relations between men and women which are determined by the social, political, economic and cultural context rather than by biology.

The notion of gender is transversal and affects all sectors of society. The gender-based approach implies that the status of men and women, boys and girls, is taken into consideration on the basis of equal treatment, priority being given to the need to improve the status of the most underprivileged members of the present social system (primarily women).

### ► Gender equality

Gender equality is synonymous with equality in terms of opportunities and access to the same rights and "benefits". Gender equality is at the heart of democracy for, as stated in Article 4 of the Universal Declaration on Democracy, adopted by the Council of the Inter-Parliamentary Union in September 1997, "The achievement of democracy presupposes a genuine partnership between men and women in the conduct of the affairs of society in which they work in equality and complementarity, drawing mutual enrichment from their differences".

Achieving gender equality helps significantly to improve the well-being of society as a whole, for it implies that women and men have the same status and possess the same opportunities to enjoy

their rights fully and the same abilities to further national political, economic, social and cultural development and reap the benefits thereof.

It forms a basis for the consolidation of the "rule of law" based on national unity, democracy and respect for fundamental freedoms and basic human rights.

► **A "gender-sensitive" constitution**

This implies the adoption of democratic principles which combine the establishment of the "rule of law", gender equality and respect for the human dignity of all citizens – men and women alike.

### III. The process of drafting a new constitution

► **General approach**

The spirit in which the new Rwandan constitution is drafted is characterised by the political will to put in place a constitution in which each Rwandan citizen – male and female alike – views himself or herself as both actor and beneficiary.

► **The Legal and Constitutional Committee**

(a) The process of drafting a new constitution for Rwanda is led by the Legal and Constitutional Committee, which is attached to the Transitional National Assembly.

(b) The mission of the Legal and Constitutional Committee consists of:

- Preparing the preliminary draft of the constitution;
- Soliciting, gathering and collating proposals submitted by the public and drawing inspiration from the example of other countries;
- Explaining to the public what a constitution is and what are the main ideas it contains;
- Preparing the preliminary draft of bills to govern the final period of the transition;
- Bringing together all laws to be amended with a view to adapting them to fit the constitution.

(c) The duties of the Committee are divided up into six fields: "Training and awareness-building", "Consultation with the public", "Drafting and validation", "Referenda", "Administration of the final transition period" and "Harmonisation of laws with the constitution".

► **A participatory and inclusive process**

The process of drafting the new constitution is a participatory, inclusive process which affects all the different segments and spheres of Rwandan society. Priority is given to a participatory approach.

► **A more gender-sensitive process**

In order to achieve this goal, it is necessary:

(a) To continue building awareness of gender issues and the status of women among the different segments of the population.

(b) To make sure that international reference texts on the status of women are used as a reference and guide for commissioners in their work: here, mention may be made of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), the Declaration and Platform for Action of the Fourth World Women's Conference (Beijing, 1995), the Union's Plan of Action to Correct Present Imbalances in the Participation of Men and Women in Political Life; the Results of the "Beijing+5" Special Session of the United Nations General Assembly.

(c) To make sure that the sections "Training and awareness-building" and "Consultation of the public" target women's and youth associations.

(d) To make sure that women's needs and demands at the grassroots level are conveyed to the Legal and Constitutional Committee. In order to achieve this goal, a grassroots consultation

of Rwandan women's associations is to be organised by the Forum of Rwandan Women Parliamentarians, in coordination with the Ministry for Gender Issues and the Status of Women, the Legal and Constitutional Committee and the member organisations of the Pro-femmes Twese Hamwe federation and other associations of civil society. This will also serve to build awareness and facilitate the gathering of ideas from the grassroots level upwards.

- (e) To prepare a reference document, a memorandum, or, if possible, a women's charter, to make the new constitution gender-sensitive.
- (f) To make sure that formal mechanisms for cooperation between the Legal and Constitutional Committee and the FFRP are set up.

#### IV. Elements for a gender-sensitive constitution

► **Two approaches**

- (a) The constitution could include a specific chapter spelling out the rights of women. This is the case with the Constitution of South Africa, which incorporates a National Women's Charter.
- (b) All of the different sections of the constitution should take into account and feature provisions guaranteeing women's rights. The notion of gender must permeate the constitution, from beginning to end.

► **Principle of equality of men and women**

- (a) Article 2(a) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, to which Rwanda is a State party, stipulates that States parties undertake to "embody the principle of the equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation if not yet incorporated therein and to ensure, through law and other appropriate means, the practical realization of this principle".
- (b) The principle of equality must be proclaimed starting with the very first articles of the constitution, set out as a basic principle, specifying for example that the law guarantees equality of men and women in all fields.
- (c) The constitution should moreover institutionalise the concept of gender equality in all national strategies, including the budget and the poverty reduction plan.

► **Guarantee equality of men and women in all sectors of society**

- (a) The constitution should guarantee equality between men and women in all sectors of society: specific references should be made to nationality, the right to education, violence against women, access to land, inheritance, access to credit.
- (b) It should also guarantee and facilitate women's access to decision-making positions in the political, economic, social and cultural fields.

► **The principle of non-discrimination**

- (a) Affirmation of the principle of equality must be supplemented by an article stipulating the condemnation of any gender-based discrimination.
- (b) The constitution should include a definition of discrimination that corresponds to the one set out in Article 1 of the CEDAW: "the term 'discrimination against women' shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field".
- (c) In order to affirm the equality of women and men and the specific nature of the discrimination to which women may be subject, it is essential that this type of discrimination be mentioned separately or independently of any other consideration of membership of social, religious or ethnic categories, for "civil sex" transcends them all, and women are present in all groups and are likely to face discrimination in each group because they are women.

- ▶ **Guarantee means of combating gender-based discrimination: affirmative action**
  - (a) In addition to the principle of equality and the condemnation of discrimination, the constitution should mention the obligation to eliminate all discrimination via the law and include the principle of affirmative action.
  - (b) Affirmative action may be defined as "special temporary measures designed at creating *de facto* equality between men and women through the implementation of strategies deliberately aimed at improving the status of the disadvantaged group, whether it be women, men, girls or boys".
  - (c) The concept of "temporary measures" is important. It indicates that such actions are not designed to make women a specific category "by nature" but rather to introduce provisions designed to compensate for socially constructed inequalities.
  - (d) It will be noted that Article 4.1 of the CEDAW states that "adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating *de facto* equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention...".
  
- ▶ **Inclusion and implementation of the international texts to which Rwanda is a party**
  - (a) The constitution should reflect Rwanda's adhesion to the various international texts relating to women and human rights in general: in particular, the Universal Declaration of Human Rights, the CEDAW and the Beijing Platform for Action.
  - (b) In order to allow State courts to base themselves on international treaties, agreements and conventions, it is particularly useful for the constitution as a whole to specify that their authority is superior to that of laws.
  
- ▶ **Reflection and consideration of the results of national mechanisms for gender equality**

The constitution should take into consideration the results of strategies implemented by national gender equality mechanisms.
  
- ▶ **Use of comprehensible, gender-sensitive language**
  - (a) The constitution should be drafted in simple, comprehensible wording, so as to facilitate understanding by the population as a whole.
  - (b) In order to combat language-driven stereotypes, the constitution should use gender-sensitive language.
  
- ▶ **Guarantee effective implementation of the principles enshrined in the constitution**
  - (a) The constitution should include specific provisions designed to guarantee respect for and the implementation of its principles.
  - (b) It should provide for the introduction of a number of mechanisms to promote gender issues.

## V. Translating the principles of gender equality enshrined in the constitution and ensuring respect thereof

- ▶ **Guarantee equality and non-discrimination before the law and in practice**

To achieve this goal, it is necessary to:

  - (a) Make an inventory of laws in force with a view to identifying those which are neutral and/or discriminatory;
  - (b) Revise and reform laws that are discriminatory or neutral from a gender perspective and make them more gender-sensitive;
  - (c) Draft new laws to fill legal gaps which favour gender-based discrimination and include affirmative action in order to overcome and correct inequalities;
  - (d) Draw up an organic law on gender equality.

- ▶ **Set out gender equality as a transversal principle included in all laws**  
More particularly, it is essential that both the law on the national budget and poverty reduction strategies take into consideration and respond to gender equality issues.
  
- ▶ **Enhance understanding of legal norms**  
To achieve this goal, it is necessary to:
  - (a) Strengthen awareness-building programmes dealing with rights and more particularly women's rights;
  - (b) Increase women's awareness of their rights;
  - (c) Introduce legal aid mechanisms for the most underprivileged, particularly women, especially for those who are victims of household or sexual violence;
  - (d) Reinforce training programmes for paralegals;
  - (e) Take advantage of the media to educate and inform the public about legislation in force.
  
- ▶ **Increase knowledge of gender equality issues**
  - (a) The introduction of educational programmes to build awareness among various social circles, particularly judges, parliamentarians and administrators, of gender inequalities, is recommended.
  - (b) More particularly, the judiciary is a branch of the State which must be made aware of women's specific needs. In many countries, it plays an important role by declaring the law and applying it to real situations.
  
- ▶ **Ensure that women are involved in decision-making**
  - (a) Efforts will have to be made to ensure that women are sufficiently well represented in local (grassroots) structures and key government bodies, in parliament and in the judiciary, so that legislation adopted and decisions taken are geared to correcting gender inequalities.
  - (b) Affirmative action could be taken to this end. One possibility would be to take steps to encourage political parties to propose women for elected office. As far as parliament is concerned, a law could make provision for seats set aside for affirmative action towards women, as a supplement to elected MPs, some of whom are women.
  - (c) Women could receive special training to promote their participation in the decision-making process.
  - (d) Efforts will have to be made to create an environment enabling women to assume their family and professional responsibilities: social infrastructures and the facilities required for full participation in active social, economic and political life (nurseries, day-care centres, kindergartens, etc.).
  
- ▶ **Promote and protect the fundamental rights of women by implementing fully all international human rights instruments, particularly CEDAW**  
It is essential to introduce mechanisms for adapting the domestic legal system to the norms of international law so as to ensure that the rights safeguarded by international legal texts can be safeguarded at the national level.
  
- ▶ **Foster a change in attitudes in terms of traditional roles reserved for men and for women**
  - (a) It is essential to underscore and value properly Rwandan women's input to society as a whole, i.e. their contribution on the social, economic and political level.
  - (b) Inclusive awareness-building campaigns should be run to foster a change in attitudes with regard to roles traditionally allocated to men and women and to combat sexist stereotypes.
  - (c) Special priority should be given to educating those living in rural areas.

## **VI. Action by the Forum of Rwandan women parliamentarians within the framework of the process of drafting a new constitution for Rwanda**

- ▶ **Elaboration of a plan of action and a timetable for FFRP involvement in the drafting of the new constitution**

The relevant plan and timetable should be drawn up in consultation with the Legal and Constitutional Committee and the other partners concerned, taking due account of the timetable for the preparation of the new constitution.
- ▶ **Consultation with women at the grassroots level**
  - (a) A grassroots consultation with Rwandan women should be conducted by the Coordinating and Follow-up Committee of the present seminar, which brings together the FFRP and the main actors concerned (see the annexed Report of Working Group II);
  - (b) This same Committee will have to make provision for validation of the results of these grassroots consultations before submitting them, in the form of a memorandum or charter, to the Legal and Constitutional Committee.
- ▶ **Inventory and revision of discriminatory legislation**

The Forum should follow closely the efforts to make an inventory of and revise discriminatory legislation which are being made by the Ministry for Gender Issues and the Status of Women.
- ▶ **Efforts to increase public awareness of women's rights**
  - (a) The Forum should become actively involved in efforts to increase public awareness of women's rights and gender equality in general. Both components of society, men and women, should be targeted.
  - (b) Awareness-building efforts should focus on the principles enshrined or to be enshrined in the constitution, laws guaranteeing women's rights, international treaties guaranteeing women's rights and national and international remedies enabling women to ensure that their rights are respected.
- ▶ **Encourage debate on "sensitive" gender-related subjects**

The Forum, in cooperation with the other actors and partners concerned, should initiate debates on "sensitive" and controversial social subjects that are closely linked to the status of women (dowry, abortion, reproductive rights, marital violence, etc.).
- ▶ **Continuation of exchanges of experience with women in Rwanda and elsewhere**

The Forum should pursue its initiatives aimed at facilitating exchanges between Rwandan women but also with women MPs and women's associations in other countries. Sharing knowledge and experience is a factor of enrichment and progress which should be reinforced.
- ▶ **See to the implementation of projects designed to ensure the engendering of constitutions**

The Forum, together with all of the seminar participants, invites international organisations, including the Inter-Parliamentary Union, the United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Fund for Women (UNIFEM) and the Economic Commission for Africa (ECA), to continue and strengthen their support for programmes for African women throughout Africa, particularly those aimed at ensuring that constitutions and other legislative texts are gender-sensitive. ■

## ANNEX

### Reports and recommendations of the working groups

Sitting held on Friday, 22 June 2001, from 9 a.m. to 11 a.m.

---

#### Report and recommendations of Working Group I: "Reflecting on affirmative action and other principles of equity and equality "

► **Key concepts**

- Concept of gender: a distinction should be made between the concept of "gender" and that of "sex". "Sex" is biological whereas "gender" refers to differences in society that are social, economic or political. It is a social concept, not an "innate"/biological one
- Affirmative action is a concept which is justified when inequalities or imbalances have been identified in the various fields of everyday life: socio-economic, cultural, etc. It involves corrective measures to overcome such inequalities
- to ensure proper utilisation and follow-up of affirmative action and determine the timeframe for its application, it is essential to start with a gender-disaggregated database which includes all sectors of national life

► **Affirmative action and other proposals to remedy the inequality between men and women in the political field**

- Introduce quotas at all levels, especially with regard to candidates proposed by political parties
- Ensure equal access to decision-making posts, without any discrimination
- Ensure that appointments to government also take gender imbalances into consideration
- Strengthen the capacities and support for leaders without any discrimination

► **Affirmative action and other proposals to remedy the inequality between men and women in the economic field**

- Ensure that underprivileged groups have access to small credits
- Ensure that underprivileged groups have access to appropriate small-scale technology
- Ensure access to land ownership without any discrimination
- Integrate gender issues in the preparation of the national budget
- Set up a guarantee fund for access to credit in rural areas
- Ensure access to basic infrastructures and other means of production

► **Affirmative action and other proposals to remedy the inequality between men and women in the social field**

- Decentralise the budget and services towards rural areas
- Facilitate access to basic services and improve their quality
- Ensure that all enjoy access to primary health care
- Make primary education free
- Step up efforts to increase functional literacy
- Build and decentralise schools at the secondary education level
- Promote girls' education

► **Affirmative action and other proposals to remedy the inequality between men and women in the traditional and cultural field**

- Ensure that girls and boys enjoy the same education within the family
- Reinforce the positive values of Rwandan society through, for example, "ututwari", patriotism, the sense of honour
- Curb in Rwandan society the negative attitudes, concepts, and practices towards the various components of Rwandan society
- Abolish the institution of the "inkwano" (dowry).

► **Conclusion**

Affirmative action is necessary and urgently needed because the problem of inequality between the sexes in Rwanda is a problem of development and social justice. Accordingly, affirmative action to correct inequalities and imbalances in Rwandan society should be taken urgently. In this connection, there is a need to establish a framework for coordination between the FFRP and the different groups and partners concerned. It is also necessary to set up an up-to-date database broken down by gender, so that steps taken are based on reliable, precise analyses.

---

**Report and recommendations of Working Group II: "Cooperation mechanisms between the FFRP and organisations for the promotion of the status of women, and civil society at large, within the framework of the elaboration of a new gender-sensitive constitution for Rwanda"**

► **Identification and definition of partners**

- Associations for the promotion of women that belong to the Pro-femmes Twese Hamwe federation
- Other organisations and associations for the promotion of women that do not belong to Pro-femmes Twese Hamwe
- Associations, groupings and cooperatives
- Human rights organisations
- Organisational structures for women and youth
- Trade unions and religious denominations
- Schools and universities
- The Legal and Constitutional Committee
- The Ministry for Gender Issues and the Status of Women
- International organisations (Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Economic Commission for Africa (ECA), etc.)

► **Mechanisms and strategies**

- Provide training at all levels
- Build awareness among women in particular and the public in general about their roles in the drafting of the new constitution
- Organise a consultation and an idea-gathering campaign
- Organise lecture-debates on specific themes
- Organise brainstorming workshops
- Utilise the media to build awareness of, educate and inform about the issues relating to the drafting of the new constitution
- Set up a Coordinating and Follow-up Committee responsible for preparing a memorandum on gender and the constitution for submission to the Legal and Constitutional Committee. This body will be composed of delegates of the above-mentioned partners.

---

**Report and recommendations of Working Group III: "Strategies aimed at putting into action and implementing the principles enshrined in the Constitution"**

► **Elaboration and harmonisation of laws with the Constitution:**

- Get the public involved in the drafting of bills: the draft bills must contain the ideas collected from all segments of the population;
- Check to ensure that all laws take due account of gender issues;
- Give the Constitutional Court *a priori* and *a posteriori* oversight powers;
- Harmonise laws with the constitution and with other laws without further delay in order to avoid all sorts of contradictions;

- Strengthen the Legislation Department of the Ministry of Justice;
- Make civil society and non-governmental organisations aware of the need to contribute to:  
(i) drafting bills; (ii) popularising the laws promulgated.
  
- ▶ **Application, popularisation of laws and building of awareness among the public:**
- Popularise laws and educate the public about laws. The communities must be aware of the different categories of laws and their importance: the international conventions, the Constitution, the organic law, the ordinary law, statutory orders and decrees, instructions;
- Increase the print run of the Official Gazette and ensure that it is available and distributed to all segments of the population;
- Take advantage of the media (written press and radio) to inform the public about its rights;
- Take advantage of those close to the public (teachers, religious community, nurses, agronomists, etc.);
- Resume radio broadcasts on legal issues and the legal review (the latter featured legal commentaries of use to the communities);
- Codify the laws used in Rwanda according to the different categories of society (ex: Children's Code, Compendium of Laws on Women, etc.).
  
- ▶ **Legal aid:**
- Adopt a law that makes provision for legal aid for lawyers starting with the pre-trial investigation stage;
- Make provision in the national budget for expenses relating to the creation of a Legal Aid Fund for underprivileged persons, as stipulated in the law regulating the Bar Association. ■

## **La Commission juridique et constitutionnelle à pied d'œuvre : son fonctionnement, l'état d'avancement de ses travaux**

### **M. Alfred Mukezamura, Vice-Président de la Commission juridique et constitutionnelle**

Je voudrais pour commencer adresser les remerciements de la Commission juridique et constitutionnelle au Forum des femmes rwandaises parlementaires pour son initiative louable d'organiser les présentes assises et l'occasion qui a été offerte à la Commission de s'y exprimer.

La question nous est souvent posée de savoir où l'on en est avec la nouvelle constitution. Certains vont jusqu'à nous demander de « leur montrer leur constitution ». La réponse que nous donnons est que la nouvelle constitution ne sera pas l'œuvre de la Commission juridique et constitutionnelle mais l'œuvre de toute la population, qui sera sensibilisée et mobilisée à cet effet.

Et comme l'a si bien dit le FFRP dans son mémorandum relatif au présent séminaire, l'approche participative et inclusive qui a été choisie offre une excellente occasion que la femme rwandaise doit saisir pour marquer sa présence tout au long du processus d'élaboration de la nouvelle constitution.

Comment fonctionne la Commission juridique et constitutionnelle ? Si je m'adressais aux seuls parlementaires rwandais, je leur répondrais tout simplement qu'elle fonctionne comme prévu par la loi. En effet, c'est le Parlement rwandais qui l'a créée et qui lui a tracé la voie à suivre, par la loi n°23/99 du 24 décembre 1999, et ce conformément à la Loi fondamentale, spécialement aux Accords de Paix d'Arusha, en l'Article 2aB du Protocole d'Accord sur le partage du pouvoir, où il est question d'une Commission juridique et constitutionnelle qui doit, entre autres choses, élaborer l'avant projet de la constitution devant régir le pays après la transition.

L'article 41 de ce même protocole précise : « la constitution devant régir le pays après la transition sera élaborée par la Commission juridique et constitutionnelle comprenant des experts nationaux dont il est question à l'article 24B du présent protocole. Cette Commission, rattachée à l'Assemblée nationale, préparera, après une large consultation de toutes les couches de la population, un avant projet de constitution qui sera soumis au gouvernement pour avis, avant d'être présenté à l'Assemblée Nationale qui finalisera le projet de constitution devant être soumis au référendum pour adoption ».

Dans cette optique, la loi portant création de la Commission juridique et constitutionnelle lui assigne la mission suivante :

- préparer l'avant projet de la constitution;
- chercher, recueillir et rassembler les propositions données par la population, en s'inspirant des exemples des autres pays;
- expliquer à la population ce qu'est une constitution et les idées principales qu'elle contient;
- préparer l'avant projet des lois devant régir la dernière période de la transition;
- rassembler toutes les lois devant être modifiées pour les adapter à la constitution.

La Commission juridique et constitutionnelle comprend douze membres, tous nationaux, élus par l'Assemblée nationale. La composition de la Commission juridique et constitutionnelle est largement représentative, du moins dans la mesure de ce qui peut être fait pour une Commission de 12 membres. La Commission est dirigée par un bureau de 3 personnes mais la conférence des membres en est l'organe suprême. Elle a un staff de plus ou moins 30 personnes regroupées au sein de deux directions et sept sections.

Dès sa création, d'abord de façon informelle, en attendant l'élection des membres du Bureau, les membres de la Commission se sont rencontrés et ont commencé à mener des réflexions qui ont abouti par la suite à l'adoption d'un plan d'action couvrant la période 2001-2003 et dont les activités sont groupées en 6 volets.

Le volet « Formation et sensibilisation » :

- il y est prévu une formation préliminaire des membres de la Commission et de son staff, en vue de renforcer ses capacités en matière constitutionnelle;
- il y est inscrit également d'expliquer à la population ce qu'est une constitution et les idées maîtresse qu'elle contient. Cette importante activité sera réalisée au niveau des cellules, des secteurs, des districts, des provinces ainsi qu'au niveau des catégories spécialisées et par la voie des médias.

Le volet « Consultation de la population » :

- il s'agit ici de rassembler les idées de la population dans le pays comme à l'extérieur (au sein de la diaspora rwandaise), tout en y intégrant les expériences d'autres pays.

Le volet « Rédaction et validation » :

- c'est une activité qui se déroulera essentiellement en atelier et dont le résultat devra être le projet de constitution. La Commission prévoit des séances de validation auprès d'un échantillon représentatif avant de le finaliser et de le soumettre au Gouvernement puis à l'Assemblée nationale qui y mettra la dernière main.

Le volet « Référendum »

Le volet « Gestion de la dernière période de la transition » :

- il y est notamment question de prévoir les dispositions légales qui permettront de passer de la transition à l'après transition, lesquelles doivent être adoptées avant la fin de la transition par l'actuelle Assemblée Nationale.

Le volet « Harmonisation des lois avec la constitution » :

- c'est la tâche qui, à mon sens, devrait être la moins ardue, car au fur et à mesure de l'avancement des travaux, ces lois vont se dégager d'eux-mêmes.

S'agissant de l'état d'avancement des travaux, la Commission juridique et constitutionnelle est pleinement engagée dans le volet « Formation et Sensibilisation » :

- les membres de la Commission et le staff ont déjà eu l'occasion d'approfondir leur connaissances dans des domaines divers;
- la dernière formation en date, qui était plus un atelier qu'un séminaire, a porté sur : la politique, la démocratie, le leadership, la constitution et ses composantes, l'analyse des différentes constitutions du Rwanda, les techniques d'élaboration de la constitution et des lois, les expériences de certains pays comme le Burundi, l'Ouganda, l'Erythrée, l'Afrique du Sud, les Etats Unis d'Amérique, le contexte socio-économique et politique actuel, etc. D'autres occasions sont attendues, car on n'a jamais fini d'apprendre.

Parallèlement à cette formation, la Commission vient de finaliser un module de formation de la population en matière constitutionnelle. C'est un document de 60 pages qui contient des généralités sur la constitution et des particularités pour le cas du Rwanda. Il est actuellement sous presse et sera tiré en 100 000 exemplaires qui seront distribués dans tout le pays.

La Commission vient par ailleurs d'adopter le calendrier et la stratégie qui lui permettra de porter son message à la population.

La stratégie adoptée consiste à se servir des canaux déjà existant au sein du MINALOC. Ainsi, dans les tous prochains jours, la Commission juridique et constitutionnelle prévoit une séance de travail avec la première série de formateurs, à raison de deux représentants par province et de quatre agents du MINALOC.

L'étape suivante sera la formation des élus locaux, à savoir : les comités directeurs des districts, les commissions politiques et administratives des secteurs, les conseillers et les personnes chargées de l'éducation au niveau des secteurs, soit 9 800 personnes au total.

Pour des raisons d'économie, les districts seront regroupés en zones, de sorte que chaque province fera l'objet de trois à quatre séances.

Des personnes formées auront la mission de porter le message au niveau des cellules. Ils recevront à cet effet un exemplaire du module et une fiche de suivi qui doit être renvoyée à la Commission afin que celle-ci soit informée du nombre de séances tenues, du nombre de participants, du genre de questions posées et surtout des questions qui n'ont pas eu de réponse.

La Commission prévoit par ailleurs des séances de sensibilisation au sein des catégories spécialisées, à savoir : les hautes institutions du pays, les agents du secteur public et privé, les commissions spécialisées, les associations diverses, les écoles et universités, les ONG, les prisons, etc.

La méthodologie à utiliser sera axée sur les exposés-débats, tout en prévoyant qu'au niveau des groupes spécialisés les débats seront certainement poussés.

Il est prévu que, si tout se déroule dans des bonnes conditions, la formation et la sensibilisation de la population devraient se terminer avec le mois d'octobre 2001 et que les mécanismes de lancement de la phase suivante devraient être en place.

En guise de conclusion, je voudrais rappeler à cette assemblée que le travail de la Commission juridique et constitutionnelle requiert la contribution de tous, que ce soit sur le plan matériel et financier ou sur le plan des idées et suggestions.

S'agissant du FFRP, son souhait de voir la problématique « genre » prise en considération est aussi le nôtre. Nous avons déjà eu l'occasion de l'exprimer lors de notre séminaire de formation en matière constitutionnelle.

Nous souhaitons également que les femmes prennent largement part aux débats sur la constitution et que ce ne soit pas en termes de revendications seulement, mais en termes de décisions aussi, car ce que la population voudra voir faire partie de la constitution, la Commission ne le rejettera pas. J'espère que le gouvernement et l'Assemblée nationale de transition iront dans le même sens, car finalement, c'est la population qui aura le dernier mot. Je vous remercie. ■

## ***Integrating the National Gender Policy into the New Constitution***

**Mrs. Angelina Muganza, Minister for  
Gender Issues and the Status of Women, Rwanda**

Your Excellency the Speaker of the National Assembly,  
Your Excellency Madam Secrétaire Députée and President of the Forum for Rwandan Women  
Parliamentarians,  
Honourable Members of Parliament,  
Distinguished Guests,  
Ladies and Gentlemen,

I am indeed honoured to have this opportunity to congratulate the Forum of Rwandan Women Parliamentarians for organizing this conference. Let me also thank the entire Transitional National Assembly for its support and participation in this noble mission. I join all those who spoke before me in welcoming our sisters and brothers from Burundi, South Africa and Tanzania to Rwanda and to this conference where your experience in engendering the national constitution is highly desired. It is my sincere hope that the conference will generate strategies for a constitution that is inclusive, one that addresses the interests and aspirations of all sections of our population.

Madam Chairperson, our recent history has been characterized by institutionalised discrimination which was systematically constructed by the state through bad policies and laws. When you talk of discrimination based on ethnicity, region, religion almost everybody is in agreement, but when you point out gender-based discrimination, there is divided opinion and sometimes excuses.

Allow me to make it loud and clear that all forms of discrimination are undesirable and must be eliminated at the earliest opportunity. Our country has seen cycles of varying discrimination levels whose climax was the 1994 genocide. Experience has shown that whenever any form of discrimination is practiced the main victims are women and girls regardless of which side they belong to. This is because of their position as second-class citizens in those institutions. This is reflected in the gender division of labour which apportions less opportunities and devalues responsibilities of women at home and in the society.

Madam Chairperson, our society has very conspicuous gender inequalities. These inequalities can be seen in the form of existing gender gaps in decision-making, particularly as you climb the ladder of power and other critical areas such as education, particularly higher education, science and technical fields and participation in modern economic sector.

The same trend is repeated in other sectors including areas of legal rights and violence, health. Such an imbalance is a hindrance to economic growth, social well-being and social justice. Corrective measures must be taken without delay.

Discrimination based on gender, unlike other forms of discrimination, is rooted in our culture, it is a reflection of the patriarchal social structure in its values and norms and it is often practiced in a subtle manner. No wonder that some individuals, men and women alike, deny its existence and other regard it as "natural" or "normal". It is on this structure that distortions in our economic, social and political systems have continued to create gender disparities with women losing out more than men in terms of access and control over resources and enjoyment of basic rights and opportunities.

This status quo must be changed through appropriate policies and legislation.

### **► Why is it necessary to integrate the national gender policy in the new constitution?**

To begin with, the old constitution lacks a gender-sensitive orientation and even a few areas that highlight gender equality are not adequately specific. The Government of National Unity is fully cognizant of gender inequalities existing in our society and regards them as a form of injustice and is committed to their total

elimination. It is in this context that a national gender policy has been formulated. This policy document defines the gender problems as they exist today in our country and charts out the strategies of promoting gender equality and women advancement.

► **How can the National Gender Policy be integrated in the constitution?**

The National Gender Policy highlights areas of intervention. The new constitution should form the basis for correcting discriminatory laws that still exist and provides room for enacting new laws, that will ensure that women and men are adequately protected. The Ministry for Gender Issues and the Status of Women (MIGEPROFE) together with the Ministry of Justice and civil society organizations have made an inventory of such laws. The new constitution must provide room for this overdue legal reform.

► **How effectively can the gender policy be integrated into the constitution?**

- The process of eliminating gender inequalities forms the cornerstone of the policy of the Government of National Unity. The first bold step in this direction has been the creation of national machinery charged with facilitating the process of promoting gender equality and women advancement.

In collaboration with the key stakeholders, the Ministry for Gender Issues has formulated a national gender policy, that will serve as a guiding tool for mainstreaming gender equality in all development processes.

Madam Chairperson, allow me to propose some concrete actions to be undertaken in the process of rewriting our new constitution:

- In line with the gender mainstreaming strategy, gender concerns should be comprehensively integrated in the new constitution instead of being done on a piecemeal basis. Right from the preamble up to the last part of the constitution gender concerns and corrective measures must be adequately taken care of;
- The process of gathering views from the population should be done in such a way that women, men, boys and girls in different brackets, socio-economic, geographical settings express their opinions, aspirations and concerns to be incorporated into the constitution;
- Given the historical and cultural disadvantages women have experienced, it is imperative that the new constitution put in place affirmative action measures to promote equality in education, access to credit, decision-making, access to appropriate technology, information, market etc. The affirmative action measures already in place must be legalised;
- The principles of gender equality and equity must be clearly enshrined in the constitution;
- The language used throughout the constitution must be gender sensitive for example the use of "he" or "she" or chairperson instead of chairman.

The new constitution should make provision to ensure women's participation in decision-making bodies at central and decentralized levels. The constitution must institutionalise gender equality in all national strategies such as poverty reduction, civil service reform and others. It has to be emphasised here that the necessary measures must be put in place to ensure that the new constitution is safeguarded from abuse or sidelined. All laws must be guided by the constitution.

Madam Chairperson, ladies and gentlemen before I conclude my presentation I would like to share with you some of the major findings about gender issues in different parts of our country. This is a result of an action research that was conducted by MIGEPROFE in the course of conducting gender sensitisation of local administration leaders.

► **The main gender issues identified are:**

- Discriminatory laws against women;
- Poverty affects women more acutely than men;
- Women and girls are major targets of domestic violence;
- Poor participation of women in politics and decision-making;
- More girls drop out of school due to many factors including poverty, early marriage and pregnancies;
- Sexual violence against women including forced marriages.

These and many others need our urgent attention and the new constitution should provide answers to these gender issues.

Let me end my presentation by calling upon all Rwandan men and women to be true advocates of change for a better and more gender equitable society. This will be achieved through a gender sensitive constitution. It is our collective responsibility to make this happen. Thank you all. ■

## ***The inclusion of principles of gender equality and women's human rights for a gender-sensitive constitution***

**Mrs. Diana Opar, Regional Gender Advisor, UNIFEM**

Your Excellency, Hon. Dr. Vincent Biruta, Speaker of the National Assembly  
Hon Mme Angeline Muganza, Minister for Gender Issues and the Status of Women  
Hon. Drocella Mugorewera, MP and President of the Forum of Rwandan Women Parliamentarians  
Mr. Martin Chungong, Officer in Charge, Programme for the Study and Promotion of Representative Institutions, Inter-Parliamentary Union  
Mrs. Suzanne Fafin, Coordinator, Governance Unit, UNDP  
Mr. Alfred Nukezamfura, Vice President, Legal and Constitutional Committee,  
Hon. Members of Parliament,  
Members of the diplomatic corps,  
United Nations colleagues,  
Delegates here present,  
Ladies and gentlemen,

I would like to thank the Forum of Rwandan Women Parliamentarians and the Inter-Parliamentary Union most sincerely for giving UNIFEM this opportunity to share a few thoughts on engendering the Rwandan constitution. It is for us an honour to be part of an initiative whose aim is to provide a legal framework that ensures women's full presence and participation in the development of Rwanda. It is indeed a daunting task to accommodate the interests of the entire nation in the constitution and this preliminary consultation for women's interests to be taken into account is to be congratulated.

UNIFEM is the women's fund at the United Nations working to achieve gender equality and women's empowerment. It provides technical and financial support to innovative strategies and programmes, which promote women's human rights, their political participation and women's economic security. UNIFEM recognizes law both international and national - as a powerful tool in the struggle for social, political, and economic justice.

This presentation will focus on providing a broad framework for adopting gender equality in constitutional and legislative processes. I will begin by situating gender equality in the context of development in general. Then, endeavour to highlight some key considerations in the preparation of a gender-sensitive constitution. Lastly, the paper will share some good practices in gender-sensitive constitution formulation with UNIFEM partners.

### ► **Gender equality and development**

#### **What exactly is a “gender-sensitive constitution”?**

What this means is simply the adoption of democratic principles which include the rule of law, gender equality and the human dignity of every citizen - women and men, boys and girls. The inclusion of adequate rights for both women and men equally in the constitution is known as 'engendering' the constitution.

#### **What do we mean by “gender equality”?**

Gender equality refers to the state of men and women having equal opportunities and equal access to the same rights and benefits. The objective is to ensure that all citizens realise their full potential and contribute equally to social, cultural, economic and political development. As a rule, gender equality development agendas tend to identify and address structural distortions or imbalances in society and to promote increased and equitable participation of all in all areas of development and social life.

By adopting gender equality as a principle, conditions that perpetuate the exclusion of all citizens from fully participating in development are identified and eliminated. Sometimes, special temporary measures - such as affirmative action - are required to redress structural gender imbalances and to provide opportunities for

everyone to participate equally in development. As mentioned earlier, Rwanda's Government of National Unity has demonstrated its commitment to pursue equitable development policies that empower all segments of the population.

Despite the laudable efforts, there is still some ground to cover to ensure women's full participation in development at par with men, particularly in the areas of education, political participation and economic security. Rwanda's draft initial report to CEDAW (2001) highlights some discriminatory legal measures, against women, into which, for purposes of time, we shall not delve in this presentation. Recently, the Rwandan Cabinet set up a committee to review legislation. It is hoped that the newly established committee will work closely with the Legal and Constitutional Committee to undertake speedy review of laws that are discriminatory to women.

On the positive side, the adoption of the new law on matrimonial regimes, succession and liberalities - to mention but one example - is laudable in the sense that it guarantees equal opportunities for men, women, boys and girls to gain access to the ownership of family property, including land. The challenge is to sensitise women and girls in Rwanda, particularly, on this fundamental right to ownership.

► **Some key considerations for the preparation of a gender-sensitive constitution**

Engendering a constitution can be achieved in two ways. The first way is to include a Women's Charter, which is a chapter or a space within the constitution that stipulates the rights of women explicitly. This is the example seen in South Africa's Constitution. The second is to integrate all points that protect women's rights into different sections of the Constitution. This is the example seen in the Constitution of Uganda. The Constitution of Malawi has both separate sections and integrated protections of women's rights. (Gender Platform, GGRD 1999). The merits and demerits of each of those examples are beyond the scope of this paper. Given the centrality of gender equality, the following is a broad framework for the incorporation of gender equality and human rights in the Rwandan constitution.

**Women's rights frameworks**

The Beijing Platform for Action and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) provide a comprehensive framework for the enforcement of women's human rights and gender equality. The ratification of both by the Government of Rwanda provides a legal basis to honour the commitments therein. *To what extent, therefore, will the new Rwandan Constitution use the provisions of these two frameworks and other legal instruments to provide for a constitution that does not contain discriminatory dispositions against women?*

**National mechanisms for gender equality**

The Beijing Platform for Action recommends the creation of national mechanisms for gender equality and the advancement of women. In Rwanda, the Ministry for Gender Issues and the Status of Women was created to address the issues of gender equality and women's advancement. In addition, the Forum of Rwandan Women Parliamentarians (gender desk in Parliament), the National Facilitation Initiative on the Platform for Action and the newly-formed gender unit in the Legal and Constitutional Committee are structures for the promotion of gender equality in different sectors. *To what extent will the rich practical experiences and technical expertise of these bodies be used to tap into the process of engendering the constitution?*

**Violence against Women**

The Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights in 1993 states that: "The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights. The full and equal participation of women in political, civil, economic, social and cultural life, at the national, regional and international levels, and the eradication of all forms of discrimination on grounds of sex are priority objectives of the international community". *Is the present constitution cognisant of women's right to bodily and psychological integrity and if not, what measures will be taken to address all issues of violence against women in the new constitution?*

### **Cultural norms and language use**

Patriarchal attitudes persist in most African societies and even when expressions such as "all citizens" and the generic word "man" is used in texts, they are not often understood and interpreted as being generic - and rightly so. There is, therefore, a need to make a conscious effort to "disintegrate" the language used in the constitution by specifying "women, men, youth, children" instead of "person" "man" etc. in order to avoid stereotypes and gender-neutral language and to ensure fairness and equality of men and women. *To what extent is the society conscious of sex and/or gender as bases for discrimination and will legislators therefore consider this fact in the formulation of the new constitution?*

### **Affirmative action**

In Rwanda, the government has made special efforts to include women in political and public sectors despite the fact that the constitution is not explicit on affirmative action or quotas, nor has parliament made laws relevant to the principle of affirmative action. *What are the mechanisms established for a statutory quota or affirmative action and will this be addressed in the new constitution?*

These are some thoughts - arguably not exhaustive - to stimulate discussion around engendering the constitution.

Finally, allow me to conclude my remarks by citing two initiatives in which UNIFEM was involved in supporting innovative strategies for formulating gender-sensitive constitutions and legislation.

In twelve countries of Latin America, a rapist is exonerated if he offers to marry the victim in order to save the family's honour. In almost all codes, adultery is considered a crime for both sexes, except that in the case of women it would simply require having an extramarital affair, while in the case of men it would require having a stable relationship with another woman. UNIFEM and UNICEF jointly published a book to raise awareness on the discriminatory nature of penal codes throughout Latin America and the Spanish Caribbean and the need to modify them. This book provides a useful guide for identifying discriminatory articles in the constitution for amendment.

Also, UNIFEM, in collaboration with NGOs in Brazil, set up a nation-wide communications network called "Rede Revi." This network allows the women's movement in Brazil to monitor and influence debate on constitutional articles involving women's rights and interests. The network sends legislative propositions issued by women's organizations to members of parliament. It also helps to create a body of parliamentarians committed to women's issues. Other examples of good practice in engendering constitutions are the case of Eritrea, South Africa and Uganda although UNIFEM did not partner in these initiatives.

The challenge for democracies in Africa, as in the rest of the world, is to introduce long overdue changes to bring national legislation in line with existing international human rights standards. Legislation that promotes gender equality is the first step in the long road towards eliminating women's continued subordination and securing the full enjoyment of their rights as equal citizens. I thank you all for your attention. ■

## Comment intégrer le principe d'égalité des femmes et des hommes dans la constitution

**Françoise Gaspard, experte,  
Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies**

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les parlementaires,  
Mesdames, Messieurs,

C'est un honneur, un plaisir mais aussi une responsabilité que m'a confiée l'Union interparlementaire de vous présenter cette communication. L'Union Interparlementaire a, vous le savez, joué depuis sa fondation à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle un rôle fondamental dans l'approfondissement de la démocratie et, depuis plus d'une décennie, particulièrement agi pour l'intégration des femmes dans le processus législatif.

Le moment de l'élaboration d'une nouvelle constitution, c'est-à-dire de la Charte fondamentale qui détermine la forme du gouvernement et fonde les principes généraux du pacte social, est un moment unique et, pour ce qui concerne notre propos, une occasion exceptionnelle de réflexion sur les principes fondamentaux qui règlent les rapports des deux sexes sociaux, les femmes et les hommes.

La constitution d'un pays membre des Nations Unies doit en respecter la Charte et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Or, l'Article 55 de la Charte a intégré la dimension sexuée de l'humanité en affirmant pour la première fois dans un texte de portée internationale que « ... les Nations Unies favoriseront... (c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». Quant à l'Article 2 de la Déclaration universelle, il stipule que « Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente Déclaration, sans distinction aucune notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

L'égalité des femmes et des hommes était ainsi proclamée en droit. Cela est le résultat d'une longue histoire qu'il convient brièvement de rappeler pour montrer que la construction du droit moderne ne s'est pas faite en un jour et surtout qu'elle a mis du temps à intégrer les femmes comme des êtres dotés des mêmes droits que les hommes. Cette histoire continue de marquer notre temps et appelle une particulière vigilance, aujourd'hui encore, même si les instruments internationaux mentionnés ont été complétés par d'autres conventions internationales dont les États parties doivent s'inspirer dans leurs constitutions et leurs législations.

### ► De la spécificité des relations entre les deux sexes

La naissance d'États de droit au 18<sup>ème</sup> siècle suppose une volonté de rompre avec les coutumes, non écrites, et en particulier avec les inégalités fondées sur la naissance ou la religion. Elle consacre, en revanche, la hiérarchie entre les sexes. Dans toutes les nations dites modernes parce que dotées d'un droit écrit qui proclame les droits de l'homme, les femmes sont privées de citoyenneté. Le droit civil consacre en outre l'infériorité juridique de la femme mariée et donne à l'époux l'autorité parentale. Tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle, et tard encore dans le 20<sup>ème</sup> siècle, des luttes auront lieu pour corriger cette iniquité et mettre fin à la contradiction entre l'universalisme proclamé et le fait que la moitié du genre humain en est exclue. Comment en effet parler de droits de l'homme quand la moitié de l'humanité n'en bénéficie pas ?

### Une domination structurelle

La domination des femmes par les hommes plonge ses racines dans la nuit des temps et revêt un caractère quasi-universel. Elle a été longtemps occultée, notamment parce que les femmes ne vivent pas

séparées des hommes et parce qu'elles sont présentes dans toutes les autres catégories sociales, religieuses, de nationalité etc. Les discriminations dont les femmes ont été ou peuvent être victimes n'ont été prises en considération que récemment par les Etats et par la communauté internationale. Elles ne l'ont été que sous la pression de la protestation des femmes, et progressivement. Une protestation ancienne elle aussi mais dont les traductions, en termes de droit et de mobilisation internationale, n'ont guère plus d'un siècle.

« On ne naît pas femme, on le devient », cette phrase de Simone de Beauvoir a été publiée en 1949. Elle a fait le tour du monde. Et a conduit des femmes de toute condition, culture, nationalité, à prendre conscience, plus encore peut-être que par le passé, de leur oppression, à la dénoncer et à s'organiser collectivement. On devient femme, en effet. On le devient parce que la société dite, à juste titre, patriarcale apprend aux filles qu'elles appartiennent au "deuxième sexe". Et que, toujours ou presque, les filles, avant d'être des femmes, intègrent l'idée de cette "différence de genre" sous la pression de leur éducation, de préjugés et de stéréotypes que l'éducation et les médias, aujourd'hui encore, continuent de véhiculer - y compris dans les pays considérés comme les plus égalitaires -, en matière de relations sociales entre les femmes et les hommes. On "devient femme" parce que, au patriarcat, s'ajoute ce que j'appelle le "fratriarcat", la relation entre "frères", entre hommes. Réduites à la fonction de génitrices, les femmes ont été domestiquées, c'est-à-dire enfermées dans la maison alors que leurs frères et compagnons se déployaient dans la sphère dite publique, construisant des relations, des réseaux, des liens dont les femmes ont été et demeurent encore trop souvent exclues. On devient femme, et on l'apprend à ses dépens, en découvrant les contraintes auxquelles on s'est soumis, et les discriminations dont on est victime.

Pourtant on naît d'abord femme ou homme avant de le devenir. Car tout commence à la naissance et parfois, même avant. Les méthodes médicales permettant désormais de connaître le sexe de l'enfant avant la naissance peuvent conduire, sous la pression sociale, à décider l'interruption d'une gestation lorsque c'est une fille qui est annoncée. On tue dans certaines régions du monde des petites filles parce qu'elles sont considérées comme une charge, moins potentiellement productives, moins valorisantes surtout si la famille en compte déjà. À partir du constat d'une petite différence anatomique, le destin est fixé, la différence installée. Que la fille naisse et survive, elle n'aura pas le même sort ni les mêmes chances que le garçon. Dans trop de pays, elle ne bénéficiera pas de la même nourriture, des mêmes soins, de la même éducation, de la même autonomie, des mêmes possibilités de réaliser ses ambitions. Elle n'aura pas toujours, on le sait, les mêmes droits civils, politiques, sociaux, culturels. Les femmes ont en effet été constituées, y compris dans les nations dites de droit, en catégorie juridique au plan civil, une catégorie qui les infériorise. La domination qui pèse sur les femmes a d'ailleurs souvent survécu à la suppression des discriminations qui frappaient d'autres catégories, dites raciales ou ethniques, ou encore religieuses. Par exemple, sous la Révolution française de la fin du XVIIIe siècle lorsque la citoyenneté politique est accordée aux hommes indépendamment de leur religion, puis, en 1794, aux hommes de couleur des Caraïbes sous domination française, toutes les femmes en demeurent exclues en raison de leur sexe. En outre, lorsque les hommes noirs des Etats-Unis reçoivent la citoyenneté politique, au lendemain de la guerre de Sécession, les Américaines (alors que des femmes ont activement lutté contre l'esclavage et pour les droits des anciens esclaves) ne se voient pas accorder la même citoyenneté, ce qui contribuera à donner naissance au mouvement féministe américain et à son prolongement, le mouvement féministe international.

### **Les femmes sont dans toutes les catégories sociales**

On le voit, la catégorie "femme", fondée sur une distinction biologique, a fonctionné et fonctionne encore comme un "marquage" comparable à celui des critères qui ont conduit à inventer la notion de race dans la mesure où c'est à partir d'une différence regardée comme "naturelle" que la race a été imaginée. Au point que des féministes ont pu parler, pour rendre visible le sort commun des femmes comme êtres dominés, de "classe" des femmes et même de "race" des femmes. On sait, en pratique, comment cela fonctionne et jusqu'à quelles extrémités la distinction peut agir : l'apartheid fondé sur le sexe comme on le voit en Afghanistan, par exemple.

Les femmes ont, comme les hommes, différentes couleurs de peau, sont membres de différentes cultures, religions, majorités ou minorités dans une situation sociale donnée. Pourtant, dans chaque "groupe", elles

ont été constituées comme "Autre" par les hommes, et cela bien avant que l'idée de race n'apparaisse (ce ne serait qu'au 19<sup>ème</sup> siècle que celle-ci émerge dans l'idéologie). On a, en fait, rarement nommé "racisme" les discriminations, exclusions, dénis du droit commun, violences dont les femmes ont été ou sont victimes en tant que femmes, préférant créer le mot "sexisme" pour désigner ces faits. On a dit ensuite, au fur et à mesure que les luttes contre les discriminations se développaient et que la communauté internationale élaborait des normes pour les éradiquer, que les femmes souffraient potentiellement d'une "double discrimination", en tant que membres d'une minorité et en tant que femmes. La formulation est intéressante. Elle permet de souligner la spécificité de la situation des femmes. Mais elle est cependant insuffisante pour traquer tous les ressorts de la domination afin de pouvoir la combattre. La même personne, homme ou femme, peut en effet souffrir de multiples discriminations. Être membre d'une population désignée comme minoritaire, mais être de surcroît pauvre, handicapé, âgé... vous fragilise de façon cumulative. Il n'y a "double discrimination" que dans la mesure où le fait d'être femme est susceptible de renforcer toutes les autres formes de domination, d'exclusion, de distinction. Ou encore d'agir de façon spécifique sur une personne de sexe féminin, en usant de son sexe comme c'est hélas le cas lorsque le viol est utilisé comme arme de guerre. Le sexisme a cette particularité d'être présent partout, dans tous les groupes ou catégories et jusque et y compris dans les relations domestiques.

### **Une longue lutte qui dépasse les frontières**

Lutter contre les discriminations, toutes les discriminations dont les femmes, sont (ou peuvent) être victimes, tel a été l'objectif de femmes (et d'hommes - mais il faut le dire, de femmes d'abord et surtout) qui, dès le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, ont mis leurs espoirs dans la naissance d'une organisation internationale. Éviter les conflits entre nations par la médiation et plaider en faveur de l'égalité des sexes, tels étaient leurs objectifs. Elles en eurent bientôt un autre, très précis et particulièrement ambitieux : obtenir de la communauté internationale un traité qui affirme l'égalité, en droit, des femmes et des hommes. La Société des Nations apparaît aux organisations non gouvernementales féminines, au lendemain de la première Guerre mondiale, comme un instrument stratégique pour diffuser le concept d'égalité des sexes. Ces militantes ont obtenu un premier succès en raison de leur activisme : l'Article 7 du Pacte fondant la SDN stipulait en effet que "Toutes fonctions de la Société et des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également ouvertes aux femmes et aux hommes". Les femmes seront certes peu nombreuses à représenter leur pays à la SDN. Mais il y en aura. Et le fait que des femmes puissent siéger dans une instance internationale introduit une rupture, fonctionne comme un exemple, notamment auprès des pays membres qui persistent à ne pas accorder la citoyenneté et l'égalité civile à leurs ressortissantes.

Pourtant ces premières ONG ne parviennent pas, dans les textes soumis à la ratification des Etats, à faire inscrire l'égalité des sexes à laquelle beaucoup aspirent, pas même en matière d'autonomie de nationalité qui a été un combat majeur et unitaire des mouvements féministes dans la décennie qui a précédé la seconde Guerre mondiale. Il faudra attendre le lendemain de ce conflit pour que l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe soit enfin introduite dans la Charte de l'ONU, puis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le Conseil économique et social met alors en place la Commission de la condition de la femme. Celle-ci a notamment pour mandat de présenter au Conseil économique et social des Nations Unies des recommandations et rapports sur les moyens de promouvoir les droits des femmes. La Commission a ainsi joué un rôle fondamental dans la construction de normes internationales. Elle a été à l'origine de la tenue, depuis 1975, des conférences thématiques de l'ONU sur les droits des femmes, dont on a pu constater les effets mobilisateurs. La Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979, est l'un des instruments fondamentaux de la mise en œuvre d'une politique d'égalité. Son intitulé fait référence à l'élimination des discriminations. Son contenu va bien au-delà. Il dessine en effet les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Mais la marche est longue, on le sait. Il a ainsi fallu attendre 1993 pour que soit affirmé, à la Conférence de Vienne sur les Droits de l'homme, que "les droits fondamentaux de la femme et de la fillette sont une part inaliénable, intégrale et indivisible des droits universels de la personne humaine". Le texte est révélateur : il indique que tel n'était pas le cas dans le passé. Il indique également que l'égalité des femmes et des hommes demeure toujours un objectif.

► **De l'utilité des instruments internationaux pour intégrer la dimension de "genre" dans la constitution et les législations**

La Charte des Nations Unies à laquelle adhèrent tous les Etats membres de la communauté internationale et la Déclaration universelle des droits de l'homme avaient posé l'égalité des sexes comme un principe fondamental. Des conventions et traités adoptés ensuite ont renforcé l'affirmation des droits des femmes. Il en est ainsi de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979. Cette Convention est entrée en vigueur en 1981 et elle a été ratifiée à ce jour par près de 170 pays. Le Rwanda l'a pour sa part ratifiée en 1981 - parmi les premiers pays à l'avoir fait. La Convention dite CEDAW synthétise et complète les conventions antérieures (la Convention sur les droits politiques de la femme, celle sur la Nationalité de la femme mariée, celle sur le Consentement au mariage et l'enregistrement des mariages). Elle constitue désormais le seul instrument international qui définit les droits fondamentaux des femmes et des petites filles dans tous les domaines de la vie publique et de la vie privée, qu'il s'agisse des droits civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels. En ratifiant cette Convention, les Etats s'engagent à fournir au Comité d'experts chargé de suivre son application un rapport périodique (le premier un an après la ratification et ensuite tous les quatre ans) sur son application. L'Union interparlementaire a le souci de rappeler aux parlements cette obligation qui ne doit pas être seulement considérée comme engageant le gouvernement. Le rapport national - qui doit aussi faire état de l'application des décisions de la Conférence de Pékin - fait l'objet, après audition du gouvernement, d'un avis public du Comité qui par ailleurs est particulièrement attentif aux contre rapports que des ONG peuvent élaborer. Je me permets de signaler que le Rwanda, qui a présenté trois rapports, aurait dû remettre le quatrième en 1994 et ne l'a pas encore fait à ce jour. Votre pays n'est pas le seul à accuser du retard au regard des obligations conventionnelles. Compte tenu de la situation politique du pays et du processus constitutionnel en cours, le Comité manifesterait certainement de la compréhension. D'autant que ce processus dans lequel s'inscrit le séminaire organisé par le Forum des femmes rwandaises parlementaires constitue un témoignage de la volonté d'intégration de la dimension de "genre" tant dans la constitution que dans les législations en cours d'élaboration.

Le minimum que peut faire la constitution c'est d'abord d'affirmer solennellement l'égalité des femmes et des hommes au regard de la loi. C'est ensuite de dire que les discriminations fondées sur le sexe doivent être éliminées. C'est encore d'indiquer que l'action positive destinées à permettre de corriger les inégalités socialement construites qui concernent les femmes sont légitimes, c'est enfin de garantir aux citoyennes et citoyens de pouvoir faire dire leurs droits par les tribunaux en faisant en particulier que les conventions et traités internationaux sont d'application directe en droit interne.

**Le principe d'égalité**

L'Article 2 de la Convention stipule que les Etats parties s'engagent à "inscrire dans leur Constitution nationale ou toute autre législation appropriée le principe de l'égalité des femmes et des hommes, si ce n'est déjà fait, et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective du principe".

Nombre de constitutions en vigueur ont été adoptées avant que la CEDAW n'existe et même avant que ne soit fondée l'ONU - et donc avant même, dans la plupart des cas, que les lois de ces pays reconnaissent l'égalité des femmes et des hommes dans leur droit positif, notamment au plan civique et civil. Nombreuses sont par exemple les constitutions qui font état de l'égalité des citoyens, mais de façon neutre. Ce qui a parfois conduit à faire obstacle à des législations favorisant ou protégeant les femmes. En revanche, depuis l'adoption de la CEDAW, à l'occasion de la rédaction de nouvelles constitutions ou lors de révision de plus anciennes, celle-ci a été l'instrument qui a conduit, notamment sous la pression des ONG de femmes, à intégrer les concepts d'égalité entre les sexes. Le Comité, d'ailleurs, ne manque pas, lors de l'examen des rapports nationaux, de relever les manquements à cette obligation. Ainsi s'est-il récemment par exemple inquiété de cette absence de mention dans la Constitution du Luxembourg, et invité le pays à y remédier.

Introduire dans la Charte fondamentale du pays le principe d'égalité des femmes et des hommes constitue, pourrait-on dire, le minimum. Encore convient-il de savoir de quelle façon ce principe est énoncé. Car il l'est aujourd'hui dans la plupart des constitutions du monde sans que, pour autant, l'égalité soit effective, sans

que la loi et les faits suivent parce que les femmes ne peuvent aller devant les tribunaux pour se plaindre des discriminations dont elles sont victimes.

Une recommandation peut donc être formulée : que l'égalité des femmes et des hommes soit proclamée dès les premiers articles de la constitution, posée comme un principe de base en précisant, par exemple, que la loi garantit dans tous les domaines l'égalité de la femme et de l'homme.

### **Le principe de non-discrimination**

Dans ses recommandations et avis sur les rapports nationaux, le Comité CEDAW insiste particulièrement sur le fait que l'affirmation du principe d'égalité doit être complétée par un article stipulant la condamnation de toute discrimination en raison du sexe. Cela est le cas dans de nombreuses constitutions mais généralement, comme dans la Constitution rwandaise de 1991 (article 16), ou dans les Constitutions du Burkina Faso, de l'Afrique du Sud, de la Bulgarie ou de la République-unie de Tanzanie par exemple. On notera cependant que le sexe est alors mis sur le même plan que la race, la couleur, l'origine, la religion, le statut social ou, comme le dit aussi la Constitution rwandaise, l'origine ethnique ou le clan. Or, afin d'affirmer l'égalité des femmes et des hommes et le caractère spécifique des discriminations dont les femmes peuvent être victimes, il est indispensable que ce type de discrimination soit mentionné séparément et indépendamment de toute autre considération d'appartenance à des catégories sociales, religieuses ou ethniques car, comme nous l'avons dit, le sexe civil les transcende toutes et les femmes sont dans tous les groupes et, dans tous, susceptibles de discrimination parce qu'elles sont femmes.

Le Comité CEDAW regrette en outre que même lorsque la discrimination en raison du sexe est prohibée, la constitution ou d'autres textes législatifs ne donnent pas de définition de la discrimination correspondant à celle qu'établit l'Article 1<sup>er</sup> de la Convention. Rappelons cet article : "l'expression 'discrimination à l'égard des femmes' vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme ou de la femme, des droits de l'homme ou des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social ou culturel et civil ou dans tout autre domaine".

### **Le caractère constitutionnel de l'action positive**

Il est en outre utile que des mesures spéciales temporaires destinées à éradiquer les inégalités dans les faits ne doivent pas être considérées comme discriminatoires. Il s'agit là d'une recommandation particulièrement importante. On a pu constater, en effet, que dans plusieurs pays européens (la France et l'Italie notamment) dont les constitutions prévoient pourtant le principe d'égalité des femmes et des hommes, les Cours constitutionnelles se sont opposées à des lois prévoyant des mesures d'action positive destinées à corriger les inégalités dans les instances décisionnelles, au motif qu'il s'agissait là de discriminations. Il est donc nécessaire qu'en outre le principe d'égalité et la condamnation des discriminations, la constitution mentionne l'obligation de supprimer toutes les discriminations par la loi, y compris en prenant des mesures d'action positive.

Il convient à cet égard de noter que l'Article 4 de la Convention stipule que "L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme une discrimination tel qu'il est défini par la présente Convention...".

Le concept de "mesures temporaires" est important. Il indique que de telles actions ne sont pas destinées à faire des femmes une catégorie spécifique "par nature" mais à instaurer des dispositions destinées à combler des inégalités socialement construites.

### **L'applicabilité directe des conventions internationales**

Afin de permettre aux tribunaux de l'Etat de se fonder sur les traités, accords et conventions internationales il est enfin particulièrement utile que la constitution, dans son corps, dise que ceux-ci ont une autorité supérieure à celle des lois. Certes, les tribunaux peuvent évoquer "l'esprit de la constitution" à défaut de sa lettre. Ce fut le cas dans un conflit qui a opposé une ressortissante du Botswana contre son État en

matière de nationalité parce que ses enfants, de père américain, étaient privés du bénéfice des droits accordés à la nationalité de leur mère, ce qui est contraire à la Convention CEDAW. Le tribunal a estimé que bien que l'État n'avait pas ratifié la Convention mais souscrit à d'autres engagements internationaux en faveur des droits des femmes, cette discrimination était insoutenable. Il convient cependant d'être vigilant. Les règles de droit doivent en effet permettre aux justiciables de faire appel aux tribunaux lorsqu'ils ou elles estiment que leurs droits sont bafoués et de prendre les garanties pour qu'ils ne le soient plus. On pourrait citer à cet égard cet intéressant jugement de la Haute Cour de justice de République-unie de Tanzanie. Une femme a, devant elle, contesté le droit coutumier qui l'empêchait de vendre des terres dont elle avait hérité de son père au motif que "les femmes peuvent hériter, à l'exception des terres claniques qu'elles peuvent se voir léguer en usufruit mais qu'elles ne peuvent vendre". Le droit coutumier était en l'espèce en contradiction avec la constitution qui proclame l'égalité des sexes et se réfère aux traités internationaux. La Haute Cour de justice a ainsi estimé que le droit coutumier était inconstitutionnel et contraire aux conventions internationales, et donné raison à la requérante.

### **Le rôle de la société civile**

Une dernière remarque enfin. Lorsqu'on examine les processus constitutionnels et législatifs au cours des deux dernières décennies, on constate que l'introduction de la dimension du genre a été le fait de la mobilisation de la société civile et, en particulier, des ONG de femmes. Les représentants et représentantes des États à ce séminaire pourront, mieux que je ne pourrai le faire, en témoigner. On peut cependant citer quelques exemples. Celui du Brésil, où les organisations féminines, lors du mouvement pour la révision constitutionnelle, dans le milieu des années 80, ont présenté plus de 200 projets d'amendements relatifs aux droits des femmes et obtenu notamment des dispositions en matière d'égalité des sexes, des violences à caractère sexiste ou encore d'égalité des conjoints. L'exemple de la Colombie peut être également mentionné. Lors de la révision de la constitution entreprise au début des années 90 les ONG de femmes se sont mobilisées et ont permis que soient obtenues des garanties détaillées dans la Charte fondamentale en matière d'égalité afin que celle-ci ne soit pas seulement formelle mais puisse trouver son application dans les faits. Ainsi l'Article 13 de la Constitution colombienne ne se contente-t-il pas d'interdire la discrimination, mais l'Article 40 de la Constitution colombienne stipule en outre que l'État a le devoir de "garantir une participation suffisante et effective des femmes dans les instances décisionnelles de l'Administration publique". Le Fonds de développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM) a recensé d'autres exemples de mobilisation en Afrique du Sud, en Ouganda ou encore à l'île Maurice où les organisations féminines se sont emparées de la Convention CEDAW pour que la constitution et les politiques nationales prennent en considération les intérêts des femmes.

La constitution n'est cependant qu'un socle. Elle peut entrer dans des détails. Ce que font certaines constitutions en ce qui concerne par exemple les droits civils. Mais c'est sur cet indispensable socle qu'il devra être possible de bâtir, par la loi, l'égalité dans tous les domaines de la vie civile et sociale (égalité devant la santé, le travail, l'éducation et la formation, etc.). Je suis pour ma part convaincue que cette rencontre permettra d'alimenter de façon positive le processus en cours au Rwanda, processus auquel les femmes prennent une part active. Il est à l'honneur du Forum des femmes rwandaises parlementaires de l'avoir initié. Et cela d'autant plus qu'en œuvrant pour l'égalité des femmes et des hommes, les femmes comme tous les hommes qui sont attachés à la démocratie contribuent à construire un avenir propice à la paix, au développement et à l'unité de la nation. ■

## ***How to integrate the principle of equality of women and men into the Constitution***

**Mrs. Françoise Gaspard, Expert, Member of the United Nations CEDAW Committee**

Madam President,  
Parliamentarians,  
Ladies and Gentlemen,

It is an honour and a pleasure, but also a duty conferred on me by the Inter-Parliamentary Union to talk to you today. As you know, since its foundation at the end of the 19<sup>th</sup> Century, the Inter-Parliamentary Union has played a fundamental role in the promotion of democracy and, for over a decade, has promoted in particular towards the integration of women in the legislative process.

The drawing up of a new constitution, the fundamental Charter which determines the form of a government and establishes the general principles of the social pact, is a unique moment and, for our purposes, an exceptional opportunity for reflection on the fundamental principles which govern relations between the two sexes in society, men and women.

The constitution of a Member State of the United Nations must comply with the UN's Charter and Universal Declaration of Human Rights of 1948. Article 55 of the Charter included the sexual dimension of humanity by affirming for the first time in international text that "... The United Nations shall promote...(c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion". As for Article 2 of the Universal Declaration, it stipulates that "Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status".

Equality of women and men was thus proclaimed in law. This resulted from a long history which I would like to summarise briefly in order to show that modern law was not built in a day and in particular that it took time for it to include women as beings with the same rights as men. This history continues to influence our times and calls for particular vigilance, even today, even if the international instruments mentioned above have been complemented by other international conventions from which the States parties draw inspiration in their constitutions and their legislations.

### **► On the subject of the specific nature of relations between the two sexes**

The birth of law-based States in the 18<sup>th</sup> century implied a will to break with unwritten customs and in particular with inequalities based on birth or religion. On the other hand, it sanctioned the hierarchy of the sexes. In all nations called modern because they had a written law proclaiming the rights of man, women were denied citizenship. Civil law also sanctioned the legal inferiority of married women and gave parental authority to the husband. Throughout the 19<sup>th</sup> century, and later still in the 20<sup>th</sup> century, battles would be fought to correct this iniquity and bring to an end the contradiction between proclaimed universalism and the fact that half of the human race was excluded from it. How indeed could one talk about human rights when half of humanity did not enjoy them?

### **Structural domination**

The domination of women by men has its roots in the dawn of time and is almost universal in nature. It remained concealed for a long time, notably because women's lives are not separate from those of men and because they are present in all other categories, be they social or religious or based on nationality, etc. The types of discrimination of which women have been, or may be, victims have been taken into consideration only recently by States and by the international community, and this only under pressure from protests by women, and it has been a gradual process. This protest is an old one but it has only been translated into law and international mobilisation for scarcely a century.

"You aren't born a woman, you become one". This sentence by Simone de Beauvoir was published in 1949. It went around the world. And it led to women of all classes, cultures and nationalities becoming aware of their oppression, perhaps even more so than in the past, denouncing it and organising themselves collectively. You do in fact *become* a woman. You become one because society, which is justly called patriarchal, teaches girls that they belong to the "second sex". And that always, or nearly always, girls, before becoming women, accept the idea of this "gender difference" under pressure from their education and from prejudices and stereotypes which education and the media still continue to promote today – including in countries which are considered to be more egalitarian – with regard to social relations between women and men. You "become a woman" because alongside the patriarchy is what I call the "fratriarchy", that is the relationship between "brothers", between men. Reduced to the function of child-bearer, women have been domesticated, that is to say enclosed in the home while their brothers and companions can spread their wings in the so-called public sphere, building relations, networks and connections from which women have been and are still often excluded. You become a woman, and you learn this to your own cost, discovering the constraints to which you are subjected, and the discriminations of which you are victim.

Yet you are born first of all a woman or a man before you become such. Because everything starts at birth and sometimes before birth. Medical methods which now allow to know the sex of a child before its birth can lead, under social pressure, to a pregnancy being interrupted if the child is a girl. In some parts of the world, little girls are killed because they are considered a burden, potentially less productive, less valued, especially if the family already has girls. On the basis of a small anatomical difference, the child's destiny is fixed, the difference is inherent. Even if the girl is born and survives, she will not have the same fate or the same chances as a boy. In too many countries, she will not have the same food, the same care, the same education, the same autonomy, the same chances of achieving her ambitions. We know that she will not always have the same civil, political, social or cultural rights. Even in so-called law-based countries, women have in effect been put into a legal category, in terms of civil law, which makes them inferior. Domination over women has often survived the suppression of discrimination in other categories, such as racial or ethnic, or even religious. For example, under the French Revolution at the end of the 18<sup>th</sup> century, when political citizenship was granted to men regardless of their religion, then in 1794 to coloured men in the Caribbean under French domination, all women were excluded because of their sex. In the same way, when coloured men in the United States received political citizenship after the War of Succession, American women (even though women had fought actively against slavery and for the rights of former slaves) were not granted the same citizenship, which gave rise to the American feminist movement and the extension of this which was the international feminist movement.

### **Women are to be found in all social classes**

We can see that the "woman" category, based on a biological difference, has acted and still acts as a "branding" comparable to that of the criteria which led to the invention of the idea of race inasmuch as it is from a difference which is seen as "natural" that the concept of race had been imagined. To the point that feminists, in order to make visible the common lot of women as dominated beings, have talked about a "class" of women and even a "race" of women. We know, in practice, how that works and to what extremes the distinction can go: apartheid based on sex as seen in Afghanistan, for example.

Women, like men, have different skin colours, are members of different cultures, religions, majorities or minorities in a given social situation. Yet, in each "group", they were seen as "the other" by men, well before the idea of race reared its head (it was not until the 19<sup>th</sup> century that this idea became part of the ideology). Indeed the term "racism" has rarely been used to describe the discrimination, exclusions, denials of common rights, the violence of which women have been or are still victims because they are women, and instead the word "sexism" has been created to cover these facts. As the fight against discrimination developed and the international community created ways to eradicate it, it was also said that women potentially suffered "double discrimination", as members of a minority and as women. The wording is interesting. It allows us to underline the specific nature of the situation of women. But it is nevertheless not enough to track down all the sources of domination in order to fight it. The same person, man or woman, may in effect suffer many types of discrimination. You can be a member of a population considered to be a minority, but if you are also poor, disabled, elderly, then your position is even weaker. "Double discrimination" exists only to the extent that the fact of being a woman is likely to reinforce all other forms of domination, exclusion and discrimination. Or indeed to act in a specific way towards a female person based

on gender, as is sadly the case when rape is used as a weapon of war. A particular feature of sexism is that it is present everywhere, in all groups or categories and even in domestic relationships.

### **A long fight which goes beyond borders**

To fight against discrimination, all types of discrimination of which women are (or may be) victim, has been the aim of women (and of men – but first and foremost of women) who, since the middle of the 19<sup>th</sup> century, have set their hopes on the birth of an international organisation. Their aims were to avoid conflicts between nations through mediation and to plead in favour of sexual equality. They would also soon have another one, which was very precise and particularly ambitious: to obtain from the international community a treaty which would affirm the equality, in law, of women and men. The League of Nations appeared to female non-governmental organisations, after the First World War, to be a strategic instrument through which to spread the idea of sexual equality. These militants had initial success through their activism: Article 7 of the Pact which led to the founding of the League of Nations stipulates that “All functions of the League and services which are attached to it, including the Secretariat, are open equally to women and to men”. Certainly few women represented their country at the League of Nations. But there would be some. And the fact that women could sit on an international body broke with tradition and acted as an example, particularly for Member States which persisted in not granting citizenship and civil equality to their female citizens.

Yet the texts submitted for ratification by Member States and produced by these early NGOs did not specify the sexual equality to which many aspired, not even with respect to autonomy of nationality, the fight for which was a major uniting factor for feminist movements during the decade preceding the Second World War. It was not until after the end of that war that gender-based discrimination was finally prohibited in the UN Charter, and then in the Universal Declaration of Human Rights. The Economic and Social Council then put in place the Commission on the Status of Women. Its main mandate was to submit to the Economic and Social Council of the United Nations recommendations and reports on ways of promoting women’s rights. Thus the Commission played a fundamental role in the development of international standards. It instigated UN conferences on the rights of women which have been held since 1975, and whose mobilising effects were clear to see. The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, adopted in 1979, was one of the fundamental instruments of the implementation of a policy of equality. Its title referred to the elimination of discrimination. Its content went far beyond that. In fact, it designed means of achieving this goal. But the journey is a long one. It was therefore necessary to wait until 1993 and the Vienna Conference on Human Rights, for fundamental rights of women and girls to be defined as an inalienable, integral and indivisible part of the universal rights of a human person. The text is revealing: it indicates that this was not the case in the past. It also indicates that the equality of men and women still remains a goal.

#### **► On the usefulness of international instruments in integrating the gender dimension in the constitution and in legislation**

The Charter of the United Nations, to which all Member States of the international community adhere, and the Universal Declaration on Human Rights had asserted the equality between sexes as a fundamental principle. Conventions and treaties adopted subsequently reinforced the assertion of the rights of women. This was the case with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, adopted in 1979. This Convention came into force in 1981 and has been ratified by almost 170 countries. Rwanda for its part ratified it in 1981; it was among the first countries to do so. The Convention, known as CEDAW, summarised and complemented earlier conventions (the Convention on the Political Rights of Women, the Convention on the Nationality of Married Women, and the Convention on the Consent to Marriage and the Registration of Marriages). From then on it would be the only international instrument to define the fundamental rights of women and girls in all areas of public and private life, in terms of civil, political, economic, social or cultural rights. In ratifying this Convention, Member States undertook to provide the Committee of experts responsible for following up its implementation with regular reports on the application of the Convention (the first being due one year after ratification and then every four years).

The Inter-Parliamentary Union is concerned with reminding Parliaments of this obligation, which should not be considered just as a commitment made by Government. The national report – which should also cover

the application of the decisions of the Beijing Conference – after a hearing of the government, is the subject of a public recommendation by the Committee which is also particularly attentive to any counter reports which the NGOs may produce. I would point out that Rwanda, which has submitted three reports, should have submitted the fourth in 1994 and has not yet done so. Your country is not the only one to be late in fulfilling treaty obligations. Taking into account the political situation of the country and the current constitutional process, the Committee will certainly show understanding. Especially since this process, which includes the seminar organised by the Forum of Rwandan Women Parliamentarians, is testimony to the desire for integration of a gender dimension both in the constitution and in the body of laws currently being drawn up.

The minimum that the constitution can do is first of all to affirm formally the equality of women and men in the eyes of the law. It follows that discrimination based on sex should be eliminated. I would also point out that affirmative action aimed at redressing socially constructed inequalities concerning women are legitimate, the aim being to guarantee that both female and male citizens can voice their rights in the courts in particular by making international treaties and conventions directly applicable in domestic law.

### **The principle of equality**

Article 2 of the Convention stipulates that the States involved undertake to “embody the principle of equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation, if not yet incorporated therein and to ensure, through law, and other appropriate means, the practical realization of this principle”.

A number of current constitutions were adopted before the existence of CEDAW and even before the founding of the UN – and therefore even before, in most cases, the laws of these countries positively recognised the equality of women and men in their law, notably in civic and civil terms. Many constitutions, for example, assert the equality of their citizens, but in a neutral way. This has sometimes hindered laws aimed at protecting women. On the other hand, when new constitutions have been drawn up or older ones revised (after the adoption of the CEDAW) this Convention has been the instrument used, notably under pressure from women's NGOs, to integrate the idea of equality between the sexes. Furthermore, when the CEDAW Committee examines national reports it always points out any gaps with regard to this obligation. It was recently concerned, for example, by the lack of any reference to this in the Constitution of Luxembourg, and it invited the country to remedy this situation.

Introducing the equality of women and men into the fundamental Charter of a country would be considered to be the minimum. It would however, be appropriate to know how this principle is expressed. It is currently included in most of the Constitutions of the world but this equality is not observed and the law and the facts do not follow suit, because women cannot go before the courts to complain of the discrimination of which they are victims.

A recommendation could be made therefore: that the equality of women and men be proclaimed in the initial articles of the constitution, presented as a basic principle while specifying, for example, that the law guarantees the equality of women and men in all areas.

### **The principle of non-discrimination**

In its recommendations and comments on the national reports, the CEDAW Committee places particular emphasis on the fact that the affirmation of the principle of equality should be complemented by an article which stipulates the condemnation of all discrimination for reasons of gender. This is the case in numerous constitutions but it is general in nature, as in the Rwandan Constitution of 1991 (article 16), or in the Constitutions of Burkina Faso, South Africa, Bulgaria and the United Republic of Tanzania, for example. However, gender is then put in the same category as race, colour, origin, religion, social status or, as the Rwandan Constitution puts it, the ethnic antecedents or clan. In order to affirm the equality of women and men and the specific nature of the discrimination women may fall victim to, it is essential that this type of discrimination be mentioned separately and without regard to any other consideration of belonging to social, religious or ethnic categories because, as we have said, "civil gender" transcends all these, and women are to be found in all groups and, within all these groups, are subject to discrimination because they are women.

Nor does the CEDAW Committee fail to lament the fact that even when discrimination on the grounds of sex is forbidden, the Constitution or other legislative texts do not give the definition of discrimination as laid

down in Article 1 of the Convention. Let us recall this article: "the term "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field".

### **The constitutional character of affirmative action**

It is also useful that special temporary measures put in place with a view to eradicating de facto inequalities should not be considered to be discriminatory. This is a particularly important recommendation. It has been seen, indeed, in several European countries (notably France and Italy) whose constitutions do assert the principle of equality of women and men, the Constitutional Courts have opposed laws which aim to take affirmative action to correct inequalities in decision-making authorities, on the basis that this was in itself discriminatory. It is therefore necessary that, apart from the principle of equality and the condemnation of discrimination, the constitution also mentions the obligation to eliminate all discrimination by the law, including by taking measures for positive action. In this connection it should be noted that Article 4 of the Convention stipulates that "Adoption by States Parties of special temporary measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention...".

The concept of "temporary measures" is important. It indicates that such actions do not aim to make women a specific category "by nature" but to set up provisions aimed at dealing with socially constructed inequalities.

### **The direct applicability of international conventions**

In order to enable State courts to be based on international treaties, accords and conventions, it is particularly helpful for the body of the Constitution to state that the authority of these agreements is superior to the law. Certainly, the courts may evoke "the spirit of the Constitution" rather than the letter. This was the case in a conflict in which a female Botswanan national fought the State in a nationality issue because her children, whose father was American, did not enjoy the rights granted to their mother through her nationality, which goes against the CEDAW Convention. The court decided that even though the State had not ratified the Convention it had signed up to other international commitments in favour of the rights of women and therefore this discrimination was untenable. It is necessary to be vigilant, however. The rules of law must in effect enable people to appeal to the courts when they consider that their rights have been denied and to demand guarantees that this will not happen again. I could mention in this connection this interesting judgement by the Tanzanian High Court. A woman contested the common law which prevented her from selling lands which she had inherited from her father on the grounds that "women may inherit, with the exception of clan lands of which they may have usufruct but which they cannot sell". In this instance the common law contradicted the Constitution which proclaims the equality of the sexes and refers to international treaties. The High Court therefore considered the common law to be unconstitutional and contrary to international C

onventions, and found for the claimant.

### **The role of civil society**

One final remark: when we examine the constitutional and legislative processes over the last two decades, we see that the introduction of a gender dimension has been brought about by civil society and in particular by women's NGOs. The representatives (of both sexes) of States at this seminar can bear witness to that better than I. I can, however, mention a few examples. That of Brazil where, at the time of the movement for constitutional review in the mid 1980s, the women's organisations submitted over 200 draft amendments relating to the rights of women and did lead to provisions being drawn up with regard to sexual equality, sexist aggression and also equality of spouses. I can also mention the example of Colombia. When the review of the Constitution was undertaken at the beginning of the 1990s the women's NGOs mobilised themselves and managed to obtain guarantees detailed in the fundamental Charter with regard to equality so that it should not just be formal equality but should also be applied de facto. Thus Article 13 of the Colombian Constitution is not content with prohibiting discrimination, but Article 40 of the Colombian

Constitution specifies that the State has the duty to “guarantee sufficient and effective participation on the part of women in the decision-making bodies of the public Administration”. The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) also gives other examples of mobilisation in South Africa, Uganda and Mauritius, where women’s organisations have made use of the CEDAW Convention so that the constitution and national policies take into consideration the interests of women.

The constitution, however, is only a foundation. It can go into detail. This is the case with certain constitutions, for example, with regard to civil rights. But it is on this essential foundation that it should be possible to build equality in all areas of civil and social life (equality in terms of health, work, education and training...) based on law. For my part I am convinced that this meeting can positively promote the process under way in Rwanda, a process in which women are taking an active part. The Forum of Rwandan Women Parliamentarians is to be congratulated on having initiated it. And all the more so because in working towards the equality of women and men, both women and men who desire democracy are contributing to building a future which favours the peace, development and unity of the nation. ■

## ***Women in politics and decision making: the South African women's experience***

### **Mrs. Lulu Xingwana, MP, Chairperson of the Parliamentary Women's Caucus, South Africa**

South African women have fought very hard both within and outside their political parties to ensure that women's issues were entrenched in the country's constitution. It all started during the liberation struggle, where women demanded their right place from the beginning of consultations on the new constitution in that country.

After the ban on political organisations was lifted in 1990 in South Africa, women charted a new path of ensuring that all women participated in all political processes. This was made possible through the formation of the National Women's Coalition which included women from all walks of life - political parties, NGOs, religious groups, trade unions, youth organisations and those with disabilities.

The Coalition drew up the Charter for Women's Rights that actualised the demands of all women. These demands were incorporated in the new constitution adopted in parliament in 1996.

The ANC took gender issues seriously from the onset. The Party ensured its programmes were gender-sensitive and, because of its policies, it already had a 35% representation of women in 1994. The party had adopted a 30% quota system for women in parliament. Every third candidate for the ANC was a woman, meaning that a third of ANC MP's were women.

After the first democratic elections in 1994, South Africa had 27% women MP's, ranking seventh in the world. The ANC further amended its constitution to include a clause advocating affirmative action and a one-third quota for women in all its structures, delegations and candidates lists. *"However, women have to be vigilant at all times since this clause is not often observed in some of the ANC structures".*

The ANC has also set up, within its National Executive Committee, a subcommittee on gender, whose focus is to ensure that all ANC policies and programmes are gender-sensitive. However, despite having adopted a 50% quota for women councillors, ANC women had to struggle to make it, particularly as ward councillors, because of the electoral systems in ward elections - first reach the post. In addition, other political parties did not have progressive policies on gender. Last year, only 19% of councillors in South Africa were women. There is a need for improvement in this area as delivery of services takes place at local government level. We also believe that local government issues are closest to women. As a strategy, the women parliamentarians and NGOs spearhead a campaign to ensure that more women are included as ward and PR councillors.

As a result of these campaigns, we now have 28% women councillors after our latest local government elections held in December 2000, which was a drastic improvement from previous years.

At about 30%, South Africa has one of the highest percentages of women parliamentarians in the world. The number of women ministers and deputies has been increasing steadily. After the 1999 elections, nine ministers of the total 27 are women while six of the 13 deputy ministers are also women.

The ministers hold some of the strategic ministries including Foreign Affairs, Intelligence, Minerals and Energy, Agriculture and Land Affairs, Communications and Broadcasting, Health, Public Service and Administration, Public Works and Housing.

Women deputy ministers are deputies for Trade and Industry, Defence, Justice, Environmental Affairs and Tourism, Arts, Culture, Science and Technology as well as Mineral and Energy Affairs.

Women in South Africa also hold other key decision making positions. These include:

- In the National Assembly, both the Speaker and Deputy Speaker are women (the Chairperson of the NCOP, our second house, is also a woman);
- Women head 10 % of diplomatic missions;

- Over 30% of parliamentary committees in the National Assembly are chaired by women;
- From having no women judges in 1994, South Africa now has 12 women judges out of 182;
- The deputy governor for the Reserve Bank of South Africa is a woman;
- The South African government has appointed women with disabilities in key and strategic positions over the past five years.

► **Gender sensitivity in the South African Parliament**

Since 1994, a number of steps have been taken to make the South African Parliament gender sensitive. Some of the measures taken are:

- Aligning parliamentary recesses with school holidays;
- Closing parliamentary sessions early to allow members quality time with their families;
- An increase in the number of toilet facilities for women;
- Establishment of a crèche for children of parliamentarians;
- A more relaxed dress code;
- Gender-sensitive language has been used in drafting legislation.

Since the Fourth World Conference on Women in Beijing, South Africa has put in place a national machinery that allows women to evaluate and monitor gender equality:

- An office on the status of women which monitors the gender sensitivity of all departmental policies and programmes. This office also ensures adequate budgetary allocations by various departments and provinces. This office is located in the President's Office nationally, and in the Premier's offices in various provinces;
- The Commission on Gender Equality (CGE) - set up to monitor and review legislation and the gender policies of publicly funded bodies to ensure that the equality of women is promoted. This Commission is entrenched in the Constitution and Bill of Rights;
- The Joint Parliamentary Committee on the Improvement of the Quality of Life and Status of Women, set up to monitor and ensure implementation of international conventions signed by the government. For example, the CEDAW, the BPFA.

► **Participation in the law-making process**

Many laws that touch on central gender issues have been passed with active input of women since 1994. These include:

- The re-writing of the Tax Tables in 1995;
- The Choice on Termination of Pregnancy Act of 1996;
- The sexual harassment code in the Labour Relations Act of 1996;
- The maternity provisions and breast feeding code in the Labour Relations Act of 1996;
- The Public Service Act of 1994 which removes discriminatory practices such as different pensions and housing benefits for married and unmarried women and men;
- The Domestic Violence Act of 1998;
- The Maintenance Act of 1998;
- The Recognition of Customary Marriages Act of 1998;
- The Employment Equity Act.

► **Challenges of women and gender issues**

While South African women have made significant progress in having gender issues included at various levels, some struggles are still on-going:

- The Customary Law of Succession. This has not been passed in parliament and has met with stiff resistance from traditional leaders. Women are now lobbying the chiefs by trying to make them picture their own children in positions where they are not able to inherit anything;
- The Sexual Offences Law. This law is still under discussion in parliament. We hope it will be passed by parliament very soon to strengthen legislation and sentencing of sexual offences;
- Educating women on laws passed. There is need to carry out education campaigns to educate women, especially those in the rural areas, about laws that have been passed and can be used to

enhance their well-being (of particular importance are the Maintenance, Recognition of Customary Marriages and Domestic Violence Acts).

► **Linkages with NGOs**

Apart from using the national machinery to promote gender issues in parliament, the MPWPC works closely with women NGOs, universities and women activists. These assist in research into issues to enable women parliamentarians present informed data in parliament, test if the proposed laws are gender sensitive and the impact they would have on women's lives.

They also caucus within their own parties. Once a month the Women's Caucuses present reports to their party caucuses to make them aware of pressing gender issues, critical areas of importance that need attention.

Other challenges that continue to face South African women are violence and abuse of women and children - which are growing everyday in our country despite all these progressive laws that our new and democratic government has passed. The other serious scourge facing our country is the HIV/AIDS pandemic, which is also growing particularly among our youth and women. Our government is now challenging the drug companies and the rich Western countries to make AIDS drug more accessible to the poorest of the poor, in particular African countries, which are experiencing poverty and unemployment - which we all know are the results of colonialism, underdevelopment, and the continuing exploitation of our peoples and resources. These are challenges that confront African people throughout the continent.

In conclusion, I would like to say that, as women in Africa, we need to come together and unite in a strong women's movement. We have serious challenges, and if we do not stand together and fight, Africa will sink. ■

## ANNEX I

## A gender analysis of the constitution of the RSA: Highlights of aspects that impact on women

### Preamble

The preamble of the Constitution of the RSA expresses very clearly that the Constitution was designed to promote a democratic, non-racial, non-sexist and just South African society based on the principles of equality, social justice and respect for basic human rights. Furthermore, the preamble indicates that the Constitution of the RSA has been adopted as the supreme law of the RSA so as to, among others: (a) Heal the divisions of the past and to establish a society based on democratic values; (b) Improve the quality of life of all citizens and free the potential of each person.

### Chapter One: Founding Provisions

Section 1. This chapter states that the RSA is one sovereign democratic State founded on the values of : (a) Human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms; (b) Non\_racialism and non-sexism; (c) Universal adult suffrage.

### Chapter Two: Bill of Rights

Section 7. Under this chapter indicates that the Bill of Rights that is the cornerstone of democracy in South Africa, enshrines the rights of all people of South Africa. The Bill of Rights also affirms the democratic values of human dignity, equality and freedom.

In terms of subsection 7(2) the state is entrusted with the responsibility to protect, promote and fulfil these rights.

Section 8 of the chapter states that the Bill of Rights applies to all law promulgated in the RSA and is binding of the legislature, the executive, the judiciary and all organs of state.

Section 9, on Equality, states that everyone is equal before the law and has the right to equal protection and benefit from the law. Equality as understood in the Bill of Rights, includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms. Legislative and other measures may be introduced and designed to protect or advance previously disadvantaged persons or categories.

- Examples of legislation designed to uphold and promote the principles of equality, as well as to advance previously disadvantaged categories of people such as women would include among others;

- The Employment Equity Act of 1998, Recognition of Customary Marriages Act of 1998, and The Commission for Gender Equality Act of 1996.

- The Recognition of Customary Marriages Act of 1998, seeks to uplift the legal status of women married under customary rites by conferring upon both spouses equal status and full legal capacity. In terms of this law, women married under custom have the capacity to acquire property and to dispose of it, have full contractual capacity as well as full decision making powers and rights over property.

- The Employment Equity Act of 1998 has the expressed purpose to remove unfair discrimination and to promote equity in the workplace. It is thus designed to remove discriminatory barriers of the past apartheid past for workers and provides them with greater access to training, new opportunities and promotion. The Act recognises that black women face particular disadvantage and thus aims to empower them.

Subsection 9 (3) indicates that the State may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds including race, gender, sex, pregnancy, marital status, age, disability, religion, sexual orientation, ethnic or social origin etc. Similarly, no person may unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more of the afore-mentioned grounds.

It is significant to note that subsection 9(5) clearly indicates that such discrimination as listed under subsection 9(3) is considered unfair unless it is established that the discrimination is fair. Affirmative Action measures stipulated in the Employment Equity Act of 1998 to redress past racial and gender imbalances at the workplace are consistent with the provisions under subsection 9(5) of the Constitution.

Section 10, on Human Dignity, specifies that everyone has inherent dignity and the right to have their dignity respected and protected.

### **The Domestic Violence Act of 1998 was designed to afford victims of domestic violence, particularly women, maximum protection from domestic abuse.**

Section 12, on Freedom and Security of the Person, specifies that everyone has the right to freedom and security of the person which includes the right not to be deprived of freedom arbitrarily or without just cause, the right to be free

from all forms of violence from either public or private sources, the right not to be tortured in any way, and not to be treated or punished in a cruel, inhumane or degrading manner.

Examples of legislation enacted to fulfil these basic rights include the Domestic Violence Act of 1998, the Aged Persons Amendment Act of 1998 among several others.

In terms of the Aged Persons Amendment Act of 1998, it is a crime to abuse an aged person. The Act obliges every registered dentist, medical practitioner, nurse or social worker or any other person who examines, attends to or deals with an aged person and suspects abuse or injury to inform the Director-General of the Department of Social Development.

In terms of subsection 12(2) everyone has the right to bodily and psychological integrity which includes the right to make decisions concerning reproduction and the right to security in and control over their body.

The Choice on Termination of Pregnancy Act of 1996 enables women to exercise this right. In terms of this legislation, women have the right to choose whether to have an early, safe and legal termination of pregnancy. The act thus affords women the right to safe conditions under which their right of choice can be exercised without fear or harm.

Section 26 on Housing, specifies that everyone has the right to have access to adequate housing, and that the state must ensure that reasonable legislative and other measures within its available resources are undertaken to achieve the progressive realisation of this right.

The democratic government of South Africa has demonstrated a high level of commitment to facilitating the access of women to adequate housing. This is evidenced by the design of policy by the department of Housing to extend housing subsidies to women through their various organisations. Particular effort in this regard has been made to target economically disadvantaged women.

Section 28 on Children specifies that every child has the right to be protected from maltreatment, neglect, abuse or degradation. Furthermore, in terms of subsection 28(2) a child's best interests are of paramount importance in every matter concerning the child.

The passage of the New Maintenance Act of 1998, is a significant step towards realising the right of children to be maintained. Recognising the fact that single women often bear sole responsibility for the care of their children, the act aims at ensuring that such responsibility is assumed by both parents. The act seeks to facilitate women's access to maintenance payments for their children through the more effective enforcement of maintenance orders.

## **Chapter 9: State Institutions Supporting Constitutional Democracy**

Section 181 includes the Human Rights Commission and the Commission for Gender Equality as state institutions that are designed to strengthen constitutional democracy in South Africa.

In terms of the same section, these institutions are to operate as independent bodies, subject only to the constitution and the law. These institutions must be impartial and exercise their powers and functions without fear, favour or prejudice.

No person or organ of state may interfere with the functioning of these institutions, which are only accountable to the National Assembly.

### **Human Rights Commission**

In terms of the section 184, the Human Rights Commission must promote respect for human rights and a culture of human rights; promote the protection, development and attainment of human rights; and monitor and assess the observance of human rights in the RSA.

In terms of subsection 184(2), the Human Rights Commission has the powers to investigate and to report on the observance of human rights; and to take steps to secure appropriate redress where human rights have been violated.

In terms of subsection 184(3) the Human Rights Commission must require relevant organs of state to provide the commission with information on the measures they have taken towards the realisation of the rights in the Bill of Rights concerning housing, health care, food, water, social security, education and the environment.

### **Commission for Gender Equality (CGE)**

In terms of section 187 in chapter 9 of the Constitution,

- (1) The CGE must promote respect for gender equality and the protection, development and attainment of gender equality;
  - (2) The CGE has the power to perform its functions, including the power to monitor, investigate, research, educate, lobby, advise and report on issues concerning gender equality;
  - (3) The CGE has the additional powers and functions prescribed by national legislation. ■
-

## ANNEX 2

### Women's charter for effective equality<sup>1</sup>

Adopted at the National Convention convened by the Women's National Coalition (25 - 27 February, 1994)

*The Women's Charter gives expression to the diverse experiences, visions and aspirations of South African women. We are breaking our silence. We claim respect and recognition of our human rights and dignity. We require effective change in our status and material conditions in the future South Africa.*

#### Preamble

We, women of South Africa, claim our rights. We claim full and equal participation in the creation of a non-sexist, non-racist, democratic society.

As women, we have come together in a coalition of organisations to engage in a campaign that enabled women to draw on their diverse experiences and define what changes are required within the new political, legal, economic and social system.

South Africa is the poorer politically, economically and socially for having prevented more than half of its people from fully contributing to its development.

Women's subordination and oppression has taken many forms under patriarchy, custom and tradition, colonialism, racism and apartheid.

We recognise the diversity of our experiences and recognise also the commonalities of our subordination as women.

We are committed to seizing this historic moment to achieve effective equality in South Africa. The development of the potential of all our people, women and men, will enrich and benefit the whole of society.

Women have achieved success and made invaluable contributions to society despite widespread gender discrimination.

We claim recognition and respect for the work we do in the home, in the workplace and in the community. We claim shared responsibilities and decision-making in all areas of public and private life.

Democracy and human rights, if they are to be meaningful to women, must address our historic subordination and oppression. For women to be able to participate in, and shape the nature and form of our democracy, the concepts of both human rights and democracy must be redefined and interpreted in ways which encompass women's diverse experiences.

We require society to be reorganised, and its institutions to be restructured to take cognisance of all women. In particular, women should have full opportunity and access to leadership positions and decision-making at all levels and in all sectors of society. Affirmative action could be one means of achieving this.

We hereby set out a programme for equality in all spheres of public and private life, including the law and the administration of justice; the economy; education and training; development infrastructure and the environment; social services; political and civic life; family life and partnerships; custom, culture and religion; violence against women; health; and the media.

#### Article 1: Equality

The principle of equality underlies all our claims in this Charter. We recognise that the achievement of social, economic, political and legal equality is indivisible. Our struggle for equality involves the recognition of the disadvantages that women suffer in all spheres of their lives. As a result, similar treatment of women and men may not result in true equality. Therefore the promotion of equality between men and women will sometimes require distinctions to be made. No distinction, however, should be made that would disadvantage women.

We demand that equality apply to every aspect of our lives, including the family, the workplace and the state. The claim to equality shall not be limited to our relationship with the state.

- The responsibility to ensure that the principle of equality informs all aspects of our lives shall not be limited to the state but shall be borne by all, including employers, family members and civil society.
- The principle of equality shall be embodied at all levels in legislation and government policy. Specific legislation shall be introduced to ensure the practical realisation of equality. Programmes of affirmative action could be a means of achieving equality.

<sup>1</sup> While the Women's Charter has been adopted by the WNC, the women's organisations which are part of the Women's National Coalition (WNC) retain their freedom to reserve their position on particular clauses with which they do not wish to associate themselves.

- The state shall establish appropriate mechanisms to ensure the effective protection and promotion of equality for women, which shall be accessible to all women in South Africa.
- There shall be educational programmes and appropriate mechanisms to address gender bias and stereotypes and to promote equality for women in all spheres.
- Human rights education shall be provided to raise awareness of women's status, and to empower women to claim their constitutional and legal rights.

### **Article 2: Law and the administration of justice**

The law and the administration of justice shall secure the practical realisation of equality for women. This can be achieved only with the full participation of women. Moreover, the position of women must be taken into account in deciding policy, determining legislative priorities, and in formulating, applying, interpreting, adjudicating and enforcing all laws.

- Women shall be fully represented on, and participate in, the selection of all candidates for all judicial and quasi-judicial structures, including traditional courts and alternative dispute resolution mechanisms.
- Women and men shall have equal legal status and capacity in civil and customary law, including, among others, full contractual rights, the right to acquire and hold rights in property, the right to inheritance and the right to secure credit.
- No institution, public or private, shall restrict or impede women in exercising their legal rights.
- Positive and practical measures shall be taken to ensure fairness and justice for women complainants and accused in the criminal justice system
- Women offenders shall not be disadvantaged. Consideration should be given to their relationships with their children.
- There shall be accessible and affordable legal services. The position of paralegals in assisting women to claim their rights shall be recognised.
- Women shall not be disadvantaged in legal and quasi-legal proceedings.

### **Article 3: Economy**

Women claim involvement in decision-making and full participation at all levels and in all aspects of the formal and informal economy. Economic policy must secure women's place in the economy. All definitions of economic activity (such as those used in the national accounts) must be expanded to specify informal sector and subsistence activities and must include all forms of unpaid labour.

- All women shall have access to jobs and skills training provided by the state and private sector.
- The full participation of women in economic decision-making should be facilitated.
- Effective affirmative action programmes must be introduced for women.
- There needs to be a flexible reorganisation of the workplace to take account of family responsibilities.
- There should be provision for parental rights, including paid maternity leave with job security, adequate provision of child care facilities and reasonable working hours to accommodate family responsibilities in the public and private sector.
- There shall be no categorisation of jobs on the basis of gender, nor shall gender stereotypes determine the work that women do.
- Measures must be adopted to attain equal pay for work of equal value.
- Recognition must be given to women who are breadwinners.
- There shall be no discrimination of any kind, such as that based upon gender or marital status, in the provision of benefits, including housing, pensions and medical schemes.
- There shall be no discriminatory taxation, including that based upon gender and marital status. Dependents supported by women shall be recognised for the purposes of taxation.
- The law shall protect women against unfair business practices and unfair labour practices, including in the informal sector.
- Women must be protected from sexual harassment and violence in all places where women work.
- Access to group benefits, such as accident and disability insurance, group housing schemes, sick leave and maternity benefits, shall be available to women, including those outside formal employment.
- Given that women's access to credit is currently based on their ability to supply collateral or is linked to their marital status, women need access to alternative means to obtain credit.
- Health and safety standards must be ensured in both the formal and informal sectors of the economy.
- Prostitution shall be decriminalised. Appropriate measures shall be taken to protect the health and safety of sex workers and their clients.

#### **Article 4: Education and training**

Women and girls claim the right to education. Education and training, including curriculum development, should acknowledge and accommodate the diversity of women's needs and experiences in every aspect of life. Education and training should be a continuous lifelong process, which should include educare, adult basic and continuing education, primary, secondary and tertiary education and skills training. Women shall participate at all levels in educational policy-making, as well as in the management and administration of education and training.

- Every women and girl shall have access to education and training to realise her full potential. In particular, no women or girl shall be excluded from education and training on the basis of pregnancy, domestic and child care responsibilities.
- Appropriate educational institutions and social services, including child care, shall be provided to enable the active participation of women in society. In particular, the participation of rural women, single mothers, and disabled women and girls must be addressed.
- Women and girls shall have equal access to special funds through affirmative action for education and training.
- Appropriate sex education shall be provided for girls and boys, women and men.
- Women and girls at educational institutions shall be protected against sexual harassment and abuse.

#### **Article 5: Development, infrastructure, and the environment**

Women shall have access to the full range of basic development resources and services necessary to sustain a healthy and productive life. In particular, rural women and informal settlement residents require basic resources. Protection of natural resources shall take into account the needs of women.

- Women shall participate in designing and implementing development programmes to meet their needs.
- Employment generated from development and infrastructure programmes shall also benefit women.
- Adequate, accessible and safe water supplies and sanitation must be made available to all communities, especially in rural areas and informal settlements.
- Electricity or other appropriated sources of energy must be extended to all communities as a matter of priority.
- Women need safe transport networks and effective communications services.
- Women need affordable and secure housing.
- All women, including women living under customary law, must have access to land and security of tenure.
- All women shall have access to adequate health care, recreational, educational and social welfare facilities.

#### **Article 6: Social services**

Women are primarily responsible for maintaining the household and the community. Accessible and affordable development orientated social services should be a right and not a privilege. These must be available to women in all areas of their lives, including in the home, the workplace, health and education. These social services include emotional counselling, family counselling, preventive care, material assistance, clinics and hospitals. Such services should be provided by both the state and the private sector in accordance with the principles of social justice, appropriateness and accessibility.

- The system of social services should cater for the special needs of groups such as the disabled, the elderly, single parents and rural women.
- Social pensions and disability grants should be available to all women, irrespective of age, on the basis of need.
- Appropriate, accessible and affordable mental health services must be provided for women.

#### **Article 7: Political and civic life**

Women shall have the right to participate fully in all levels of political, civic and community life.

- Women shall have full opportunity and access to leadership and decision-making positions at all levels of government.
- Rural women must be part of the decision-making structures in traditional communities.
- Women shall have equal access to, and the right to representation on, public bodies.
- All governmental institutions, including traditional institutions, and non-governmental organisations shall be restructured in accordance with the principles of equality and democracy.
- Every woman must have the right to acquire, change or retain her nationality on a non-discriminatory basis and to pass it on to her children.
- Every woman must be free from political intimidation and threat to her person.
- A variety of mechanisms must be available for women as individuals and as groups to influence legislative change which affect their lives.

### **Article 8: Family life and partnerships**

All family types should receive recognition. Acknowledgement of women's responsibilities must be reflected in their decision-making powers within the family and in the management of the household. Domestic cares, duties and obligations should be shared by partners and all members of the household.

- The diversity of family types must be recognised and treated fairly.
- Women shall have freedom of choice in establishing relationships.
- Women and men shall have such rights in respect of, among other things, division of property; maintenance and arrangements in respect of minor and/or dependant children both during and at the dissolution of a marriage; as are required to ensure fair and equitable treatment of both with regard to their respective means, earning capacity, needs and responsibilities.
- Women shall also have the right to decide on the nature and frequency of sexual contact within marriage and intimate relationships.
- Women should have equitable access to the financial resources of the household, and access to information with regard to the economic management of the household.
- The integrity of the partnership has to be maintained without external and familial interference, except where there is reason to believe physical, sexual and psychological abuse is occurring.
- Women, including women married under customary law or by religious rites, shall also be entitled to guardianship over their children.
- Women shall have adequate, effective and enforceable maintenance and/or social welfare benefits for themselves and their children.

### **Article 9: Custom, culture and religion**

Customary, cultural and religious practices frequently subordinate women.

- Custom, culture and religion, insofar as these impact upon the status of women in marriage, in law and in public life, shall be subject to the equality clause in the Bill of Rights.
- All women shall have the freedom to practise their own religion, culture or beliefs without fear.
- Women, including those under customary law, must have the right to inherit.

### **Article 10: Violence against women**

Violence in all its forms is endemic to South African society. Both sexual and domestic violence are pervasive and all women live under the threat of, or experience, violence.

- Women shall be entitled to security and integrity of the person which shall include the right to be free from all forms of violence everywhere.
- There shall be legal protection for all women against sexual and racial harassment, all forms of abuse and assault. The family advocate should also be entitled to act on behalf of the abused woman in the family.
- Facilities, staffed by trained personnel, where women can report all cases of criminal and other abuse, and undergo the appropriate examination and treatment, shall be provided by the state.
- There shall be accessible and affordable shelters and counselling services for survivors of rape, battery, sexual assault, incest and other forms of abuse.
- Appropriate education and training must be provided for police, prosecutors, magistrates, judges, district surgeons and other people involved in dealing with cases of rape, battery, sexual assault, incest and other forms of abuse.
- The state shall be responsible for public education about the dignity and integrity of the person.

### **Article 11: Health**

Equal, affordable, accessible and appropriate health care services, which meet women's specific health needs, and which treat women with dignity and respect, shall be provided. Women should be made aware of their rights in relation to health services. Health services must be appropriately orientated to meet women's health needs and priorities. Basic life-sustaining services, such as water and sanitation, which ensure good health, must be made accessible to all South Africans by the state.

- Women have the right to control over their bodies, which includes the right to make reproductive decisions.
- Access to information should be provided to enable women to make informed choices about their bodies and about health care. This includes information pertaining to reproductive health services, sexually transmitted diseases including AIDS; contraception, cervical and breast cancer; infertility; ante-natal, labour and post-natal care.
- Education about reproductive health services should be provided free of charge to both men and women.

- Every person shall have access to adequate nutrition.
- Single and married women should have access to membership of any type of medical aid or insurance scheme, without discrimination on the basis of gender.

**Article 12: Media**

The diversity of women's lives and experiences, and their contributions in all areas of public and private life, shall be reflected in the media. This diversity shall be reflected in a positive, active and life-affirming manner. Negative and injurious portrayals of women and narrowly defined roles must be challenged. The dignity of women should be preserved and promoted by the media.

- Women shall be adequately represented in all media institutions, including film, print and electronic media.
  - Women must have access to the necessary training to fully utilise the media, as decision-makers, participants, consumers and producers.
  - The different ways in which women and men are represented in the media must be monitored. ■
-

## ***Issues linked to the elaboration of a new constitution: the Tanzanian experience***

**Mr. A. Janguo, MP, United Republic of Tanzania**

Honourable Speaker,  
Honourable Members of Parliament of Rwanda,  
Honourable Members of Parliament invited from other countries,  
Distinguished Invited Guests,  
Ladies and Gentlemen,

Our topic for discussion today is "The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda". I understand that this is a comparative study by which Rwanda expects to benefit from the experiences of her neighbouring countries. I am here, therefore, to give the Tanzania experience.

### **► What is a constitution?**

A constitution is a set of principles and laws of a country which spells out the powers and functions of the various organs of state, the rights and duties of the citizens and their relationship with the said state organs. A constitution is the basic law on which all the other laws are based. In other words, a constitution is the Supreme Law of the land, and it usually states that position clearly.

Having defined a constitution let us now see why countries make constitutions.

A constitution serves many important functions in a country. The following are some of the functions:

- A constitution provides the basis for the country to be governed according to law. This is because it states clearly the powers, functions and limits of various state organs;
- It makes it possible for government to be changed peacefully and in an orderly manner. This is because procedures for changing governments are provided for in the constitution;
- It can help people in the country to solve conflicts peacefully instead of resorting to war. A constitution lays down the procedures for settling disagreements;
- It unites people and promotes unity since it provides a framework for living together in peace and cooperation. This is so because a good constitution should try to reconcile different views, demands, interests, cultures and traditions within the country. That is why it is important to have a spirit of give and take, and for that reason even the views and ideas of the minority should be listened to and given serious consideration when making a new constitution (national constitution);
- A constitution promotes the rights and freedoms of individuals, groups and communities in the country. Where all people take part in making the constitution, it should ensure that the interests and aspirations of all people are taken care of;
- A constitution can provide a country with a vision - that is to say, ideals, expectations and sense of direction in which the country should move. These include matters like common desire for peace and security, fair distribution of the fruits of economic and social development, social justice, unity etc. A good constitution should be able to inspire and spearhead developments towards these objectives;
- However, constitutions differ from country to country because every country tries to make a constitution which fits its conditions, values, needs and what its citizens want. The following are some of the things that must be carefully considered when making a constitution:
  - The historical background and experience of the country. It is said that history is the best teacher. If we study the history of our politics and constitutions well, we can avoid past mistakes;
  - The present values, needs, expectations, aspirations and ideas that people have. These are important because we cannot live in the past;

- The cultures, traditions and customs of the people. These should be balanced against the need for changes in society;
- The past constitutions and constitutions of other nations do contain some relevant ideas for our new constitutions;
- Experience of other nations.

► **A new constitution: the Tanzania experience**

Since independence in 1961 and up until 1977 when Tanzania adopted its first permanent constitution, the country has had five new constitutions. These are: *the Independence Constitution 1961; The Republican Constitution of 1962; the Interim Constitution of the Republic of Tanganyika and Zanzibar of 1964; the Interim Constitution of 1965; and the Permanent Constitution of the United Republic of Tanzania of 1977.*

The Independence Constitution of 1961 was constructed on the Westminster model and handed down as an instrument of independence by the British Government. Tanganyika, therefore, adopted the Westminster Model of Parliament.

In 1962 we had another Constitution, the Republican Constitution of 1962. This marked the beginning of the Presidential System of government, the system currently prevailing in Tanzania. The 1962 Constitution was enacted by the existing National Assembly which was converted to a "Constituent Assembly" with the mandate to enact the Constitution by an Act of Parliament.

The 1962 Constitution was modified when the Union was formed in 1964. The power to modify and amend the Constitution to accommodate the Union was given to the President by the Parliament.

The Union between Tanganyika and Zanzibar in 1964 was another landmark in the constitutional development of our country. The Union was constituted by signing of the treaty called the Articles of the Union by the respective heads of state. A new united sovereign republic called Tanzania was born. The Articles were ratified by the respective legislative bodies and became part of Municipal law called the Acts of Union. The Acts of Union are a constitutional instrument which is controlling over both the Union and Zanzibar Constitutions.

In 1965, the country had another constitution called the Interim Constitution of 1965. This declared Tanganyika a one-party state; all opposition parties were outlawed.

After twelve long years, Tanzania got a permanent constitution, the Constitution of the United Republic of Tanzania of 1977. The enactment of the 1977 Constitution was preceded by the merger of two political parties TANU on mainland and AFRO SHIRAZ in Zanzibar, to form a single political party in the whole of the Union, CCM. The Committee which had worked on the merger was converted into a constitutional commission. The 1977 Constitution consolidated all the existing constitutional trends and foundations.

Under Article 9(g) of the 1977 Constitution, Government and all its agencies are obliged to provide equal opportunities to all citizens, men and women, all without discrimination. This article is contained in Part II dealing with Fundamental objectives and Directive principles of state policy. Thus it can be said that the Tanzanian Constitution directs state policy not to discriminate on the basis of gender.

► **Enactment of a new constitution**

The established practice in Tanzania and elsewhere in the Commonwealth countries is that a new constitution is normally enacted where any of the following events occur:

- Where there is a change of sovereignty;
- Where there is a merger of sovereignty;
- Where the previous constitution was abrogated by a dictatorial regime;
- Where a new constitution has to be enacted to replace a totally unacceptable one which was put in place by an apartheid regime, when that regime is removed from power by the forces of democracy;
- Where special circumstances arise, requiring a new constitution to be enacted.

Tanzania has experienced about two of the above-mentioned events. In 1962 there was a change of sovereignty when Tanganyika attained a republican status in December 1962. The State's executive power was transferred from the British Monarch who was Head of State of Tanganyika to an elected President who became Head of State. This event necessitated the enactment of a new Republican Constitution.

In 1964 there was a merger of sovereignty when the Sovereign Republic of Tanganyika merged with the Sovereign Peoples' Republic of Zanzibar to form the Sovereign United Republic of Tanzania. That event, too, necessitated the enactment of a new constitution.

► **Gender issue in the constitution**

As we have stated above, a constitution is the basic law of the land, it is the mother of all laws providing a framework through which all other laws can be interpreted and from which new laws can draw inspiration. In Tanzania we believe that it would be ironic if this basic law of the land did not protect the majority of the Citizens and Voters of our country who are women against gender based discrimination. That is why we included gender or sex as a prohibited basis of discrimination on its definition of discrimination in Article 13 (5) of our Constitution.

Honourable Speaker, Ladies and Gentlemen, I thank you. ■

## La problématique de genre dans la législation burundaise

Mme Pascasie Nkinahamira, Membre de  
l'Assemblée nationale de transition du Burundi

### ► Introduction générale

La notion de genre diffère de celle du sexe.

Cette distinction associée à cette dernière les caractéristiques permettant de différencier les hommes des femmes.

Le sexe se réfère aux différences biologiquement déterminées et naturellement données entre l'homme et la femme (il est inné et ne change pas).

La notion de genre se réfère au système de rôle et de relations entre femmes et hommes et qui sont déterminés non par le biologique, mais par le contexte social, politique, économique et culturel. Le genre relève donc du social et du culturel. Comme la culture varie d'un pays à l'autre, il s'en suit que sa considération diffère d'une société à l'autre. Par conséquent, le statut juridique de la femme suit la même règle.

C'est pourquoi je remercie l'Assemblée nationale de transition du Rwanda, l'Union interparlementaire et le Programme des Nations Unies pour le développement qui ont organisé ce séminaire pour permettre aux participants ressortissants des différents pays de procéder à un échange d'expériences et de « bonnes pratiques » en matière d'intégration du « genre » dans la constitution, dans la loi et dans la réglementation. Je ne doute pas que le séminaire permettra de nous enrichir mutuellement. Mon discours va porter sur :

- la situation de la femme au Burundi : évolution historique;
- les lois inégalitaires;
- des vides juridiques;
- le rôle de la femme dans la promotion et la protection des droits de l'homme;
- conclusion générale.

### ► Situation juridique de la femme au Burundi : évolution historique

La femme burundaise évolue dans une société régie à la fois par le droit écrit et par le droit coutumier dans les différents domaines.

Traditionnellement, la femme a été considérée comme une créature faible qui a besoin de l'homme pour la protéger. C'est ainsi que la femme burundaise jouait un rôle effacé dans la société. Et plus grave encore, elle ne pouvait s'exprimer publiquement, même quand il s'agissait de défendre ses propres droits; elle n'avait pas de liberté d'opinion.

Pour accomplir des actes importants, elle était toujours représentée par son mari et, en cas de décès de ce dernier, son ayant droit. Une fille célibataire devait toujours recourir à son frère ou à son oncle paternel.

Avec la promulgation du DL n°1/1 du 15 janvier 1980 portant sur le code des personnes et de la famille, une amélioration sensible quant à la condition juridique de la femme a vu le jour.

En effet, le code introduit le respect de l'intérêt de la famille et l'égalité des époux, reconnaît le mariage monogamique et en exige la célébration officielle devant l'officier d'Etat civil pour être valable. La dot qui attribuait au mari des droits exclusifs sur les enfants en cas de dissolution du mariage n'est plus une condition pour célébrer le mariage, la stérilité de la femme ou sa maladie grave ne constituent plus une cause de divorce, le devoir de fidélité devient une obligation juridique pour chaque époux.

Grâce aux pressions de la femme burundaise, les inégalités contenues dans ce code furent corrigées avec la promulgation du DL n° 1/24 du 28 avril 1993 portant réforme du code des personnes et de la famille. Ainsi, des progrès considérables furent atteints en ce qui concerne le statut juridique de la femme :

- la notion d'incapacité juridique de la femme mariée disparaît, les droits et les devoirs deviennent les mêmes pour les époux en matière de divorce, d'adoption, de tutelle, etc.

Toutes les constitutions que le Burundi a connues ont consacré le principe d'égalité pour tous.

L'Acte constitutionnel de transition, qui est aujourd'hui notre Loi fondamentale, prévoit en son Art. 17 que « Tous les hommes sont égaux en dignité, en droit et en devoirs sans distinction de sexe, d'origine, d'ethnie, de religion ou d'opinion. Tous les hommes sont égaux devant la loi et ont droit, sans distinction, à une égale protection de la loi ».

L'article 3 de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé le 28 août 2000 à Arusha énonce que : « Toutes les femmes et tous les hommes sont égaux. Nul ne peut être l'objet de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son ethnie, de son sexe, de sa couleur, de sa langue, de sa situation sociale, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou du fait d'un handicap physique ou mental. Tous les citoyens sont égaux devant la loi, qui leur assure une protection égale ».

Une loi qui violerait ce principe d'égalité, qui par ailleurs est consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, serait déclarée anti-constitutionnelle.

Le Burundi s'est engagé à combattre toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme. Cela se manifeste à travers les conventions et déclarations internationales auxquelles il a souscrit comme :

- La Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes,
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,
- La Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

L'effort du gouvernement se manifeste également par des réformes législatives ayant pour but de revoir certaines dispositions archaïques ou/et discriminatoires. C'est ce qui explique la promulgation du DL n° 1/24 du 28 avril 1993 portant réforme du Code des personnes et de la famille, le DL n° 1/037 du 7 juillet 1993 portant révision du Code du travail, et le nouveau Code de la nationalité promulgué le 30 juin 2000.

Cependant, la tâche n'est pas encore terminée car les études faites ont prouvé l'existence de certaines dispositions inégalitaires dans certaines lois (loi sur les faillites, le Code du travail et le Code de la nationalité) ainsi que l'absence de législations dans certaines matières comme les successions, les régimes matrimoniaux et la santé de la reproduction.

## ► Lois inégalitaires

### La loi sur les faillites

L'article 117 du Décret organique sur les faillites du 27/07/1934 prévoit que : « Sous quelque régime qu'ait été formé le contrat de mariage, la présomption légale est que les biens acquis par la femme du failli appartiennent à son mari, ont été payés de ses deniers et doivent être réunis à la masse de son actif, sauf à la femme de fournir la preuve du contraire ».

Cette présomption légale concerne les biens acquis par la femme en cas de faillite du mari, elle ne s'applique pas dans l'hypothèse d'une femme commerçante qui tomberait en faillite.

Par cette présomption le législateur burundais soutient l'idée qui fait de la femme un être incapable d'avoir un revenu qui lui permet d'avoir des biens propres. Ainsi, pour protéger ses biens propres, la loi lui exige de prouver qu'ils ne proviennent pas des revenus de son mari.

### Le code du travail

L'article 123 du Décret Loi n° 1/037 du 7 juillet 1993 portant révision du Code du travail prévoit que :

« L'entreprise du secteur para-public mixte et privé est tenu de s'affilier à un organisme ayant en charge les prestations de maternité.

La femme en congé de maternité est prise en charge par l'organisme auquel l'employeur l'a affiliée, tant en ce qui concerne les soins médicaux qu'en ce qui a trait aux autres prestations, pendant la durée au congé. La loi régissant l'organisme ayant en charge les prestations de maternité précisera les modalités d'application du présent alinéa.

Toutefois, la femme en congé de maternité bénéficie à charge de l'employeur, de la moitié du salaire moyen mensuel en espèces au moment de la suspension du travail, ainsi qu'au maintien des avantages en nature s'il en existe ».

Cette disposition est conçue dans l'intérêt de protéger l'homme en tant qu'employeur.

Comme l'organisme dont il est question n'est pas encore créé, les femmes en congé de maternité se voient retirer la moitié de leur salaire sans que cette perte soit compensée ailleurs. Le drame est que leurs revenus diminuent au moment où elles en ont le plus besoin.

### **Le code de la nationalité**

L'article 3 du Code de la nationalité dispose que la loi confère la nationalité burundaise à une femme étrangère qui épouse un Burundais. Elle est muette quant à la situation d'une femme burundaise qui épouse un étranger.

Par ailleurs, les enfants issus d'un mariage d'un burundais et d'une femme étrangère ont d'office la nationalité burundaise; ceux nés d'une mère burundaise n'acquerront la nationalité burundaise que lorsque la filiation ne peut être établie (art 2).

Ces dispositions devront être revues pour accorder aux femmes et aux hommes mariés à des étrangers les mêmes droits.

## **► Des vides juridiques**

### **L'absence du Code des successions**

Les successions, les régimes matrimoniaux et les libéralités sont encore régis par le droit coutumier.

Les conséquences de l'absence de législation pèsent lourd sur les femmes qui, comme je l'ai déjà souligné, sont défavorisées par la coutume.

La fille qui vit encore sous le toit paternel jouit des mêmes droits que son frère. Le jour du mariage, le garçon est établi par ses parents mais la fille ne reçoit que des conseils. Pourtant, le code des personnes et de la famille oblige les parents d'établir les enfants sans distinction de sexe (art. 1:3).

Au foyer, la femme se comporte comme propriétaire de la terre qu'elle cultive pour couvrir les besoins de sa famille mais en réalité elle n'est pas propriétaire. Lorsque la succession est ouverte, elle n'est ni héritière de son conjoint, ni héritière de son père. Ce dernier peut cependant récompenser sa fille d'un acte méritoire par testament.

La fille célibataire n'hérite pas non plus. Ses parents lui donnent un lopin de terre qu'elle exploite en usufruit. Si elle a des enfants naturels, ces derniers n'hériteront pas non plus.

Cette situation injuste tend à s'améliorer quand la succession porte sur de l'argent et/ou des biens immeubles autres que la terre. Mais il s'agit là de la volonté de certains parents évolués qui commencent à traiter les filles et les garçons sur un même pied d'égalité.

La femme veuve dispose d'un droit d'usufruit sur les biens de son mari; elle ne peut en disposer ni les grever de charges sans l'autorisation du conseil de famille.

Ce droit d'usufruit a un caractère alimentaire et s'éteint par le remariage.

La femme divorcée ne reçoit pas ce droit d'usufruit, elle devra retourner chez ses parents où elle reçoit régulièrement des menaces de ses belles-sœurs.

En cas de décès du mari, il arrive qu'une femme divorcée retourne vivre avec les enfants lorsque ces derniers sont encore très jeunes pour pourvoir à leur éducation.

Quelle est la position du juge sur ces situations ?

L'analyse de la jurisprudence permet d'affirmer sans risque de se tromper que la situation de la femme en matière de succession s'est améliorée.

Cependant, on se demande si la fille et la femme devront toujours recourir à la justice pour jouir de leur droits élémentaires.

### **Les régimes matrimoniaux et les libéralités**

Le régime matrimonial est l'ensemble des règles qui déterminent le sort des biens des époux pendant le mariage et à la dissolution du mariage; les pouvoirs des époux sur ces biens et les modalités de participation aux charges du ménage.

Ces règles sont d'une importance capitale pour l'équilibre du ménage. Malheureusement, elles ne sont pas fixées par la loi au Burundi.

Quelques dispositions du DL n°1/024 du 28 avril 1993 cependant y font allusion. Il s'agit des articles 125 et 126 du DL précité.

En matière de commerce, l'absence des lois régissant les régimes matrimoniaux est en violation de l'article 15 du DL n° 1/045 du 9 juillet 1993 portant dispositions générales du Code de commerce qui énonce que : « Tout contrat de mariage entre époux dont l'un est commerçant doit être déposé au moins par extrait au greffe du tribunal ».

Du vivant des époux, les problèmes qui se posent le plus souvent portent sur la vente des maisons qui ne servent pas de logement à la famille par le mari à l'insu de la femme et cette situation, bien qu'elle porte préjudice à la femme, est autorisée par la loi (art 126 C.P.F) et encouragée par la jurisprudence.

Si le mari décède et qu'il laisse des biens, sa veuve est souvent malmenée par le conseil de famille ou par ses propres enfants qui la considère comme simple gardien des biens laissés par son mari.

Il arrive aussi que la femme constate que son mari a aliéné par donation un immeuble à sa concubine ou à son enfant naturel.

Compte tenu des problèmes ci-dessus évoqués et d'autres encore, je recommande de doter les époux d'un régime matrimonial légal.

### **L'absence d'une loi en matière de la santé de la reproduction**

Les droits en matière de la santé de la reproduction constituent un aspect des droits de la personne humaine même s'ils n'ont pas encore la place qu'ils méritent dans certains pays, comme le Burundi.

Toutefois, au niveau international, un pas assez important a été déjà franchi. Il se manifeste surtout à travers les différents instruments internationaux consacrés aux droits de l'homme.

Au niveau national, le code de la santé ne consacre aucune disposition en matière de la santé de la reproduction.

Cependant, les textes de lois existantes contiennent des dispositions qui concernent d'une manière ou d'une autre, soit expressément ou implicitement, la santé de la reproduction. Ces dispositions sont malheureusement dépassées ou contradictoires. Il est nécessaire de les harmoniser soit en les complétant, soit en les actualisant.

Le Code de la santé révisé comprendrait des dispositions relatives à la santé de la reproduction. Ces dernières n'ont pas été oubliées, mais à l'époque de la rédaction du Code de la santé elles étaient inconnues.

Par ailleurs, les violences faites aux femmes, qui constituent un obstacle majeur à leur épanouissement et au développement social et économique du pays en général et aux ménages en particulier, doivent être éradiquées. Le Code pénal burundais réprime les violences en général mais un accent particulier devrait être mis sur les délits sexistes spécifiques comme :

- les violences domestiques;
- le détournement des mineurs;
- l'agression avec intention d'outrage;
- le proxénétisme;
- la séduction en vue de rapports sexuels illicites;
- l'achat et la vente de femmes à des fins immorales comme le trafic des femmes et les actes contre nature;
- les actes d'indécence notoire;
- la mutilation génitale féminine;
- le mariage forcé.

Ainsi tomberait sous le coup de la loi :

- le fait ou l'intention délibérée de causer un traumatisme physique à autrui;
- le fait ou l'intention de provoquer volontairement chez le conjoint la crainte de traumatismes physiques pour lui-même ou pour ses enfants;
- l'intimidation, les mauvais traitements, les actes de brutalité ou de cruauté;
- le fait de contraindre le conjoint par la force ou la menace à se soumettre à tous actes y compris l'acte sexuel dont il a le droit de s'abstenir;
- le fait ou l'intention de causer des dégâts aux biens du conjoint;
- le fait de menacer l'épouse ou l'époux de l'un quelconque des actes énumérés aux points ci-dessus.

Quant aux peines applicables aux faits actuellement réprimés par le Code pénal, nous avons constaté qu'elles sont complaisantes, d'où la nécessité de réviser les dispositions qui répriment les violences en infligeant aux auteurs, co-auteurs et complices des peines plus fortes et des amendes consistantes pour que, d'une part, les victimes obtiennent des réparations adéquates et, d'autre part, pour que le public soit convaincu que les abus à l'égard des femmes constituent des délits graves.

Une loi devrait prévoir que le viol est une infraction abominable et l'élever au niveau des crimes contre l'humanité.

#### ► **Rôle de la femme dans la promotion et la protection des droits de l'homme**

Vous aurez remarqué qu'à part les quelques cas que nous avons soulevés, les lois écrites burundaises sont égalitaires et progressistes. Cependant, sous certains aspects, l'application est difficile et présente des inégalités de fait qui résultent des facteurs suivants :

- une mauvaise interprétation;
- la méconnaissance de la loi;
- l'accessibilité des services et des structures judiciaires;
- l'évolution de la loi et des faits sociaux qu'elle est appelée à régir;

Par ailleurs le manque de législation dans certaines matières que nous avons déjà soulevées fait place à l'application des règles et pratiques coutumières qui ne sont pas favorables à l'égalité entre l'homme et la femme.

Pour combler ces lacunes, la femme burundaise doit s'investir dans la recherche des solutions qui peuvent éradiquer les causes des inégalités et cela à plusieurs niveaux :

- amener les décideurs à introduire des réformes en faveur d'une bonne législation pour un meilleur développement;
- faire une large diffusion des textes de lois ou règlements existants;
- initier des réformes législatives.

Pour réussir leurs missions, les femmes se sont groupées dans des associations. Ainsi on trouve plusieurs associations féminines, dont certaines appartiennent au CAFOB et réalisent des activités ensemble et d'autres travaillent seules.

La Solidarité des Femmes Parlementaires (SOFEPA) collabore avec d'autres associations et surtout avec l'Association des Femmes Juristes (AFJ) dans le domaine juridique. Par conséquent des résultats positifs ont été atteints.

Au niveau de la diffusion, on note qu'un pas assez important a été franchi en ce qui concerne le Code des personnes et de la famille. Les femmes se sont déjà rendues dans toutes les zones de la Mairie de Bujumbura et même dans certaines provinces à l'intérieur du pays pour expliquer les dispositions pertinentes de ce Code.

Une action d'envergure est en train d'être menée pour porter à la connaissance du public en général et de la femme en particulier le contenu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) afin d'en exiger la mise en application.

Au niveau des réformes, les femmes ont toujours réclamé une loi sur les successions et les régimes matrimoniaux mais celle-ci tarde à venir à cause du problème de mentalité et d'un esprit égoïste. Or, si la loi consacre une évolution, un état de fait qui colle à la réalité sociale, son application ne soulève pas de

problèmes. Par contre, si la loi anticipe sur les faits sociaux il faut un temps d'adaptation qui ne peut être immédiat.

Pour résoudre ces problèmes, nous avons préparé un projet de loi portant sur les régimes matrimoniaux au Burundi qui sera présenté pour adoption. Nous continuerons par la suite à plaider pour une loi régissant les successions qui mettrait fin aux inégalités constatées entre l'homme et la femme, entre les filles et les garçons.

En collaboration avec le Projet Plaidoyer, qui a pour objectif de susciter un engagement politique en faveur de l'élaboration et de la mise en application d'une Politique Nationale de Population (P.N.P.) ainsi que de la santé en matière de reproduction, des droits en matière de procréation et de l'égalité entre les sexes, les femmes juristes et/ou parlementaires ont pu réaliser quelques actions. Ces dernières ont spécialement porté sur l'inventaire des vides juridiques, des lois inégalitaires et ou discriminatoires et une évaluation de la mise en application des lois existantes dans une perspective de genre.

Une étude sur la législation en matière de santé de la reproduction a recensé les lacunes de cette législation, les barrières culturelles dans le domaine de droits en matière de procréation et a montré les priorités en matière de droits en santé de la reproduction. Cette étude servira de base à l'élaboration d'un projet de loi sur les droits en matière de procréation, de sexualité et de santé de la reproduction dont l'absence est à la base de certaines inégalités sociales.

Ces quelques contributions vont sans doute corriger les situations inégalitaires, favoriser l'équité et l'égalité au Burundi.

#### ► Conclusion générale

La notion de genre vient d'être abordée sur le plan législatif. En effet, une bonne législation peut servir de base pour corriger les inégalités constatées ici et là.

Promulgué par la Loi fondamentale, le principe devrait être garanti par toutes les autres lois et pris en compte au niveau des décisions.

L'approche genre doit alors être analysée dans tous les domaines (éducation, développement, la prise de décision, etc.)

Ainsi, si au niveau de l'éducation il n'y a pas de discrimination mais on remarque, comme chez nous, qu'au niveau du primaire le pourcentage des filles est de 45 % et celui des garçons 55 %; que celui des filles diminue beaucoup au niveau secondaire et universitaire par rapport à celui des garçons, cela demande que beaucoup de choses soient faites pour corriger cette situation.

Au niveau de la santé, il n'y a pas de discrimination mais le taux de mortalité des mères enceintes est très élevé. Pour éviter cela, on devrait mener des services spéciaux pour les femmes et considérer la santé de la reproduction comme une priorité.

Mesdames et Messieurs, le principe d'égalité est consacré par la loi mais il ne pourra être une réalité effective dans le vécu que si la femme participe à la prise de décision depuis la base jusqu'au sommet (dans les instances de prise de décision).

En attendant que ce but soit atteint, les autorités devraient demander l'avis des femmes et tenir compte de leurs propositions et beaucoup de choses pourraient changer.

C'est sur ce souhait que je termine ma communication, je vous remercie. ■

## **Enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle constitution : Les différentes constitutions du Rwanda - analyses des six constitutions connues par le Rwanda**

**M. Jean-Baptiste Muhirwa,  
Commissaire à la Commission juridique et constitutionnelle**

L'histoire constitutionnelle du Rwanda remonte aux années 1960, période où la plupart des pays africains luttent pour recouvrer leur indépendance. Le Rwanda, qui était aussi dans cette mouvance, a cependant connu une situation particulière qu'il serait mieux de souligner.

En effet, vers la fin de la période coloniale le pays était profondément divisé sur une base ethnique ce qui était le résultat d'une longue politique divisionniste mise en oeuvre par le pouvoir colonial et qui, à la veille de l'indépendance, avait bien porté ses fruits.

C'est ainsi que les partis politiques nés dans ce contexte de rupture de la société rwandaise reflétaient ces tendances ethniques. Deux principales formations politiques sont à signaler :

- d'une part, il y avait l'Union nationale rwandaise (UNAR), parti monarchiste à prédominance Tutsi malgré sa tendance nationaliste;
- d'autre part, il y a eu naissance d'un parti opposé à la monarchie, le Parti pour l'émancipation de la masse Hutu (Parmehutu) qui se réclamait défenseur des intérêts d'une ethnie (Hutu), et qui avait le soutien du pouvoir colonial.

### **► Comment ces divisions ont-elles pu s'installer ?**

Cela est le résultat de la politique coloniale au Rwanda. Le pouvoir colonial s'est appuyé dans un premier temps sur le pouvoir monarchique en place à prédominance Tutsi et s'en est servi pour ses propres intérêts. A la veille de l'indépendance, étant donné que le pouvoir royal était déjà en désaccord avec le pouvoir colonial, ce dernier a fait un revirement et s'est appuyé sur une nouvelle classe d'intellectuels Hutu aux idées républicaines, réunis au sein du Parmehutu pour combattre la monarchie. Le parti Parmehutu hérita de l'indépendance du Rwanda en 1962 après avoir mis en exil les partisans de l'UNAR et le roi. Cette lutte interne entre Rwandais va caractériser les premières constitutions qu'a connues le Rwanda.

### **► Les Constitutions rwandaises (de 1961 à 2001)**

#### **La Constitution de la République rwandaise du 28/01/1961**

- La première chose à constater est qu'elle avait été écrite avant même que le pays n'accède à l'indépendance. Le Rwanda était encore sous régime colonial.
- Le préambule montre deux objectifs essentiels du législateur : doter le pays d'un régime démocratique et destituer le roi et le régime monarchique.
- L'Article 1 de cette Constitution dit, je cite, « Le Rwanda est une République démocratique et souveraine ».
- L'Article 18a) dit que le Rwanda reconnaît la tutelle provisoire assumée par la Belgique.
- L'Article 18b) dit que la tutelle exerce son office par un droit de supervision, de veto d'assurance technique et financière.
- La Constitution du 28/01/1961 n'a jamais été considérée comme une vraie constitution même par le pouvoir colonial. C'était plutôt un instrument qui devait faciliter le pouvoir colonial à renverser la monarchie.
- Cette Constitution est sortie du Congrès de Gitarama qui avait réuni les leaders du Parmehutu, les bourgmestres des communes et les conseillers communaux.

### **La Constitution de la République rwandaise du 24/11/1962**

- Contexte politique et social :  
le Référendum du 25/09/1961 avait opté pour la république au détriment de la monarchie. Le Rwanda avait recouvert son indépendance depuis le 1<sup>er</sup> Juillet 1962.
- Les idées principales qu'elle contient :
  - consolidation du régime républicain (introduction des nouvelles valeurs : hymne nationale, drapeau, sceau de la République);
  - abolition du régime monarchique;
  - introduction des principes des droits de l'homme tels que définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme;
  - acceptation du principe de séparation des pouvoirs et de collaboration des hautes institutions nationales : les pouvoirs exécutif, législatif, et judiciaire.
- Le rôle de la population dans le processus d'élaboration : nulle part n'apparaît la participation de la population dans le processus de son élaboration. La Constitution a été adoptée par l'Assemblée nationale.  
\*La Constitution de 62, considérée d'ailleurs comme la première vraie constitution du pays, avait comme caractéristiques principales l'abolition du régime monarchique et la consolidation du jeune régime républicain.

### **La Constitution de la République rwandaise du 20/12/1978**

- Contexte politique et social :
  - cinq ans venaient de passer après le coup d'état militaire qui avait suspendu les institutions de l'Etat;
  - trois ans venaient de passer après la fondation du MRND;
- Les idées principales qu'elle contient :
  - le MRND est confirmé comme parti unique et institution supérieure qui dirige le pays;
  - principes de séparation des pouvoirs;
  - principes des droits de l'homme;
  - dissolution de la Cour suprême;
  - la mise en place du Conseil national pour le développement (CND), un parlement qui avait plutôt un rôle consultatif;
- Le rôle de la population dans le processus d'élaboration : n'apparaît nulle part dans le processus de l'élaboration de cette Constitution, cependant elle a été soumise au référendum.  
\*La différence importante à remarquer ici entre la Constitution de 1962 et celle de 1978 est que dans la Constitution de 1978 :
  - il y a eu institutionnalisation du monopartisme;
  - dissolution de la Cour suprême;
  - le CND n'est pas un parlement au vrai sens du terme.La Constitution de 1978 a dilué d'autres institutions aux profits du pouvoir exécutif.

### **La Constitution de la République rwandaise de 1991**

- Contexte politique et social :
  - le FPR Inkotanyi avait déjà commencé sa lutte armée contre le pouvoir en place depuis le 01/10/90;
  - le courant du multipartisme en Afrique (réf. au Sommet de la Baule où le Président français dans son discours a imposé la démocratisation aux partenaires de la France comme condition nécessaire de l'aide).
- Les idées principales qu'elle contient : accepter le principe de séparation de pouvoirs, les principes des droits de l'homme sont repris; accepter le multipartisme.
- Le rôle de la population dans le processus d'élaboration : Il n'y a pas eu large consultation de la population. Les idées contenues dans cette Constitution proviennent plus des membres de la commission.

### **Les Accords de paix d'Arusha**

- Contexte politique et social : les Accords de paix d'Arusha ont mis fin à un conflit armé. C'est une constitution négociée en vue de mettre fin à la guerre qui opposait le Gouvernement rwandais et le Front patriotique rwandais. Ces Accords devaient régir le pays pendant une période de transition et prévoyaient la mise sur pied d'une commission juridique et constitutionnelle ayant pour mission de préparer la constitution qui devait régir le pays après la transition.
- Les idées principales qu'ils contiennent sont reprises en quatre accords :
  - l'accord relatif à l'Etat de droit, qui explicite : l'unité nationale, la démocratie, le pluralisme politique, les principes des droits de l'homme;
  - l'accord relatif au partage du pouvoir;
  - l'accord relatif au rapatriement et à la réinstallation des réfugiés ainsi que la réinstallation des déplacés de la guerre;
  - la disposition finale et transitoire.
- Le rôle de la population : les Accords d'Arusha ont été négociés en dehors du pays sous la supervision de la communauté internationale. La population n'y a joué aucun rôle.

### **La Loi fondamentale de la République rwandaise**

La Loi fondamentale que régir le Rwanda pendant cette période de transition est composée de :

- la Constitution de 91 dans ses parties qui ne sont pas en contradiction avec les Accords de paix d'Arusha;
- les Accords de paix d'Arusha;
- la Déclaration du FPR Inkotanyi du 17 Juillet 1994;
- le protocole entre les forces politiques sur la mise en place des institutions nationales signé le 24 Novembre 94.

Il y a une disposition qui régleme ces textes en cas de conflit.

### **► Conclusion**

Les constitutions qu'a eues notre pays ont des caractéristiques communes, à savoir :

- chaque fois elles répondaient à la volonté des tenants du pouvoir en place;
- leurs vision n'était pas futuriste ou durable mais adressait plus les préoccupations graves du moment;
- la population a été toujours exclue du processus d'élaboration de ces constitutions tandis que le rôle de la femme a été nul;

\*La Commission juridique et constitutionnelle se propose, dans sa démarche vers une nouvelle constitution, de corriger les erreurs du passé. Notre approche veut privilégier la consultation populaire et à chaque étape l'aspect "genre" a été considéré.

Je laisse ma collègue vous donner plus de détails. Je vous remercie. ■

## **Enjeux propres à l'élaboration d'une nouvelle constitution : La nouvelle constitution rwandaise**

**Mme Judith Kanakuze,  
Commissaire à la Commission juridique et constitutionnelle**

### **► Cadre de l'élaboration de la nouvelle constitution**

L'esprit de l'élaboration de la nouvelle constitution rwandaise est caractérisé par la volonté politique de mettre en place une constitution dans laquelle chaque Rwandais et chaque Rwandaise se reconnaît acteur et bénéficiaire.

L'approche participative et inclusive dans le cadre de l'élaboration de cette constitution est privilégiée. Ce séminaire relatif à la contribution des parlementaires à l'élaboration de la nouvelle constitution est une illustration parlante; tant d'autres exemples vous seront aussi donnés dans cet exposé.

Comme il vous a été annoncé dans les exposés précédents des membres de la Commission juridique et constitutionnelle, le projet de constitution connaît un processus d'élaboration conformément à la mission assignée à la Commission chargée d'accompagner ce processus et de le piloter.

Cette mission, confiée à la Commission juridique et constitutionnelle, consiste à :

- préparer l'avant-projet de la constitution;
- chercher, recueillir et rassembler les propositions données par la population en s'inspirant des exemples des autres pays;
- expliquer à la population ce qu'est une constitution et les idées principales qu'elles contient;
- préparer l'avant-projet des lois devant régir la dernière période de la transition;
- rassembler toutes les lois devant être modifiées pour les adapter à la constitution.

### **► Des axes stratégiques facilitant l'approche participative et inclusive**

#### **Comprendre le contenu de la nouvelle constitution**

Il y a un patrimoine constitutionnel universel (préambule, organisation du pouvoir, droits fondamentaux et devoirs) à sauvegarder, mais le plus important c'est que les Rwandais y inscrivent tout ce qui ressort de leur réalité, cela pour avoir été associés à l'analyse du contexte rwandais et au choix raisonné des orientations clés devant figurer dans la constitution.

Autrement dit, cette Loi fondamentale qui est la nouvelle constitution que les Rwandais vont se confectionner leur donnera une grande marge de manœuvre pour d'autres lois aussi bien pour protéger que pour promouvoir les droits civils et politiques, les droits socioéconomiques et culturels, les droits aussi bien publics que privés. Il faut que les Rwandais se confectionnent une étoffe à leur taille et même à la taille de la génération à venir (cas des américains).

Les grandes composantes constitutionnelles de ce qu'on appelle patrimoine universel constitutionnel sont les suivantes :

#### **Le préambule**

Cette partie met en lumière la raison d'être des différentes parties de la constitution.

Le préambule présente d'une manière claire et synthétique le fondement de la constitution dont les détails se retrouvent dans les articles des autres chapitres.

Pour la nouvelle constitution rwandaise l'analyse participative à faire avec les différentes couches de la population rwandaise donnera les orientations qui vont motiver les éléments du préambule et ainsi justifier les articles des autres chapitres de la nouvelle constitution.

### **Le titre concernant les institutions et l'organisation du pouvoir**

C'est une partie descriptive qui comprend les aspects suivants : institutions et régimes et types de pouvoir et leur mise en place; séparation des pouvoirs; équilibre des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire).

On y traite aussi des armoiries et de la devise du pays.

Pour la nouvelle constitution rwandaise en élaboration, il est envisagé des outils ou un guide d'entretien qui, après que la population aura été formée sur les principes constitutionnels ramenés au cas du Rwanda (formation prévue depuis juillet 2001 - novembre 2001), faciliteront un débat de consultation populaire sur les grands thèmes de préoccupation nationale.

Cette étape permettra de capitaliser les grandes préoccupations de la population ainsi que les grandes priorités en terme de solution devant figurer dans la nouvelle constitution.

Les idées touchant à l'organisation du pouvoir et aux institutions seront mentionnées à ce niveau.

### **Le titre concernant les droits de l'homme et devoirs du citoyen**

Tout ce qui a trait à la vie et à la dignité humaine, aux droits fondamentaux (droits à la vie, à la liberté, à la propriété, etc.), ainsi qu'aux devoirs des citoyens envers la communauté et envers l'Etat, y sera décrit.

Pour le cas de la nouvelle constitution rwandaise, le contenu va refléter la détermination à sauvegarder l'état de droit en précisant les mesures de prévention et de résolution de toute forme de violation des droits humains fondamentaux et d'autres droits.

Il faudra un chapitre qui traite de la gestion des conséquences du génocide et de l'éradication de ses causes profondes, etc.

Il s'agit d'hypothèses de thèmes qui seront complétés lors de la consultation populaire.

Les dialogues communautaires lors de la consultation populaire vont permettre de dégager le patrimoine culturel à sauvegarder pour l'unité et la réconciliation nationale, pour la justice sociale et la justice participative et les valeurs traditionnelles dans le cadre de l'égalité des genres.

### **Le titre concernant les dispositions transitoires et finales**

Cette partie spécifie encore une fois la suprématie de la constitution et parle du processus de mise en oeuvre des différentes dispositions d'amendement et de comment la constitutionnalité est protégée.

Dans le processus d'élaboration de la constitution en cours, les débats populaires, les consultations des autres constitutions, donneront des orientations en rapport avec les amendements, et au besoin, même l'institution d'une forme originale visant à protéger la nouvelle constitution rwandaise sera décrite dans ce chapitre.

### **► La stratégie et le rôle des partenaires comme le Forum des femmes rwandaises parlementaires et d'autres**

#### **Information, Education, Communication (I.E.C)**

Cette stratégie va contribuer à l'éducation civique ou à la socialisation politique des citoyens rwandais.

Le dernier séminaire de 15 jours des membres de la Commission juridique et constitutionnelle sur les différents aspects de la constitution et l'organisation du pouvoir a fait ressortir beaucoup de constats dont un est que, pour les Rwandais, la politique et les politiciens ne sont pas compris selon la vraie vocation de la politique qui est « la manière de diriger la société ». Concept est perçu négativement.

Alors faut-il décriminaliser la politique par une éducation civique accompagnée d'un bon leadership ou la bonne gouvernance ? C'est dans cette logique des choses que la population pourra se sentir motivée et donner sa contribution à la nouvelle constitution.

La stratégie d'IEC va amorcer ce processus de sensibilisation dont le suivi sera assuré par les autres acteurs partenaires comme le Forum des femmes rwandaises parlementaires, le MINALOC, la société civile et les autres.

Les moyens à utiliser sont les dialogues communautaires (réunion, la radio, la TV, la presse écrite, les affiches, les concours musicaux, la poésie, I.C.T., moyennant les moyens financiers y afférents).

### **Formation et suivi de la formation**

Cette stratégie concerne aussi bien les membres de la Commission juridique et constitutionnelle que les leaders à la base.

Les décideurs au niveau central, les groupes spécialisés des établissements publics et privés, les membres de la société civile, les personnes détenues (prisons), les réfugiés, la diaspora.

Il est très important qu'il y ait une implication ou participation équitable aussi bien des hommes que des femmes, de la jeunesse (femmes, filles et garçons) dans des proportions égalitaires.

La Commission juridique et constitutionnelle est responsable de cette formation au premier plan.

La Commission a déjà préparé un module de formation appelé « Imfashanyigisho ku birebana n'Itegeko Nshinga » que l'on traduirait comme un matériel didactique pour comprendre les caractéristiques d'une constitution. Il est prévu d'abord de former 40 personnes, dont 28 du MINALOC, qui se joindront aux membres de la Commission pour faire les formations des leaders locaux pour la période août 2001 - décembre 2001.

Une fiche de suivie qui sera remise aux leaders locaux sera remplie au fur et à mesure qu'ils restituent la formation à la communauté.

Les rapports seront envoyés à la Commission et des boîtes à idées seront installées dans les districts et sur les lieux publics pour être collectées et exploitées au fur et à mesure par la Commission.

### **Stratégie de consultation populaire et autres sources**

Il s'agit de recueillir des données quantitatives et qualitatives sur les principaux thèmes devant régir la constitution rwandaise. L'outil utilisé sera un check-list ou guide d'entretien élaboré et validé auprès d'un échantillon représentatif au niveau des provinces et districts. Les autres constitutions et expériences étrangères seront aussi prises en compte. L'apport de la consultation sera compilé et analysé pour en dégager l'avant projet de la nouvelle constitution qui sera aussi validé auprès de la population.

### **► Conclusion et recommandations**

Tel qu'il a été démontré, l'élaboration de la nouvelle constitution rwandaise est une tâche qui concerne tous les Rwandais, c'est à dire toute la population de droit (résidents présents et résidents absents, les réfugiés, la diaspora).

Les expériences d'ailleurs vont donner une idée des responsabilités que doivent assumer les compatriotes en tant que personnes gérant leur destinés d'une manière inclusive et égalitaire l'intégration de l'approche genre dans la nouvelle constitution va pouvoir se concrétiser à ce niveau.

Cette initiative du Forum des femmes rwandaises parlementaires que nous sommes entrain de vivre aujourd'hui trace déjà les horizons garantissent que la Commission juridique et constitutionnelle ne fait pas cavalier seul, la tâche de sensibilisation de formation et suivi et même l'action de consultation s'en trouvera facilitée dans le cadre d'un partenariat en aval et en amont du processus.

C'est dans ce cadre que les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit du Forum des femmes rwandaises parlementaires et d'autres partenaires participants à ce séminaire :

- Il est souhaitable que les recommandations émanant du présent séminaire dégagent les niveaux d'appui au suivi de la formation qui sera faite par la Commission juridique et constitutionnelle aux leaders communautaires et aux groupes spécialisés et au niveau de la base; qu'une attention particulière soit donnée à la participation des femmes aux différentes étapes de l'élaboration de la nouvelle constitution et à la prise de décision dans les institutions et instances de prise de décision qui seront mises en place.
- Au Forum des femmes parlementaires, il est recommandé de développer un cadre de concertation avec le Ministère du Genre et de la Promotion de la femme et les différentes organisations de promotion du statut de la femme pour recueillir les idées à partir de la base et confectionner un

document de référence pour rendre la nouvelle constitution « sensible au genre » (c'est-à-dire une constitution intégrant l'approche genre d'une manière transversale).

Avant de clore cet exposé, nous réitérons notre engagement à l'usage de l'approche participative et inclusive dans le processus d'élaboration de la nouvelle constitution rwandaise piloté par la Commission juridique et constitutionnelle et nous serons toujours au rendez-vous pour tout échange comme cette initiative du Forum des femmes rwandaises parlementaires. Je vous remercie. ■

## Un budget national équilibré en fonction du genre

**M. Mbaye Diouf, Directeur,  
Centre sous-régional de développement pour l'Afrique de l'Est  
de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique**

### A. DÉFINITION DES CONCEPTS "BUDGETS" ET "GENRE"

#### 1. Du budget aux finances publiques de l'Etat

- ▶ Deux conceptions opposées : la conception libérale et la conception interventionniste
- ▶ Rôle du budget dans le développement économique et social
- i) Des ressources et des instruments pour agir selon les lois et règles en vigueur (votés par le parlement) : la loi des finances; le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux du trésor; les règles fiscales (fiscalité), les règles de gestion de la trésorerie de l'Etat (trésor).  
Ces lois et règles sont déterminées par les politiques financières, monétaires et fiscales de l'Etat et au-delà de celles-ci par la stratégie de développement économique du Gouvernement.
- ii) Options budgétaires possibles :
  - l'équilibre par tous les moyens :  
limite des dépenses au strict minimum : l'Etat se limitant à des fonctions administratives, de maintien de l'ordre et de la paix (police, justice, défense) de représentation souveraine (diplomatie). Dans ce cas, l'équilibre économique est laissé aux individus dont la somme des intérêts doit résulter en cet équilibre, à cette harmonie parfaite que l'Etat ne doit pas rompre.
  - le budget, les finances comme moyen d'incitation de la demande et de l'offre et, à terme, de la réalisation de l'équilibre économique :  
augmentation de la dépense publique → augmentation de la demande → offre → équilibre (en phase de dépression ou de récession).
    - dépenses publiques d'investissement : moyen d'accroître la production de l'économie;
    - dépenses publiques de transferts : redistribuer des revenus à des catégories défavorisées.

#### 2. Impôts : Nouveau rôle

Couverture des dépenses publiques mais aussi instruments d'égalisation des conditions sociales par l'amputation (impôts sur les fortunes), l'incitation (exonérations) et la surimposition.

#### 3. L'équilibre budgétaire n'est pas une fin en soi

Comme nous venons de le voir, les finances publiques devraient avoir, dans l'optique du développement économique et social, trois rôles : l'orientation (objectifs économiques et sociales), l'impulsion (influence demande/offre, initiatives) et la réalisation (infrastructures socio-économiques).

L'équilibre à terme par la production est le seul équilibre viable.

Comment le réaliser :

- budget cycliques;
- équilibre partiel (ex. de la Suède);
- méthode des amortissements alternatifs.

Ex. des USA : l'incitation est venue de la baisse des impôts et non de l'augmentation des dépenses publiques = maintien d'un déséquilibre cyclique.

### Synthèse : définition des finances publiques et du budget

Le budget est :

- le filtre prélevant l'impôt (une partie des revenus nationaux) et redistribuant celle-ci en fonction des objectifs économiques et sociaux;
- l'acte de prévision des recettes et dépenses de l'Etat;
- l'acte d'autorisation par le Parlement à l'Etat de percevoir des recettes et de les affecter à des dépenses;
- l'acte périodique;
- un moyen de déterminer la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat à la lumière d'équilibres financiers et économiques.

Trois instruments législatifs permettent dans beaucoup de pays de façonner le budget : la loi des finances, les lois rectificatives des finances et la loi de règlement.

Depuis peu la discussion de la loi des finances est précédée bien avant la préparation du budget par des débats sur la loi d'orientation budgétaire. Ceci permet aux députés de s'assurer de la pertinence de la stratégie de développement économique de référence et comment le budget permet d'en assurer l'exécution.

### **B. PREPARATION ET VOTE DU BUDGET**

- Préparation par l'Exécutif
- Vote par le Parlement

Deux budgets : fonctionnement et équipement/capital

Evaluation des dépenses : "services votés"; "mesures nouvelles"

Dépenses relatives au budget d'équipement : excédents du budget de fonctionnement + dons + emprunts

Evaluation des recettes :

- Méthode de "la pénultième année" : + tantièmes de majoration : moyenne des plus - values au cours des cinq dernières années ;
- Méthode d'évaluation directe : basée sur les rendements des divers impôts/recettes fiscales, compte étant tenu de la conjoncture économique et des modifications de la fiscalité.

L'annualité, l'universalité et l'unité : des règles qui permettent une maîtrise de l'ensemble du budget de l'Etat, i.e. :

- budget général;
- budgets annexes;
- comptes spéciaux du Trésor : fonds d'affectation spéciale; comptes de commerce; comptes de règlements avec l'étranger; comptes d'opération monétaire; comptes de prêt > 2 ans; comptes d'avance; comptes de garantie.

Le budget n'est jamais neutre, mais reflète-t-il les besoins d'une société visant l'équilibre et la pleine participation des citoyens de tous les sexes ? Est-il équilibré en fonction du genre ?

#### **1. Problématique de genre**

- ▶ Un déséquilibre hommes/femmes est constaté dans l'éducation, la prise de décision, les responsabilités professionnelles, les responsabilités au niveau du ménage, la propriété/le patrimoine (terre, logement, revenus), la santé et les infrastructures socio-économiques.
- ▶ Approche au ré-équilibre :
  - l'approche féministe met l'accent sur les antagonismes et l'exclusion;
  - l'approche genre : les valeurs familiales sont redécouvertes et avec elles les complémentarités entre les sexes; les déséquilibres sont à corriger hors de toute exclusion; l'accent est mis sur ce qui contribue à l'avancement de la femme et à sa libération (pour qu'elle se rapproche et rattrape l'homme dans un contexte d'harmonie entre les deux sexes).

## 2. Cadre de référence pour le budget équilibré en genre

### Le Programme d'action de Beijing

Domaines de concentration : la réduction de la pauvreté chez la femme; inégalités dans l'accès à l'éducation etc.; le caractère inadéquat des moyens mis en œuvre; les inégalités dans l'accès à la santé et le caractère inadéquat des moyens dans ce secteur; la violence contre les femmes; les effets des conflits armés sur la femme; les inégalités dans les structures économiques et politiques dans tous les types d'activités productives dans l'accès aux ressources; les inégalités dans le partage du pouvoir et la prise de décision à tous les niveaux; l'insuffisance des mécanismes à tous les niveaux pour la promotion de la femme; les droits de la femme en tant qu'être humain; l'accès aux moyens d'information et de communication; la gestion des ressources et de l'environnement.

Ce programme doit bien entendu être traduit en actions et ces actions intégrées dans une stratégie efficace à définir et des programmes.

Le budget équilibré en fonction du genre sera le résultat d'un processus qui consiste en la définition de paramètres découlant de cette stratégie et de ces programmes

Il est de définir une stratégie de développement socio-économique compatible avec le Programme d'action et d'adopter un cadre macro-économique conséquent.

### ► **Les modèles d'ajustement en cours d'application prônent des politiques ayant des effets incompatibles avec les objectifs du Programme d'action de Beijing**

Description des instruments de politique et des mesures :	Effets socio-économiques :
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réductions budgétaires drastiques, notamment des dépenses, des subventions aux services sociaux et aux biens essentiels;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– détériorent les conditions sociales, l'environnement propice et le potentiel futur de développement; obligent à procéder à une déflation massive dans le secteur public;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– promotion exclusive des exportations traditionnelles grâce à des prix plus rémunérateurs pour les "commercialisables" seulement;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– compromet la production et l'autosuffisance alimentaire et peut entraîner une dégradation non-souhaitable de l'environnement; pourrait entraîner une offre pléthorique et une baisse des prix (mythe de la composition des exportations);</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– resserrement considérable et général du crédit;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– entraîne une contraction générale de l'économie, une baisse d'utilisation des capacités, la fermeture d'entreprises et une pénurie accrue de biens et de services essentiels;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– dévaluation généralisée grâce à des marchés libres de devises, des ventes de devises aux enchères et des dépréciations monétaires importantes et fréquentes;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– débouche sur des hausses des prix des biens et services essentiels intolérables socialement; augmente le coût intérieur des facteurs de production importés; compromet l'utilisation des capacités; entraîne une inflation générale; détourne des devises étrangères très limitées vers des activités spéculatives et aggrave la fuite des capitaux; détériore le mode de répartition du revenu; compromet la croissance et peut entraîner un blocage des exportations traditionnelles du fait de prix plus rémunérateurs pour ces produits ou ces "commercialisables".</li> </ul>

- taux d'intérêts réels extrêmement élevés (taux nominaux d'intérêt ajustés à l'inflation);
- libéralisation totale des importations;
- dépendance excessive sur les marchés extérieurs afin d'assurer la vérité des prix dans des situations de marchés désorganisés et impératifs;
- privatisation à outrance.
- orientent l'économie vers des activités spéculatives et commerciales en décourageant l'investissement productif; alimentent l'inflation;
- entraîne une dépendance extérieure plus grande, aggrave les problèmes de devises étrangères; met en danger des priorités nationales telles que l'autosuffisance alimentaire; mine la capacité des industries naissantes et de ce fait ralentit l'industrialisation;
- aggrave l'inflation du fait des hausses brutales des coûts et des marges commerciales; détourne des modes de production et de consommation souhaitables et des priorités et peut faire échouer l'ensemble du processus de transformation;
- mine la croissance et la transformation; compromet le bien-être social et les conditions sociales.

► **Paramètres d'une stratégie et d'un cadre macro-économique susceptibles de favoriser le genre dans l'élaboration des programmes et budgets**

- | Paramètres :  | Effets :  |
|---|---|
| – réformes foncières pour un accès accru et le droit à la terre; développement du rôle des femmes en tant qu'agents du changement et modernisation du secteur de la production alimentaire;   | – augmentation de la production et des emplois rémunérés; atténuation de la pauvreté et répartition plus équitable du revenu;                       |
| – allocation d'au moins 20 à 25% des investissements publics à l'agriculture;   | – amélioration de l'infrastructure rurale et des institutions agricoles; augmentation de la productivité agricole; accroissement de l'emploi rural; |
| – allocation d'une part accrue des devises à l'importation de facteurs essentiels pour l'agriculture et le secteur manufacturier; expansion des emplois agricoles et industriels; augmentation de la production intérieure de biens essentiels et éviter le recours à la restriction des importations; liens intersectoriels accrus entre l'agriculture et l'industrie; | – satisfaction des besoins essentiels;  |
| – allocation sectorielle du crédit en utilisant des principes en matière de crédit qui favorisent le sous-secteur alimentaire et la fabrication des biens essentiels;   | – production accrue de vivres et d'articles manufacturés essentiels; accroissement de l'emploi rémunéré;  |
| – adoption des codes et de procédures d'investissement propres à promouvoir et à développer les petites industries;   | – environnement plus propice, avec une participation accrue des entrepreneurs locaux;   |

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- recours à des taux d'intérêt nominaux sélectifs de façon à ce que les taux d'intérêt sur les prêts pour des activités spéculatives soient supérieurs à ceux sur les prêts pour des activités productives et que les taux d'intérêt réel pondéré sur l'épargne qui en résultent soient positifs;</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- mobilisation accrue de l'épargne intérieure; réduction des activités spéculatives; transfert des ressources vers des activités productives;</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- création et renforcement d'institutions financières rurales;</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- mobilisation accrue de l'épargne rural et amélioration du rôle des intermédiaires financiers;</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- réhabilitation et rationalisation des capacités de production installées et des infrastructures; mise en place d'un système national efficace de maintenance;</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation accrue des capacités; croissance économique; économie de devises étrangères;</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation rationnelle des taux de change multiples de facto et/ou création et rationalisation d'un tel système pour les transferts de ressources, la mobilisation des ressources et l'arrêt de la fuite des capitaux, et pour assurer la disponibilité des produits d'importations essentiels;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- encouragement des transferts de capitaux, notamment par les nationaux vivant à l'étranger et découragement de la fuite des capitaux; amélioration de la balance des paiements; satisfaction des besoins essentiels;</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- création d'un fonds spécial de prêts à taux subventionnés pour certains groupes d'opérateurs économiques.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- stimulation de l'accroissement des activités productives.</li> </ul>   |

Cette série de paramètres devrait permettre de renforcer et diversifier la capacité de production.

► **Une deuxième série de paramètres contribue à l'accroissement du revenu et à l'amélioration de son mode de répartition**

- | Paramètres :  | Effets :  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- élargissement de l'assiette de l'impôt, amélioration de l'efficacité du système de collecte des impôts et moralisation accrue de ceux qui en sont chargés;</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- accroissement des recettes publiques;</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction, autant que possible, des dépenses publiques consacrées à la défense et à des activités non productives du secteur public;</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- dégagement de ressources pour l'investissement; meilleure allocation de ressources; amélioration de la balance des paiements;</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- suppression des subventions aux entreprises semi-publiques, sauf dans le secteur social et dans les industries de base ayant une importance stratégique au plan national;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- dégagement de ressources pour les investissements productifs; meilleur équilibre budgétaire;</li> </ul>                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- recours à un financement par déficit limité et réaliste pour des investissements dans la production et dans l'infrastructure faisant très peu appel aux importations;</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- croissance soutenue grâce à un appui aux unités de production appropriées;</li> </ul>  |

- prix minimum garanti pour les cultures vivrières grâce à des réserves alimentaires stratégiques.
  - production alimentaire soutenue; revenu garanti aux agriculteurs; accès accru de la majorité de la population aux produits alimentaires; lutte contre l'inflation.
- **Il est en outre nécessaire de restructurer les dépenses publiques en les orientant vers des activités de développement susceptibles de favoriser le genre**
- |   |  |
|---|--|
| <p>Paramètres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– réforme des dépenses (sans pour autant accroître les dépenses totales gouvernementales) en vue d'un accroissement des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux afin qu'une moyenne de 30 % des dépenses annuelles totales soit consacrée au secteur social (particulièrement l'éducation, la santé, l'intégration des femmes au développement) et, par la suite, maintien du taux de croissance des dépenses publiques dans ces secteurs à un niveau supérieur au taux d'accroissement démographique;</li> <li>– politique sélective des subventions des prix, etc. en vue d'accroître l'offre de biens de première nécessité requis pour maintenir un climat social stable pour le développement;</li> <li>– limitation du coefficient du service de la dette à des proportions permettant de soutenir et d'accélérer la croissance et le développement;</li> <li>– stimulants spécifiques pour les produits d'exportation transformés et certains produits de base soigneusement choisis.</li> </ul> | <p>Effets :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– satisfaction des besoins sociaux essentiels; investissement dans le capital humain; relèvement du niveau de vie de la majorité de la population;</li> <li>– meilleur accès aux biens et services essentiels ainsi qu'aux facteurs de production intermédiaires essentiels; production accrue de matières premières industrielles; lutte contre l'inflation;</li> <li>– dégagement de ressources pour des activités productives afin d'appuyer l'ajustement accompagné de transformation; amélioration de la balance des paiements;</li> <li>– diversification plus grande, réduction de la vulnérabilité aux fluctuations des cours des produits de base; augmentation des exportations et des recettes d'exportation.</li> </ul> |
|---|--|
- **Mesures d'appui institutionnel**
- |   |   |
|---|---|
| <p>Mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– mise en place de "systèmes de crédit contrôle pour la production alimentaire" suffisamment dotés dans les zones rurales avec accès facile pour les agriculteurs notamment en matière d'aval;</li> </ul> | <p>Effets :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– accroissement soutenu de la production alimentaire et adoption de technologies propres à réduire la vulnérabilité aux conditions climatiques grâce à un accroissement des investissements dans des domaines tels que les projets d'irrigation à petite échelle;</li> </ul> |
|---|---|

- renforcement de la recherche agronomique axée sur la production; mise en place de services et de systèmes de vulgarisation pour la diffusion et l'application de la recherche;
- création d'institutions rurales pour encourager les industries familiales et les petites industries avec un accent sur la technologie autochtone; le financement intérieur; l'infrastructure rurale et la participation des femmes;
- élaboration d'une législation précise sur la propriété, sur la participation des différents groupes socio-économiques tels que les coopératives rurales, les artisans, les commerçants, etc;
- création d'institutions de développement communautaire, particulièrement d'ONG locales et de programmes d'auto-assistance;
- participation accrue des populations à la prise de décisions et aux programmes d'exécution.
- réalisation rapide de la révolution verte en Afrique particulièrement en ce qui concerne les cinq cultures fondamentales pour l'autosuffisance alimentaire dans la région (maïs, sorgho, mil, riz et tubercules) et accélération du processus de mise en place d'une base industrielle;
- promotion du développement rural intégré, attrait plus grand des régions rurales, promotion du développement technologique rural; création d'emplois;
- participation accrue de la population à la production, à la commercialisation et au développement en général et renforcement du secteur non structuré à intégrer en fin de compte dans le courant du développement;
- utilisation des collectivités, sur la base du volontariat, pour la mise en place d'infrastructures rurales telles que des routes de desserte et d'accès, des centres de santé et des cliniques, des écoles et des petits projets d'irrigation;
- confiance accrue des populations dans la société et le gouvernement, détermination plus efficace des ressources humaines très motivées.

Voilà quelques pistes et des paramètres précis de référence pour l'évolution du budget vers l'équilibre en fonction du genre. Il s'agit d'un processus et non d'une révolution.

### 3. Les conditions de la réalisation de l'objectif "budget genre"

#### ► Au niveau de la préparation du budget :

- sensibilisation des fonctionnaires chargés de la préparation des budgets;
- consultations interministérielles entre le Ministère du genre et les autres ministères;
- identification de programmes en droite ligne des paramètres sus-indiqués;
- adoption des paramètres "genre" comme instruments d'arbitrage par le Ministre des finances et le Premier Ministre.

#### ► Au niveau de l'adoption du budget :

- Une fois voté, le budget doit faire l'objet d'un suivi constant au niveau;
- des négociations avec les divers partenaires;
- des allocations et des libérations effectives des fonds;
- de l'utilisation des fonds pour éviter les détournements.

#### ► La défense du budget :

- pression;
- alliances.

## ANNEXE

### Elaboration des lois y compris celle du budget national prenant en compte les questions de genre

Document d'information présenté par la Commission économique pour l'Afrique

#### DES FINANCES PUBLIQUES ET DU BUDGET

Pour une compréhension claire du rôle que joue le budget, il convient de l'examiner dans le cadre global des finances publiques, c'est-à-dire de l'ensemble des moyens financiers dont dispose l'État pour réaliser ses objectifs.

Ces moyens financiers obéissent à trois séries de règles :

- les règles fiscales en vertu desquelles l'État est censé prélever des moyens financiers en quantité relativement suffisantes pour couvrir les dépenses publiques;
- les règles de trésorerie qui régissent le mouvement des moyens financiers;
- les règles budgétaires dont le rôle est d'assurer un emploi judicieux conforme à l'intérêt national.

Ces règles ne sont pas indépendantes les unes des autres. Leur application permet à l'État non seulement de disposer de moyens mais également d'orienter l'utilisation de ces moyens en vue d'atteindre ses objectifs politiques, sociaux et économiques.

Il en découle un ensemble de règles juridiques qui constitue le statut des finances publiques.

Les politiques financière et fiscale de la collectivité ainsi que la politique budgétaire ne peuvent être neutres; derrière les phénomènes financiers, il y a les individus, leurs activités et leurs biens, la réalité sociale, c'est-à-dire des situations particulières.

Recettes et dépenses publiques, en d'autres termes le budget, sont des moyens d'intervention de l'Etat pour influencer ces situations particulières, pour répondre aux exigences du développement socioéconomique et à la demande sociale.

D'où :

- l'importance à accorder à l'élaboration de la loi de finances;
- la compréhension claire que les parlementaires doivent en avoir pour autoriser l'exécution de la loi de finances dans un sens conforme aux intérêts de la nation et des éléments constitutifs de cette dernière.

C'est dans cette perspective que s'inscrit l'élaboration de la loi de finances prenant en compte les questions de "genre", c'est-à-dire des rapports d'équilibre entre les hommes et les femmes dans une société donnée.

L'objet de cet exposé est donc d'indiquer des repères susceptibles :

- de clarifier la réalité des finances publiques et en particulier du budget, définir les contours et le contenu de la loi de finances et le processus de son élaboration et de son adoption;
- de déterminer les voies et moyens de faire prendre en compte l'élément "genre" dans l'élaboration de la loi de finances.

#### LA LOI DE FINANCES : NATURE ET PROCESSUS D'ELABORATION

##### ► Nature de la loi de finances

Les lois de finances, dont le budget constitue l'élément central, déterminent la nature, le montant de l'affectation des ressources et les chargées de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent.

##### Trois types de lois de finances :

- la loi de finances de l'année;
- la loi de finances rectificative : portant rectification en cours d'année des montants de ressources et des charges prévues initialement;
- La loi de règlement : post-exécution de la loi de finances de l'année, portant constat et approbation des différents résultats financiers.

Par opposition à la loi de finances, le budget n'est qu'un document comptable, un ensemble de comptes qui décrivent pour une année toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat. La loi de finances détermine les charges et les ressources, c'est un acte fondamental de l'Etat qui en dresse le programme de l'action gouvernementale pour une année.

La préparation de la loi de finances est du ressort de l'Exécutif et l'autorisation du ressort du parlement.

### ► **Processus d'élaboration**

La responsabilité de l'Exécutif est toujours expressément prévue par un article de la constitution. Le Ministère des finances est chargé de cette préparation administrative de la loi de finances.

#### **La préparation se déroule en deux phases :**

- Phase 1 : Détermination des grandes masses du budget ("services votés" et mesures nouvelles/dépenses de fonctionnement et dépenses de capital). Cette détermination prend en compte les objectifs de politique socioéconomique. Elle est effectuée par délégation par le Ministre des finances qui adresse une circulaire à ses autres collègues;
- Phase 2 : Elaboration des mesures détaillées par les divers ministères soumises à l'appréciation du Ministre des finances.

Les points de désaccords éventuels sont discutés entre le Ministre des finances et les autres ministres concernés et en dernier ressort soumis à l'arbitrage du Premier Ministre.

Un projet de dépenses d'investissement est élaboré et inclus dans le projet de loi de finances.

La classification des dépenses publiques est un aspect important du contenu de la loi de finances.

L'évaluation des montants des masses budgétaires (recettes) se fait suivant les règles suivantes :

- sur base de la "pénultième année" majorée des plus-values des cinq dernières années;
- méthode directe : derniers chiffres connus des recettes fiscales; évolution de la conjoncture économique - effets des modifications de la législation fiscale corrigée par l'indice des recouvrements.

### ► **Règles de présentation de la loi de finances**

Il s'agit de règles permettant le contrôle du parlement.

Quatre règles : règle de l'annualité, règle de l'unité (un seul document), règle de l'universalité, règle de la spécificité.

### ► **Contenu de la loi de finances**

"Toute la matière des finances publiques se ramène à considérer les charges publiques et à rechercher comment et pourquoi elles sont couvertes." (JEZE)

### ► **Approche classique financière**

Equilibre budgétaire (ressources = charges).

Cependant l'équilibre n'est pas une fin en soi (approche moderne).

### **Dépenses publiques**

La classification des dépenses publiques est un aspect important du contenu de la loi de finances.

#### **Trois approches :**

- classifications administratives : par ministère/fonctions/juridique : "services votés"/"mesures nouvelles"; budget général/budgets annexes/comptes spéciaux du trésor; dépenses définitives et dépenses provisoires (prêts et avances); dépenses de programme (plusieurs années);
- classifications politiques : "dépenses neutres" censés n'avoir aucun impact direct sur le milieu social et économique et les "dépenses actives" qui visent à mobiliser le milieu;
- classifications économiques : dépenses de fonctionnement; dépenses en capital; "dépenses effectives" et "dépenses de transfert" (sociales).

En fait, la loi de finances est souvent une combinaison de tous ces types de classifications : les dépenses publiques y sont présentées sous les classifications sus-indiquées. Ceci facilite l'analyse sous divers optiques.

### **Recettes/Ressources publiques**

Sources : revenus du domaine et des services, impôts, taxes, parafiscalités, emprunts, etc.

## ► **Le vote de la loi de finances**

### **Définition des compétences financières du parlement en énumérant :**

- dispositions financières relatives à l'Etat;
- dispositions financières relatives aux personnes morales autres que l'Etat (collectivités publiques/locales);
- dispositions financières relatives aux établissements publics ayant une personnalité morale où les modalités de contrôle et d'exécution du budget échappent au parlement.

### **Procédure de vote :**

- la Commission des finances examine le projet de loi de finances et établit un rapport détaillé. Ce rapport doit être soumis aux autres commissions pour avis avant présentation à la plénière;
- restrictions aux droits d'amendement des députés.

### **Ces restrictions s'appliquent :**

- si ces amendements ont pour effet une diminution des ressources publiques ou l'aggravation d'une charge publique susceptible de créer un déséquilibre non compensé par des propositions de recettes compensatoires;
- s'il va des manœuvres dilatoires tendant à retarder l'adoption du budget (des dispositions constitutionnelles limitent le temps de "saisine" du parlement à 60 jours après dépôt du projet de loi de finances sur le Bureau de l'Assemblée au début de sa première session ordinaire. Au delà de ce délai l'exécutif peut, par décret, reconduire les "services votés" ou exécuter la loi présentée, compte étant tenu des amendements enregistrés.

Le caractère obligatoire de l'autorisation du parlement et le caractère impératif de la loi des finances sont ainsi limités par de larges prérogatives accordées par la constitution à l'Exécutif en matière d'exécution de la loi de finances. L'Etat peut ne pas engager les dépenses prévues, il peut annuler ou reporter les crédits. Il peut même exceptionnellement transférer les recettes vers une autre utilisation.

### **L'Etat peut par mesures administratives d'ordre réglementaire :**

- répartir par décret les grandes masses budgétaires par article et paragraphe pour chaque chapitre;
- effectuer les transferts par arrêté ministériel des crédits et leur virement par le même instrument à l'intérieur d'un même chapitre ou d'un même article;
- répartir les "crédits globaux" (dépenses communes) par arrêté du Ministre des finances.

Les crédits adoptés sont limitatifs. Cependant ils peuvent, pour des raisons valables, être modifiés par une loi rectificative de finances ou lorsqu'il s'agit de crédits évaluatifs ou de crédits provisionnels.

## **MODALITES DE PRISE EN COMPTE DU FACTEUR "GENRE"**

### ► **En amont : l'élaboration de la loi de finances**

La loi de finances et les moyens qu'elle met à la disposition de l'Etat ne sont pas neutres. Les règles fiscales, les règles de trésorerie et les règles budgétaires qui gouvernent l'utilisation de ces moyens permettent à l'Etat d'orienter leur utilisation en vue d'atteindre ses objectifs politiques, sociaux et économiques et d'influencer des situations particulières, dont la nécessité d'un équilibre "genre" dans la société et du respect des droits humains des citoyens.

Ainsi compris, la loi de finances et donc le budget découlent d'options politiques précises à articuler de manière précise dans des actes en amont du processus d'élaboration de la loi de finances. Ces actes doivent donc prendre en compte le facteur "genre".

La Loi fondamentale (constitution) doit comporter des indications claires sur la nécessité du respect des droits de l'homme et de l'adoption d'un modèle de société garantissant l'équilibre "genre". Des références sans équivoques doivent être faites aux notions d'équité, de parité, etc., et les modalités de réalisation des objectifs qui en découlent précisées.

Les partis politiques censés être des expressions de la volonté populaire doivent adopter des doctrines et programmes faisant une large part à la nécessité de l'équilibre "genre" dans la société avec un engagement clair à mettre en oeuvre les dispositions constitutionnelles sur le "genre" (équité, parité, promotion de valeurs familiales).

Le gouvernement doit exprimer son engagement à respecter et mettre en oeuvre les dispositions constitutionnelles relatives au "genre". Cet engagement doit se traduire sans équivoque dans :

- le discours de politique générales du Premier Ministre ou du Président devant le parlement;
- tout au long du processus de planification du développement socio-économique;
- dans le discours d'orientation budgétaire du Ministre des finances devant le parlement. L'institution d'un débat d'orientation budgétaire qui doit avoir lieu avant l'élaboration du projet de loi de finances est d'une nécessité impérieuse.

Cet engagement doit également se traduire à travers l'adoption de mesures de politique économique susceptibles de créer un environnement propice à l'équilibre "genre" dans une approche qui prenne en compte les valeurs et besoins familiaux.

► **Le processus d'élaboration de la loi de finances : repères pour une prise en compte du facteur "genre"**

**Préparation de la loi de finances**

- Phase 1 : Détermination des grandes masses du budget. Les objectifs socio-économiques à prendre en compte doivent refléter des objectifs précis;
- Phase 2 : Elaboration des mesures détaillées par les divers ministères. Ces mesures doivent refléter, au niveau de leur élaboration, des dimensions "genre" et même des programmes précis;
- Phase 3 : Elaboration du projet de dépenses d'investissement. Les projets retenus devraient être analysés au préalable sur la base de critères "genre" au niveau des choix qualitatifs, de leur capacité de contribution à l'amélioration de la condition de la femme et du bien être des collectivités sans discrimination, y compris l'amélioration des capacités. Le Ministre du genre devrait influencer cette phase dans le cadre d'un comité inter-ministériel.

**La classification des dépenses publiques est un autre moyen de rééquilibrage**

La classification par fonction :

- administration générale;
- action économique;
- action culturelle et sociale

Cette classification permet une distribution de crédits en faveur des fonctions qui favorisent le "genre". Il est cependant nécessaire de pousser la désagrégation des objectifs et programmes.

La classification en dépenses effectives et dépenses de transfert permet de mesurer le degré de redistribution en faveur des couches défavorisées de la population, y compris les femmes.

**Au niveau du vote par le parlement**

- La Commission des finances : l'examen du projet de loi de finances par cette instance offre une opportunité pour l'analyse "genre" du budget. Ceci requiert une liste d'indicateurs à l'attention des membres de la Commission et une attention particulière d'autres commissions pertinentes de l'Assemblée lorsqu'elles sont appelées à donner leur avis que la procédure exige.
- L'examen en séance plénière : les députés doivent être équipés pour pouvoir discuter en connaissance de cause de la loi de finances. Formation, information et mobilisation continue devraient aider à les focaliser sur les aspects "genre".

**Après le vote de la loi de finances**

Mettre en place un système de suivi pour éviter que l'Exécutif n'abuse des prérogatives constitutionnelles qu'il a de procéder à des virements et des transferts ainsi qu'à la non-exécution des programmes adoptés. ■

---

## Les femmes dans la prise de décision

**Mme Françoise Gaspard, experte,  
Membre du Comité de la CEDAW des Nations Unies**

Feuilletons ensemble, au hasard, les photographies de la scène internationale, celles des moments où les « grands de ce monde » se rencontrent. Pas une femme ne figure sur celles du Congrès de Versailles qui marque, en 1919, la fin de la première guerre mondiale. Pas une lors de la rencontre de Yalta qui, en 1944, prépare le retour à la paix. Qui s'en étonnerait ? En 1919, les Etats qui ont reconnu aux femmes le droit de voter et celui d'être éligibles se comptent alors sur les doigts d'une main. En 1944, la citoyenneté des femmes a progressé, mais celles qui remplissent des fonctions électives et ministérielles demeurent une curiosité. Plus d'un demi-siècle s'est écoulé lorsque se tient à New York, en septembre 2000, le « sommet du millénaire ». Une photographie l'immortalise. On compte, difficilement, six ou sept femmes perdues parmi les quelques 150 chefs d'Etats et de gouvernements qui entourent le Secrétaire-général des Nations Unies. Comme si rien n'avait changé ou presque, depuis le Congrès de Vienne de 1815. Le monde demeure dirigé par des hommes. Au niveau mondial, en 1999, les femmes représentaient 7,4 % des ministres, moins de 11 % des députés et sénateurs. Simplement on remarque maintenant davantage cette masculinité du pouvoir et au niveau international, comme désormais dans nombre de pays, la féminisation des instances de décision est à l'ordre du jour.

Depuis une dizaine d'années en effet, une nouvelle revendication en matière d'égalité a vu le jour : la parité, c'est-à-dire l'égale participation des femmes et des hommes à la décision publique ou, à tout le moins, une représentation plus équilibrée des personnes des deux sexes là où il est débattu de l'avenir du monde mais aussi de l'organisation de nos vies individuelles et collectives.

Nous dirons comment et pourquoi l'idée de parité s'est imposée. Nous tenterons ensuite de voir, à travers quelques exemples, comment cette revendication s'est traduite dans les faits depuis la Conférence mondiale de Pékin qui l'a mise à son ordre du jour. Nous tenterons enfin de voir comment il est possible de vaincre les résistances que la participation des femmes à la décision continue de rencontrer.

### ► Pour une société de partenariat

La Conférence de Mexico de 1975, première conférence de l'ONU sur les femmes, avait pour thème la paix et le développement. Dans le Plan d'action adopté par les gouvernements figurait la nécessité d'associer davantage les femmes aux processus décisionnels. La question du sexe du pouvoir n'a cependant pas alors été entendue comme stratégique. Ni par les gouvernements, ce qui pouvait aller de soi : le pouvoir, notamment dans les instances qui traitent de relations internationales, se déclinait au masculin. Ni davantage, curieusement, par les ONG. Le partage du pouvoir dans la sphère publique, sauf dans les pays scandinaves, n'était pas à l'ordre du jour. Les objectifs des mouvements de femmes étaient alors, dans les pays développés, le libre choix de la maternité et la lutte contre les formes de violences dont les femmes sont les premières victimes. Dans les pays en développement ce qui importait alors c'était la reconnaissance de la participation des femmes à la production, leur accès à la terre et au crédit. L'idée que des femmes puissent intégrer le monde politique paraissait incongrue et illusoire. Et l'était plus encore leur part dans la décision sociale et économique.

Lorsque tombe le mur de Berlin, en 1989, les vieilles démocraties occidentales traversent une période de doutes que renforce l'effondrement des démocraties dites « socialistes » qui faisaient jusque-là figure de contre-modèles. La sociologie des représentants du peuple est interrogée. La représentation politique, certes, est celle des opinions, non une photographie du pays dans sa diversité démographique, sociale, religieuse ou encore ethnique. La composition des assemblées commence pourtant à être dénoncée comme impropre à prendre en considération l'ensemble des réalités sociales. Un fait frappe surtout : les femmes demeurent absentes, sauf quelques exceptions, du pouvoir politique.

L'Union interparlementaire, pour sa part, contribue à rendre visible le caractère quasi général de la sous-représentation féminine dans les assemblées élues au niveau national en diffusant les résultats d'une enquête réalisée au début des années quatre-vingt-dix portant sur la composition des Parlements nationaux et des partis qui y sont représentés dans 150 pays<sup>1</sup>. Il s'agit de la première enquête d'une telle ampleur sur le sujet. Christine Pintat, fonctionnaire de l'organisation, en tire quelques conclusions importantes :

*« Ce qui frappe, c'est l'immense décalage dans le temps que l'on constate dans la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord entre quatre dates : celle à laquelle l'institution parlementaire a été fondée, celle à laquelle les femmes se sont vues reconnaître les droits de voter et d'être élues, celle à laquelle elles ont fait leur entrée au Parlement en qualité de parlementaire et non plus de secrétaire ou d'assistante, et enfin, celle à laquelle une femme a pu, dans quelques pays, accéder à la présidence de l'Assemblée... »*

*Citons quelques exemples parmi les plus particulièrement marquants. Si les archives sont fidèles à la réalité, il a fallu 486 ans pour qu'une Suédoise soit élue au Parlement institué (au sens moderne du terme) en 1435 dans le pays aujourd'hui connu pour être le plus égalitaire du monde. Il a fallu 156 ans, pour qu'une femme devienne membre du Parlement français, pourtant fondé en 1789 au cri révolutionnaire de "Liberté, Egalité, Fraternité". En Suisse, 123 ans se sont écoulés entre la création du Parlement et l'élection d'une femme, en Espagne, 121 ans, au Portugal, 113 ans, en Grèce, 108 ans, en Italie 98 ans, aux Etats-Unis d'Amérique, 76 ans... »*<sup>2</sup>

Ce constat a conduit l'Union interparlementaire, en 1994, à adopter un « Plan d'action pour remédier aux déséquilibres actuels dans la participation des hommes et des femmes à la vie politique ». Au moment où diverses instances supranationales interrogent la démocratie à l'aune de la participation réelle des femmes dans les institutions, l'OCDE passe commande d'un rapport sur le rôle des femmes dans les transformations structurelles. Les conclusions des experts de haut niveau des cinq continents montrent que la persistance de systèmes décisionnels dominés par les hommes constitue un frein aux modifications souhaitables des modes de gestion de l'économie, de l'administration, des relations sociales comme de la politique<sup>3</sup>. Le rapport prône « des mesures d'action positives pour donner aux femmes un pouvoir de décision et améliorer leur efficacité politique ».

La Commission européenne s'interroge aussi sur les conditions de l'égalité. En 1990, la rareté persistante des femmes dans les instances décisionnelles est là aussi identifiée comme l'un des freins au changement social. En 1992, la Commission européenne organise un sommet de femmes politiques de notoriété internationale. La Déclaration signée par elles à Athènes a ouvert un débat public, en particulier dans les pays où la représentation féminine est particulièrement faible. Une phrase de la Déclaration fonctionne, dans le milieu des associations de femmes européennes, comme un mot d'ordre : « *La démocratie impose la parité dans la représentation et l'administration des nations* ».

Le Programme d'action adopté à Pékin par les 189 pays qui se sont engagés à améliorer la situation des femmes a fait de la participation à la décision un des domaines prioritaires. La Conférence a affirmé que « *l'égalité de la participation aux prises de décision n'était pas seulement une simple question de justice et de démocratie et qu'on pouvait y voir aussi une condition nécessaire pour que les intérêts des femmes soient pris en considération. Sans une participation active, des femmes et la prise en compte de leurs points de vue à tous les niveaux de la prise de décisions, les objectifs d'égalité, de développement et de paix sont impossibles à réaliser* ».

Les statistiques et études qui ont été produites ou suscitées par les organisations supranationales ont fait voler en éclats de vieux stéréotypes. On ne pouvait plus mettre en relation la date d'instauration du suffrage universel et le plus ou moins grand nombre d'élues : la situation de la France ressemblait, au milieu des années quatre-vingt-dix, à celle des États-Unis alors que les Américaines votaient depuis 1920 et les Françaises depuis 1945 seulement. On ne pouvait plus expliquer le retard français par les caractères latin et catholique du pays : des pays non moins latins et de culture catholique comme l'Italie, l'Espagne ou le

<sup>1</sup> *Les femmes et le pouvoir politique. Enquête menée au sein des 150 Parlements nationaux existant au 31 décembre 1991*, Union Interparlementaire, Genève, 1995, Série "Rapports et Documents", n° 23.

<sup>2</sup> Christine Pintat, "Les femmes dans les Parlements et les partis politiques en Europe et en Amérique du Nord", dans Christine Fauré (dir), *Encyclopédie politique et historique des femmes*, pp.794-824.

<sup>3</sup> *Les femmes et le changement structurel, Nouvelles perspectives*, Editions de l'OCDE, Paris, 1991.

Portugal, devançaient la France pour ce qui était de la représentation féminine dans les assemblées. On ne pouvait davantage invoquer le niveau de développement économique de tel pays pour justifier la rareté des élues : le classement établi par l'ONU, à la veille de la Conférence de Pékin montrait que des pays regardés comme moins développés figuraient loin devant la France, le Royaume-Uni ou le Canada pour la participation des femmes dans leur Parlement<sup>4</sup>. Faut-il rappeler encore que l'instauration d'une démocratie parlementaire pluraliste ne garantit pas à elle seule une égale participation des femmes à la décision politique ? On a pu le constater en Europe de l'Est où le pourcentage des femmes au parlement a régressé avec les élections parlementaires libres. Ou encore que la répartition des femmes chefs d'Etat ou de gouvernement n'obéit pas à aucun critère géographique ou politique. En 1999 elles étaient dix dans le monde, respectivement au Bangladesh, en Guyane, en Irlande, en Lettonie, en Nouvelle-Zélande, à Panama, à Saint-Marin, au Sri Lanka et en Suisse.

Dès les années 1980, des organisations politiques émergentes, notamment écologistes, introduisent dans leur fonctionnement des pratiques paritaires. Dans un certain nombre de pays, les femmes des partis réclament des quotas à l'exemple de ce qui s'est fait depuis une décennie dans les pays scandinaves. Les expériences demeurent cependant limitées et se heurtent à la résistance tant des partis, dominés par des hommes, que de nombreuses femmes réticentes à l'égard de quotas jugés humiliants et fonctionnant souvent comme un plafond indépassable. Le concept de parité change la donne. La parité, ce n'est pas une technique de rattrapage mais une exigence d'égalité. Les ONG vont s'en emparer pour faire pression sur les gouvernements et les organisations de la société. Elles vont bénéficier de l'internationalisation croissante des échanges et des rencontres qui se déroulent en marge des grandes conférences thématiques de l'ONU depuis Mexico.

#### ► Des instruments juridiques pour l'égalité

Il apparaissait que la marginalisation de l'un des deux sexes dans la décision publique et privée était le résultat d'une construction sociale, culturelle et politique. Et qu'il était possible de redistribuer les cartes. Mais comment ? La méthode scandinave allait avoir ses partisans : l'affaire relevait selon certains juristes non pas de l'obligation législative ou réglementaire mais de l'incitation et du volontarisme des organisations. L'intervention de la loi était cependant proposée, notamment par les ONG féminines et les organisations internationales. Légiférer en la matière allait cependant provoquer un vigoureux débat.

« L'action positive » est supposée opposer deux traditions, philosophiques et juridiques. L'une, dominée par l'universalisme « à la française », répugne à créer dans le droit des « catégories » autres que celles relevant du « pur » social. L'autre prend en considération des appartenances de fait (la religion, l'origine nationale, la couleur de la peau, le sexe etc.) pour produire du droit afin de favoriser l'égalité des chances, corriger des discriminations mais souvent en mettant les femmes sur le même plan que les minorités.

Le droit international a commencé d'opérer la distinction entre le sexe et les autres groupes auxquels les femmes appartiennent. Il s'agit là d'une avancée essentielle en matière des droits de la personne. La Convention CEDAW, adoptée par l'ONU en 1979, est l'un des instruments fondamentaux de la mise en œuvre d'une politique d'égalité qui a opéré un saut qualitatif entre égalité formelle et égalité des chances, entre proclamation d'égalité des chances et pratique de l'égalité. Son intitulé fait référence à l'élimination des discriminations. Son contenu, nous l'avons vu en ce qui concerne les constitutions, va bien au-delà. Il dessine en effet les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir en considérant que des mesures spéciales temporaires « visant à accélérer l'instauration d'une égalité entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination ». Les pays qui ont ratifié la Convention se sont donc autorisés à prendre des mesures législatives en faveur, notamment, d'une participation équilibrée des femmes et des hommes dans tous les domaines de la vie publique. La déclaration finale de la Conférence de Pékin de 1995 va dans le même sens. La Recommandation du Conseil des ministres de l'Union européenne du 2 décembre 1996 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes au processus de décision, également. Les textes adoptés à l'issue de la Quatrième conférence européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui s'est tenue à Istanbul les 13 et 14 novembre 1997, témoignent de la même exigence. Ils insistent, en outre, sur le rôle des hommes dans la marche vers l'égalité.

<sup>4</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Economica, 1995.

Il est difficile de procéder ici à un exposé exhaustif des progrès réalisés en matière de participation des femmes à la décision publique. Ils sont en réalité modestes à l'échelle de la planète. Ce qui apparaît cependant c'est une prise de conscience, certes inégale selon les pays, de la nécessité d'une représentation plus égalitaire. Le Bangladesh avait montré la voie, dès les années soixante-dix, en réservant 10 % des sièges au sein de son Parlement à des femmes. L'Ouganda s'est engagé à son tour, dès 1986, dans une politique volontariste de promotion des femmes au niveau local d'abord, au niveau du Parlement ensuite et la Constitution de 1995 intègre ce principe des quotas. La Constitution colombienne a également indiqué que l'Etat a le devoir de « garantir une participation suffisante et effective dans les instances décisionnelles de l'Administration publique ». Signalons encore que l'Inde a révisé en 1997 sa Constitution pour réserver un tiers des sièges des assemblées locales autonomes aux femmes dans les zones rurales et dans les municipalités des zones urbaines. Au sein des pays de l'Union européenne il est également permis de mesurer le chemin accompli à travers l'évolution de la représentation féminine à l'Assemblée européenne de Strasbourg, qui est aujourd'hui de 30 %. La participation des femmes dans les parlements nationaux des quinze pays de l'Union évolue également, même si le mouvement est plus lent. Elle est le résultat à la fois d'actions volontaristes de partis politiques qui ont introduit des quotas de candidates aux élections et, en Belgique depuis 1994, d'une législation qui impose un quota de 33 % de candidates. La France a révisé sa Constitution en 1999 pour permettre le vote de lois obligeant les partis et organisations politiques à présenter davantage de femmes à toutes les élections. Ce pays a adopté, en juin 2000, une loi qui vise à introduire l'objectif de parité pour tous les scrutins à la proportionnelle et à inciter, en particulier par des mesures financières, à présenter autant de candidates que de candidats dans les scrutins uninominaux. La loi a été appliquée pour la première fois lors des élections municipales de mars 2000 dans toutes les communes de plus de 3500 habitants où le scrutin se déroule au scrutin proportionnel. Désormais les femmes y comptent pour près de 48 % des élus. Dans d'autres pays, on voit se développer la stratégie des quotas que s'auto-imposent des formations politiques ces quotas étant de plus en plus souvent considérés comme progressifs pour parvenir à l'équilibre femmes/hommes.

Il va de soi que la représentation politique, si elle est stratégique et symbolique, n'est pas le seul enjeu. C'est dans tous les lieux de décision de la vie publique, économique, sociale et culturelle que l'égalité doit se réaliser. Depuis la Conférence de Pékin, divers pays d'Europe mettent ainsi en œuvre des politiques volontaristes destinées à améliorer la position des femmes dans la haute fonction publique et dans les conseils et comités consultatifs. C'est notamment le cas en Finlande où les postes à la discrétion du gouvernement doivent compter un seuil de 40 % de l'un ou l'autre sexe.

Comment aller plus loin ? Les instruments juridiques existent au plan supranational dont les ONG peuvent s'emparer pour inciter les Etats et les organisations de la société civile à inscrire l'égalité des femmes et des hommes à leur agenda. Des guides ont été édités au niveau de l'ONU et de l'Union interparlementaire qui indiquent les méthodes qui peuvent être employées pour créer un équilibre entre les femmes et les hommes dans la décision<sup>5</sup>. Les avancées, même timides, réalisées depuis 1995 ont principalement porté sur l'évolution de la place des femmes dans la décision politique et publique, mais essentiellement au niveau des parlements nationaux et de l'administration d'Etat. Or, le niveau territorial est stratégique pour la construction de l'égalité et le développement de la démocratie car c'est en particulier dans les communes que se vit la citoyenneté et que se constituent les modèles qui peuvent aider les filles et les garçons à se penser comme de futurs partenaires dans la vie politique et sociale. Une attention plus forte devrait donc être accordée à l'égalité dans la décision dans les communes et les régions tant en ce qui concerne les fonctions électives que l'administration.

Le concept de parité ne saurait enfin ne concerner que la politique et l'administration. Les ONG de femmes des pays scandinaves qui sont les plus en avance à cet égard ont souvent souligné que l'accès par les femmes à la politique ne s'est pas accompagné d'une progression de leur présence dans la décision économique. Il n'est donc pas permis de penser que la politique peut jouer un effet automatique d'entraînement dans l'ensemble de la société. Dans tous les secteurs de la vie sociale, il convient de tendre à l'équilibre des femmes et des hommes là où se prennent les décisions, qu'il s'agisse de l'éducation, de la santé, de la sécurité, de la justice, des finances, des médias, aussi, qui sont désormais un lieu stratégique de diffusion des modèles et qui demeurent trop souvent un lieu de reproduction des stéréotypes.

<sup>5</sup> Voir notamment *Comment créer un équilibre entre les femmes et les hommes dans la décision politique*, Communautés européennes, Luxembourg, 1997.

Pour favoriser une prise de conscience des inégalités les statistiques sexuées sont indispensables et cela dans tous les domaines de la vie politique et sociale. Un autre instrument est, ce que préconise le Programme d'action de Pékin, l'élaboration d'un plan national d'action en faveur de l'égalité.

L'objectif de parité fait partie désormais du discours lorsqu'il est question des femmes et de leurs droits. Pourtant il est permis de se demander pourquoi, lorsque l'égalité des deux sexes est en jeu, les textes fondamentaux qui en traitent tardent tant à être pris en considération. La session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, intitulée « Femmes 2000 : Égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI<sup>e</sup> siècle » a réitéré la nécessité de parité. Elle n'est pas seulement une affaire de justice. Elle est aussi une condition du mieux être des sociétés, de leur développement et de la paix civile. Non pas parce que les femmes seraient, par nature, différentes des hommes, mais parce que leur histoire, leur expérience, leur savoir sont des atouts indispensables à la construction de l'avenir. La parité un enjeu international aussi ? À bien des égards, oui. Parce que l'égalité des femmes et des hommes franchira une nouvelle étape lorsque l'image du pouvoir, y compris dans la salle de réunion du Conseil de sécurité de l'ONU, ne sera plus donnée par des hommes, mais par des femmes et des hommes l'exerçant à parité. ■

## ***Women in the decision-making process***

### **Mrs. Françoise Gaspard, Expert Member of the United Nations CEDAW Committee**

Let us glance at random at photographs of the international scene, those of the moments where the “great leaders of this world” come together. Not a single woman is to be seen on pictures of the Congress of Versailles which marked, in 1919, the end of the First World War. Not a single woman was present at Yalta which, in 1944, paved the way back to peace. Why does this come as no surprise? In 1919, the States which had granted women the right to vote and to stand for election could be counted on the fingers of one hand. More than a half a century later, the “Millennium Summit” was held in New York, in September 2000. A photograph has immortalised this moment. With a great deal of effort, one can make out six or seven women lost among the some 150 Heads of State and Government surrounding the United Nations Secretary-General. As if nothing had changed, or almost nothing, since ... the Congress of Vienna in 1815. The world is still run by men. At the world level, in 1999 women accounted for 7.4% of all ministers and less than 11% of all representatives and senators. The only difference is that now more people notice this male domination of power at the international level, since getting more women into decision-making bodies is now on the agenda in many countries. For the past decade, a new demand has been heard in connection with equality: parity, that is, equal participation of women and men in public decision-making, or at least a more balanced representation of persons of each sex in the fora where not only the future of the world but also the organising of our individual and collective lives is discussed.

We shall say how and why the idea of parity has prevailed. We shall then endeavour to see, through a few examples, how this demand has translated into practice since the Beijing World Conference on Women, where it was first placed on the agenda. Finally, we shall try to see how the continued resistance to women’s participation in decision-making can be overcome.

#### **For a society of partnership**

The theme of the 1975 World Conference in Mexico City, the first UN Conference on women, was peace and development. In the Platform for Action adopted at the close of the Conference by governments, one of the points was the need for women to become more involved in decision-making. At the time, however, the question of gender and power was not viewed as a strategic issue. Not by governments, which went without saying: power, particularly in bodies dealing with international relations, was deemed to be a male prerogative. Nor, strangely enough, by NGOs. Apart from the Scandinavian countries, power-sharing in the public sphere was not on the agenda. Back then, the aims of women’s movements in the developed countries were free choice with regard to motherhood and the fight against forms of violence that primarily affected women. In the developing countries, what was important at the time was recognition for the role women played in production, their access to land and credit. The idea that women could join the political world seemed incongruous and illusory. Not to mention the idea that they could play a part in social and economic decision-making!

When the Berlin Wall fell in 1989, the old Western democracies were going through a period of self-doubt that was reinforced by the collapse of the so-called “socialist” democracies which until then had served as counter-models. The sociology of the representatives of the people was called into question. Granted, political representation is that of opinions, not a photograph of the country in its demographic, social, religious or ethnic diversity. However, people began to criticise the composition of assemblies, which they felt did not correspond to all social realities. One fact was striking, however: apart from a few exceptions, women continued to be shut out of political power.

The Inter-Parliamentary Union, for its part, helped to highlight the virtually widespread nature of women’s under-representation in national parliaments by circulating the findings of a survey conducted in the early

nineties on the composition of national parliaments and the parties represented therein in 150 countries<sup>6</sup>. This was the first wide-ranging survey on the subject ever done. Christine Pintat, an IPU official, drew some key conclusions:

*“What is striking is the enormous lapse of time in the majority of European and North American countries between four dates: the date on which the parliamentary institution was founded, the date on which women were granted the right to vote and to stand for election, the date on which they entered Parliament as parliamentarians, not secretaries or assistants, and finally, the date on which a woman was able, in some countries, to become the Presiding Officer of Parliament...”*

*Let us give a few examples among the most striking cases. If the records are accurate, it took 486 years for a Swedish woman to be elected to the Parliament established (in the modern sense of the terms) in 1435 in the country which is renowned today for being the most egalitarian in the world. It took 156 years for a woman to become a member of the French Parliament, even though it was founded in 1789 to the revolutionary cry of “Liberty, Equality, Fraternity”. In Switzerland, 123 years went by between the creation of Parliament and the election of a woman member, in Spain, 121 years, in Portugal, 113 years, in Greece, 108 years, in Italy, 98 years, in the United States of America, 76 years...”<sup>7</sup>*

This realisation led the Inter-Parliamentary Union, in 1994, to adopt a “Plan of Action to Correct Current Imbalances in the Participation of Men and Women in Political Life”. At a time when various supranational bodies were measuring democracy by the yardstick of women’s real participation in institutions, the OECD commissioned a report on the role of women in structural transformations. The conclusions of the high-level experts from five continents showed that the persistence of male-dominated decision-making system acted as a brake on desirable changes with regard to the modes for managing the economy, the administration, social relations and politics<sup>8</sup>. The report advocated “*affirmative action to give women decision-making power and enhance their political effectiveness*”.

The European Commission also began to look into the conditions of equality. In 1990, women’s continued rare presence in decision-making bodies was also identified as an obstacle to social change. In 1992, the European Commission organised a summit of internationally renowned women politicians. The Declaration they signed in Athens opened a public debate, especially in countries where women’s representation was particularly weak. One sentence of the Declaration rings like a slogan in the midst of European women’s associations: “*Democracy imposes parity in the representation and administration of nations*”.

The Platform for Action adopted in Beijing by the 189 countries which undertook to improve the status of women made participation in decision-making a priority field. The Conference asserted that “*equal participation of decision-making was not merely a simple question of justice and democracy but could also be seen as a prerequisite for ensuring that women’s interests are taken into consideration. Without active participation by women and the inclusion of their points of view at all levels of decision-making, the objectives of equality, development and peace are impossible to achieve.*”

The statistics and studies produced or commissioned by supranational organisations smashed old stereotypes to bits. Correlations could no longer be made between the date of the introduction of universal suffrage and the number of women MPs: in the mid-90s, the situation in France looked like the one in the US, even though American women had been voting since 1920 and French women since only 1945. France’s backwardness could no longer be explained by the country’s Latin and Catholic character: countries with cultures every bit as Latin and Catholic like Italy, Spain or Portugal were ahead of France in terms of women’s representation in parliament. Nor could the level of economic development in a given country be invoked to justify the lack of women MPs: the ranking established by the UN on the eve of the Beijing Conference showed that countries considered less developed were far ahead of France, the United

<sup>6</sup> *Women and Political Power. Survey of 150 national parliaments in existence as of 31 December 1991*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1995, Series “Reports and Documents”, N° 23.

<sup>7</sup> Christine Pintat, “Les femmes dans les Parlements et les parties politiques en Europe et en Amérique du Nord”, in Christine Fauré (dir), *Encyclopédie politique et historique des femmes*, op. cit., pp. 794-824.

<sup>8</sup> *Women and Structural Change, New Perspectives*, OECD Editions, Paris, 1991.

Kingdom or Canada when it came to the participation of women in their Parliament<sup>9</sup>. Must we also recall that merely establishing a pluralist parliamentary democracy is not enough to guarantee that women share equally in political decision-making? This has become clear in Eastern Europe, where the percentage of women in parliament has declined with free parliamentary elections. Moreover, the distribution of women Heads of State or Government does not obey any geographical or political criteria. In 1999, there were 10 women Heads of State or Government, in Bangladesh, Guyana, Ireland, Latvia, New Zealand, Panama, San Marino, Sri Lanka and Switzerland.

Starting in the 80s, emerging political organisations, particularly those active in the environmental field, incorporated parities into their functioning. In a number of countries, women members of political parties demanded quotas, following the example of what had existed for a decade in the Scandinavian countries. Yet experiments remained limited and encountered resistance both from parties, dominated by men, and from many women who had misgivings as to quotas, which they viewed as humiliating and often functioning like a rigid ceiling. The concept of parity has changed everything. Parity is a requirement for equality, not a technique for catching-up. NGOs have latched on to parity in order to bring pressure to bear on governments and societal organisations, benefiting in this respect from the growing internationalisation of trade and meetings on the fringe of the major UN thematic conferences since Mexico City.

### Legal instruments for equality

It appeared that the marginalisation of one of the two sexes in public and private decision-making was the outcome of a social, cultural and political construction and that a “new deal” was possible. But how? The Scandinavian method had its supporters: according to some jurists, the key point was the incentive and deliberate approach provided by organisations, not legislative or regulatory obligations. Intervention by the law was however advocated, particularly by women’s NGOs and international organisations. Yet the adoption of legislation in this field led to a lively debate.

“Affirmative action” is supposed to contrast two traditions, philosophical and juridical. The former, dominated by French-style universalism, shies away from creating other categories in law than those which derive from the “purely” social dimension. The latter, however, takes into consideration *de facto* forms of memberships (religion, national origin, skin colour, gender, etc.) so as to produce law with a view to promoting equal opportunity and remedying discrimination, often however by equating women with minorities.

International law began to make a distinction between gender and the other groups in which women were present. This was an essential breakthrough in terms of human rights. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), adopted by the United Nations in 1979, is one of the fundamental instruments for the implementation of a policy of equality that has led to a qualitative leap between formal equality and equality of opportunity, between proclamation of equality of opportunity and the practice of equality. Its title refers to the elimination of discrimination. Its contents, as we have seen with regard to constitutions, go far beyond this. They outline the means for reaching this goal, deeming that temporary special measures “aimed at accelerating the establishment of equality between men and women are not deemed an act of discrimination”. The countries that have ratified the Convention are thus authorised to take legislative measures to promote balanced participation of women and men in all fields of public life. The Final Declaration of the 1995 Beijing Conference runs along similar lines, as does the Recommendation of the European Union’s Council of Ministers of 2 December 1996 concerning the balanced participation of women and men in the decision-making process. The texts adopted at the close of the Fourth European Conference on Gender Equality, held in Istanbul on 13 and 14 November 1997, also reflected this need, in addition to underscoring the role that men can play on the road to equality.

It is difficult to give here an exhaustive list of progress made with regard to women’s participation in public decision-making. In reality, they are modest on a planetary level. What does appear is a realisation, even though it differs from one country to another, of the need for more egalitarian representation. Bangladesh showed the way, in the seventies, by setting aside 10% of all seats within its Parliament for women.

<sup>9</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report*, Paris, Economica, 1995.

Uganda also embarked, in 1986, on a deliberate policy of promotion of women, first at the local level, then at the level of Parliament, and the 1996 Constitution incorporated the quota principle. The Colombian Constitution also indicated that the State had a duty to "guarantee sufficient and effective participation in the decision-making bodies of the public administration". It may further be noted that India amended its Constitution in 1997 to set aside one-third of the seats in autonomous municipal assemblies for women in rural areas and in municipalities located in urban areas. Within the EU countries, the progress made can also be measured by women's increased presence in the European Assembly in Strasbourg, where they now account for 30%. Women's participation in the national parliaments of the 15 EU countries is also evolving, albeit at a slower pace. This is the outcome of both deliberate action by political parties, which have introduced quotas for candidates standing for elections, and, in Belgium since 1994, of legislation that imposes a quota of 33% female candidates. France amended its Constitution in 1999 to allow the adoption of legislation requiring parties and political organisations to present more women candidates in all elections. In June 2000, the country adopted a law aimed at introducing the goal of parity for all proportional elections and encouraging, especially through financial measures, parties to present as many female candidates as male candidates in single-member constituency elections. The law was applied for the first time in the municipal elections of March 2000 in all local communities with more than 3,500 inhabitants, where voting is proportional. Women now account for nearly 48% of all elected officials. In other countries, the strategy of quotas self-imposed by political groups is gaining ground, as such quotas are increasingly viewed as a gradual means of achieving a gender balance.

It goes without saying that political representation, even though it is strategic and symbolic, is not the only issue at stake. Equality must become the rule in all decision-making bodies of public, economic, social and cultural life. Since the Beijing Conference, various European countries have introduced deliberate policies to improve women's status in high-level public office and on advisory boards and committees. This is the case in particular in Finland, where posts at the discretion of the government feature a minimum threshold of 40% of either sex.

How can we go farther? Legal instruments exist at the supranational level which NGOs can use to persuade States and organisations of civil society to include the equality of women and men in their agenda. Handbooks have been published by NGOs and by the Inter-Parliamentary Union indicating the methods that can be used to create a balance between women and men in decision-making<sup>10</sup>. The advances, even timid, made since 1995 have primarily concerned the development of the role of women in political and public decision-making, essentially, however, at the level of national parliaments and State administration. Yet the local level is strategic for the construction of equality and the development of democracy, for it is in local communities in particular that democracy is experienced and the models are formed that can help girls and boys view themselves as future partners in political and social life. Closer attention must therefore be paid to decision-making equality at the local and regional level with regard to both elective functions and administration.

Lastly, the concept of parity cannot be limited to politics and the administration. Women's NGOs in the Scandinavian countries, which are the farthest ahead in this respect, have often stressed that women's access to politics has not been accompanied by an increase in their presence in economic decision-making. Accordingly, nothing would appear to indicate that politics can automatically act as a "locomotive" for society as a whole. In all sectors of social life, there is a need to strike a gender balance wherever decisions are taken, whether they concern education, health, security, justice, finance or the media, which have become a strategic site for the dissemination of models and all too often remain a place for the reproduction of stereotypes.

To foster awareness of inequalities, gender-related statistics covering all fields of political and social life are indispensable. Another instrument, as advocated by the Beijing Platform for Action, is the preparation of a national plan of action to promote equality.

<sup>10</sup> See in particular *Comment créer un équilibre entre les femmes et les hommes dans la décision politique*, Communautés européennes, Luxembourg, 1997.

The goal of parity is now part of the discourse when it comes to women and their rights. Yet we may well ask ourselves why, when the equality of the two sexes is at stake, it takes so long for the fundamental texts dealing with this issue to be taken into consideration. The Special Session of the United Nations General Assembly, entitled “Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the 21<sup>st</sup> Century” reiterated the need for parity. It is not only a matter of justice. Parity is also a condition for the greater well-being of societies, their development and civil peace – not only because women are supposedly different by nature from men, but because their history, their experience and their knowledge are indispensable assets when it comes to building the future. Is parity also an international issue? In many respects, yes. Because the equality of men and women will reach a new stage when the image of power, *inter alia* in the meeting room of the UN Security Council, will no longer be dominated by men but rather by women and men exercising it on a parity basis. ■

## **Accès des femmes à la prise de décision : Le cas spécifique du Rwanda**

**Mme Marie-Claire Mukasine, Secrétaire générale,  
Ministère du genre et de la promotion de la femme (Rwanda)**

### **INTRODUCTION**

L'accès des femmes à la prise de décision a été identifié par le Programme d'action de Beijing comme un des douze domaines critiques perçus comme représentant les principaux obstacles à la promotion de la femme.

La IV<sup>ème</sup> Conférence mondiale sur les femmes a réaffirmé que l'égalité de participation aux prises de décisions n'était pas seulement une simple question de justice et de démocratie mais qu'on pouvait y voir aussi une condition nécessaire pour que les intérêts des femmes soient pris en considération. Sans la participation active des femmes et la prise en compte de leurs points de vue à tous les niveaux de prise de décisions, les objectifs d'égalité, de développement et de paix sont impossibles à réaliser.

La promotion de la femme et l'égalité entre hommes et femmes sont des aspects des droits de la personne. C'est une condition de la justice sociale. C'est un des moyens de bâtir une société viable, juste et développée. Le plein exercice de leurs droits fondamentaux par les femmes est une fin en soi, car il est un facteur essentiel de leur émancipation, de leur autonomie et de l'amélioration de leur situation sur les plans politique, social, économique et culturel.

L'autonomisation des femmes est favorisée par l'établissement de normes concrètes et de mécanismes de contrôle des obligations liées aux responsabilités en cas de violation des droits fondamentaux, tant en ce qui concerne les droits civils et politiques qu'en ce qui concerne les droits économiques sociaux et culturels. Aussi, ceux qui s'emploient à promouvoir l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes ont de plus en plus tendance à s'attaquer au problème sous l'angle des droits de la personne.

Les droits fondamentaux des femmes se réalisent par des mesures législatives et réglementaires appropriées, l'application intégrale des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et l'adoption d'une législation et d'une pratique qui assurent l'égalité et l'absence de discrimination. L'importance centrale que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a pour la promotion de la femme et son accession à l'égalité doit être soulignée. Pour ce faire, des mécanismes institutionnels, qui placent l'exercice des droits fondamentaux des femmes parmi les objectifs de leurs politiques et qui veillent à ce qu'il existe des moyens de répartition appropriés en cas de violation sont nécessaires.

Le Gouvernement rwandais, comme d'autres gouvernements participants à la IV<sup>ème</sup> Conférence mondiale sur les femmes, a reconnu qu'il lui fallait prendre des mesures prioritaires en vue de favoriser la promotion de la femme et d'intégrer la problématique hommes-femmes dans ses politiques et programmes. En plus du Programme d'action de Beijing, nombreux sont les instruments internationaux qui consacrent le principe de la participation égale des femmes et des hommes dans les structures du pouvoir et de la prise de décisions, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

A Beijing, les gouvernements se sont engagés à étudier les différents modes de scrutin sur la représentation politique des femmes dans les organes électifs et à envisager, le cas échéant, d'ajuster ou de modifier le système électoral. La présence des femmes dans les partis politiques est très importante. En militant dans les partis politiques les femmes peuvent être élues au parlement et à d'autres organes électifs, occuper des postes ministériels et d'autres postes importants dans les administrations et l'appareil judiciaire. La mise en place des mécanismes nationaux, le dynamisme de la société civile, les lois garantissant la parité entre hommes et femmes contribuent à accroître la participation des femmes à la vie politique.

De plus en plus, les pays adoptent des politiques d'action positive en vue de rendre effective la participation des femmes à la prise de décision à tous les niveaux. Ces politiques instituent notamment la mise en place des programmes de formation des femmes aux postes élevés de responsabilités, des systèmes de quotas, l'adoption des mesures d'accompagnement pour concilier la vie familiale et responsabilités professionnelles.

Dans le Programme d'action de Beijing, il est demandé aux gouvernements et aux partis politiques de réaliser l'égalité d'accès des femmes à la prise de décision, au besoin par des objectifs et des mesures d'action positive. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes parle, en son Article 4 de ces mêmes mesures, qui doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité des chances et de traitement ont été atteints.

Malgré le processus généralisé de démocratisation en cours dans la plupart des pays, la représentation des femmes aux rangs les plus élevés des structures décisionnelles nationales et internationales, n'a pas connu d'évolution majeure depuis la IV<sup>ème</sup> Conférence mondiale sur les femmes. La 44<sup>ème</sup> Session de la Commission des Nations Unies sur la condition de la femme a réaffirmé la nécessité d'identifier et de mettre en oeuvre les mesures permettant de remédier à la sous-représentation des femmes aux postes de décision, tout en estimant que la suppression des pratiques discriminatoires et l'introduction des mesures préférentielles étaient des moyens efficaces d'y parvenir.

## **APERÇU GENERAL DE LA PARTICIPATION DES FEMMES DANS LA PRISE DE DECISION**

### **► Au niveau national**

Fin août 1999, 10 femmes étaient aux postes de Chef d'Etat et/ou de Gouvernement (Bangladesh, en Guyane, en Irlande, en Lettonie, en Nouvelle Zélande, au Panama, à Saint Martin, au Sri Lanka (présidente et premier ministre), en Suisse et en Ouganda (Vice-Présidente). On peut citer le Sénégal (Premier Ministre), les Philippines (Présidente) en plus.

Au niveau mondial, en 1996, les femmes représentaient 6,8% des ministres, 7% en 1997, et 7,4% en 1998. En 1999, on ne dénombrait que 677 femmes députés ou sénateurs contre 5639 hommes. Dans l'ensemble, les femmes ministres, vice-ministres, secrétaires d'État et chefs de département restent cantonnées au secteur social, éducation, santé, femme et des affaires familiales.

C'est dans les pays nordiques où la participation des femmes dans les instances de prise de décision est la plus forte, 36,4% en moyenne. En Suède, les femmes sont les plus nombreuses dans la Chambre unique, 40,4%.

De nombreux facteurs sont à l'origine de l'amélioration de cette représentation, comme l'égalité d'accès à l'éducation, la prise de conscience des femmes de l'importance de voter, de se faire élire et d'influer sur les résultats des élections et la mise en place des politiques nationales visant à concilier vie de famille et responsabilités professionnelles, tant pour les femmes que pour les hommes.

En Afrique, seule l'Afrique du Sud a atteint le 30 % de participation féminine dans les parlements recommandé à Beijing.

Par contre, dans les pays de l'Europe de l'Est où les quotas féminins ont été supprimés, le pourcentage de femmes au parlement a considérablement baissé avec le passage à l'économie de marché et aux élections parlementaires libres. Ce phénomène prouve que l'instauration d'une démocratie parlementaire pluraliste ne garantit pas automatiquement une égale participation des femmes et des hommes à la prise de décisions politiques.

### **► Dans le système des Nations Unies**

Au niveau du système des Nations Unies, le nombre de femmes aux postes de représentantes permanentes auprès du siège l'Organisation est passé de 7 en 1994 à 12 en avril 2000. Des progrès ont été réalisés pour améliorer la présence des femmes au sein des plus hauts postes du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. L'objectif était de 50 % de femmes en l'an 2000 mais il n'a pas été atteint.

## CAS SPECIFIQUE DU RWANDA

### ► Orientation

L'édification d'un état de droit a été la raison d'être du pouvoir établi au lendemain du génocide et des massacres de 1994 et continue d'être l'objectif primordial de toutes les actions du gouvernement. L'état de droit s'articule autour de l'unité nationale, de la démocratie et du respect des droits de la personne.

Depuis son entrée en fonction, le Gouvernement rwandais s'est fixé huit objectifs principaux, dont la consolidation de la démocratie, la relance de l'économie nationale et l'amélioration des conditions de vie de la population.

Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences.

La vision du Rwanda pour l'an 2020 considère la femme comme un partenaire incontournable de l'homme dans le processus de développement national durable et démocratique.

La réalisation de l'égalité des genres contribue de manière significative à l'amélioration du bien-être des femmes, des hommes, des filles et des garçons car elle signifie que les femmes et les hommes ont le même statut et jouissent des mêmes conditions pour réaliser pleinement leurs droits humains et des mêmes aptitudes pour contribuer au développement national, politique, économique, social et culturel et bénéficier des résultats. Elle est une base de consolidation d'un état de droit basé sur l'unité nationale, la démocratie et le respect des libertés et droits fondamentaux de la personne.

La mise en place d'un ministère qui traite spécifiquement des questions de genre et de la promotion de la femme constitue un soutien manifeste de la volonté politique à promouvoir l'égalité des genres.

### ► Participation des femmes dans les institutions publiques et privées

- au Gouvernement : trois femmes ministre ou secrétaire d'Etat sur 21, soit 14.2 %;
- au Parlement : 19 femmes sur 74, soit 25.6 %;
- à la Cour Suprême : deux femmes Vice-Présidentes sur six, soit 33 %;
- au Secrétariat général des ministères : cinq femmes sur 16, soit 31.25 %;
- au niveau des Provinces et de la Ville de Kigali : 0 % de femmes;
- au niveau des Districts : Conseil des districts : 25.3 % de femmes;
- au niveau des Comités Directeurs des districts : 24.6 % de femmes;
- au niveau du secteur para-étatique et privé : quatre femmes chef d'entreprises.

### ► Facteurs limitant les femmes dans la prise de décision

Le faible taux de participation des femmes rwandaises aux instances de décision est l'émanation de plusieurs facteurs dont :

- le système patriarcal qui fait que même pour les postes de nomination, les femmes sont toujours moins représentées;
- les attitudes socio-culturelles peu favorables à la promotion du genre;
- la surcharge de travail due aux obligations familiales et au manque de technologie appropriée pour alléger les tâches et économiser le temps et l'énergie;
- l'insuffisance d'informations en matière de leur profession;
- le manque de visualisation de l'image positive de la femme occupant des postes de responsabilité;
- le bas niveau d'éducation et de socialisation politique;
- le manque de confiance en soi;
- la peur d'engagement;
- le manque d'initiation au concept genre;
- le complexe d'infériorité;
- la pauvreté poussée à l'extrême et sa féminisation;
- le manque de services sociaux liés à la santé reproductive;

- la faible représentation des femmes dans les postes stratégiques au niveau de la fonction publique et dans l'ensemble de la sphère politique décisionnelle;
- l'approche "genre" non encore utilisée comme outil de planification;
- lacunes juridiques, lois discriminatoires, lois non sensibles à l'égalité des chances.

► **Opportunités de stimulation**

En dépit de la faible représentation des femmes dans la prise de décision, l'Etat rwandais a fait preuve de volonté politique et d'engagement dans le cadre de la promotion des droits de la personne et plus particulièrement des femmes dans plusieurs domaines. Dans ce cadre, l'on peut relever les réalisations suivantes :

**Au niveau institutionnel**

- la mise en place du Parlement et de la Cour suprême comme institutions qui interviennent en toute indépendance dans l'élaboration, l'adoption et la promulgation des lois;
- la création du Ministère du genre et de la promotion de la femme comme mécanisme institutionnel chargé de concevoir des politiques et programmes visant à corriger des inégalités existantes entre l'homme et la femme;
- La mise en place de toutes les Commissions prévues par la Loi fondamentale : Commission de l'unité et de la réconciliation, Commission des droits de l'homme, Commission juridique et constitutionnelle, Commission électorale.

Ces commissions vont contribuer fortement à asseoir une société juste et démocratique qui respecte les droits fondamentaux de chaque personne.

- Les structures organisationnelles des femmes et des jeunes comme mécanismes permettant le renforcement de leurs capacités dans tous les domaines et facilitant leur accès à la prise de décision à tous les niveaux.
- Le Forum des femmes rwandaises parlementaires.
- Le Collectif Pro-femmes/Twese Hamwe.

**Au niveau juridique**

- la Loi fondamentale consacre le principe d'égalité de tous devant la loi sans discrimination aucune;
- la loi complétant le Livre premier du Code civil et instituant la cinquième partie relative aux régimes matrimoniaux, libéralités et successions;
- adoption de la révision de la Loi fondamentale pour accorder la représentation aux structures des femmes et des jeunes au parlement;
- l'adoption des mesures favorisant l'accroissement de la participation des femmes dans les conseils et comités de gouvernance locale, portant réorganisation des secteurs et des cellules;
- adoption de la loi électorale qui reconnaît une action positive favorisant la participation des femmes au conseil et au comité directeur des districts;
- processus de révision légale en cours.

**Au niveau politique et programme**

- politique nationale sur la décentralisation;
- le Plan d'action national sur la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing et un mécanisme de suivi et de coordination pour sa mise en oeuvre a été mis en place;
- le Plan d'action national sur le statut juridique de la femme;
- la politique nationale du genre qui attend l'adoption du Conseil des ministres;
- l'adoption du Plan d'action national du genre;
- l'étude sur les attitudes socio-culturelles défavorables au genre;
- programme de formation en genre et développement;
- programme de sensibilisation sur les droits de la personne et de la femme en particulier;
- Le Programme d'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté (PSRP) sensible au genre.

## Autres

La perception sociale de l'implication des femmes donne un profil d'un bon leadership féminin caractérisé par les capacités managériales suivantes : la loyauté, la conscience professionnelle, la compétence, le sens de la responsabilité, l'humanisme, la justice sociale.

## STRATEGIES A METTRE EN OEUVRE ET ACTIONS A ENTREPRENDRE

### ► La prise de décision

**Objectif stratégique 1 :** Prendre des mesures pour assurer aux femmes un accès égal et une pleine participation aux instances du pouvoir et de prise de décision.

Actions stratégiques :

- se fixer comme but l'égalité des genres comme outil de planification dans les organismes, les établissements para-étatiques ainsi que dans les entités de l'administration publique dans tous les secteurs;
- prendre dans les systèmes électoraux des mesures qui encourage les partis politiques à intégrer les femmes dans des postes électifs et non-électifs de même niveau que les hommes;
- combattre jusqu'à éradiquer l'image de la femme subalterne pour donner place à l'image positive de la femme actrice à part entière;
- constituer une banque de données de toutes les femmes capables d'occuper les postes de responsabilité;
- renforcer les capacités et augmenter les moyens d'actions des mécanismes institutionnels tant publics que privés ayant la promotion de la femme et de l'égalité des genres dans leurs attributions.

**Objectif stratégique 2 :** Accroître la capacité des femmes à participer à la prise de décisions et au leadership.

Actions stratégiques :

- développer des mécanismes et entreprendre des formations pour encourager les femmes à participer au processus électoral, aux activités politiques et aux autres domaines du leadership;
- promouvoir des programmes qui rendent les hommes et les femmes capables de concilier le travail et les responsabilités familiales;
- encourager les hommes à partager équitablement des responsabilités ménagères et les soins aux enfants;
- renforcer les capacités des femmes impliquées dans les instances de prise de décision à tous les niveaux par des formations en matière d'éducation civique, de leadership, de genre et développement;
- faciliter aux femmes et à l'ensemble de la population l'accès aux moyens d'information et de communication;
- créer un environnement qui permet aux femmes de mieux assumer leur rôle reproductif et les responsabilités professionnelles en mettant à leur disposition des infrastructures sociales indispensables à une pleine participation à la vie active sociale et politique (garderies, crèches, jardins d'enfants);
- diminuer la surcharge de travail des femmes en introduisant des nouvelles technologies appropriées.

### ► La promotion des droits humains

Eu égard aux grandes préoccupations identifiées, l'objectif ultime visé est d'instaurer un cadre juridique permettant la pleine jouissance des droits fondamentaux de la personne, et plus particulièrement ceux des femmes, dans tous les secteurs.

**Objectif stratégique 1 :** Promouvoir et protéger les droits fondamentaux des femmes en mettant en oeuvre intégralement tous les instruments relatifs aux droits de la personne, en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Actions stratégiques :

- mettre en place de mécanismes d'adaptation du système juridique interne aux normes du droit international;
- accélérer la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne tel que le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adopté le 6 octobre 1999 par l'Assemblée générale des Nations Unies;
- faire une large diffusion de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dans la communauté et auprès de tous les intervenants dans la promotion des droits de la personne;
- mettre en place un mécanisme de promotion et de protection des droits de la personne à tous les échelons travaillant étroitement avec la Commission nationale des droits de l'homme et les autres partenaires concernés;
- produire un rapport national périodique sur la mise en oeuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le présentes Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes; un produire un sur la Convention sur les droits de l'enfant.

**Objectif stratégique 2 :** Garantir l'égalité et la non-discrimination devant la loi et dans la pratique.

Actions stratégiques :

- analyser la législation en vigueur en vue d'identifier les lois neutres et discriminatoires;
- réviser et réformer les lois discriminatoires et neutres du point de vue "genre" et les rendre plus sensibles à l'égalité entre hommes et femmes;
- élaborer des nouvelles lois pour combler des lacunes juridiques qui favorisent la discrimination basée sur le sexe et y intégrer des actions positive pour corriger les inégalités;
- élaborer une loi organique relative à l'égalité des chances des hommes et des femmes;
- entreprendre le processus d'élaboration de la nouvelle constitution dans une perspective "genre" et assurer qu'elle contienne des dispositions garantissant l'égalité des chances aux hommes et aux femmes;
- sensibiliser la population sur son rôle dans la mise en place de la constitution qui tient compte de "genre" et plus particulièrement les femmes.

**Objectif stratégique 3 :** Accroître la connaissance des normes juridiques.

Actions stratégiques :

- renforcer les programmes de sensibilisation sur les droits en général et sur ceux des femmes en particulier;
- mettre en place des mécanismes d'aide judiciaire aux plus démunis, spécialement les femmes;
- renforcer les programmes de formation des para-juristes.

**Objectif stratégique 4 :** Réduire toutes les formes de violence basées sur le genre dans la société rwandaise, en particulier contre les femmes et les enfants.

Actions stratégiques :

- étudier toutes les causes et conséquences de la violence contre les femmes et identifier des mesures préventives à entreprendre;
- sensibiliser la communauté, y compris les agents de l'ordre judiciaire et la police, sur toutes les formes de violences basées sur le sexe, spécialement les violences sexuelles, et sur des mesures plus dynamiques à prendre;
- sensibiliser la communauté sur la législation existante en matière de violence, y compris le personnel juridique et la police, en vue de protéger les victimes et réprimer les auteurs des violences;
- introduire une nouvelle législation tenant compte de l'ampleur que prend le fléau de violences faites essentiellement aux femmes et filles dans ses formes tant physiques et psychologiques que sexuelles et contenant des mesures répressives appropriées et leur assurer l'accès facile à la justice;
- sensibiliser les agents des media à s'impliquer dans la lutte contre toutes les formes de violences basées sur le sexe.

## **ACTEURS IMPLIQUES DANS LE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION DES FEMMES DANS LA PRISE DE DECISION**

Le renforcement de la participation des femmes dans les instances de prise de décision va se faire à travers le processus de révision des lois discriminatoires, l'élaboration de nouvelles lois, la vulgarisation et la sensibilisation des textes juridiques et du concept genre mais aussi au niveau de l'élaboration de la nouvelle constitution garantissant l'égalité des chances à tous les citoyens.

Pour être efficace, la réforme juridique devra aller obligatoirement de paire avec les réformes politiques, économiques, institutionnelles et administratives qui contribueront à créer un environnement favorable à l'édification d'un état de droit où la femme joue pleinement son rôle en tant que véritable partenaire de l'homme pour un développement durable.

Dans ce cadre, la politique nationale du genre servira d'instrument stratégique pouvant assurer la reconnaissance des disparités liées au genre dans tous les secteurs de développement national et guider la planification, l'allocation des ressources et la mise en exécution des politiques et programmes dans une perspective genre.

### **Acteurs :**

- les institutions ayant le mandat d'élaborer et de réviser des lois, à savoir : le Gouvernement, le Parlement, la Cour suprême et la Commission juridique et constitutionnelle;
- au niveau de l'analyse du cadre juridique, de l'exécution, de la sensibilisation et formation sur les normes juridiques, les ministères, selon leur domaine d'intervention, la Commission des droits de l'homme, la Commission de l'unité et la réconciliation, de la Commission électorale, la société civile, essentiellement les médias, les collectifs d'associations de promotion des droits de la femme et de l'enfant, les associations de défense des droits de la personne, les structures organisationnelles des femmes et de la jeunesse et le Parlement, le Forum des femmes rwandaises parlementaires et le secteur privé, les instances judiciaires, la police et toute la communauté rwandaise;
- au niveau de l'appui financier, le gouvernement et la communauté internationale (les agences des Nations Unies, la coopération bilatérale et multilatérale, les ONG internationales).

## **CONCLUSION**

Les mesures supplémentaires visant à accélérer la participation des femmes dans les instances de prise de décision devraient continuer de privilégier l'instauration d'un environnement non-discriminatoire et des lois soucieuses d'équité entre les sexes.

Les nouvelles mesures visant à appliquer ces lois doivent faire en sorte que les femmes dont les droits sont fréquemment violés aient plus largement et systématiquement accès aux voies de recours juridiques et aux autres moyens d'obtenir réparation.

Pour éradiquer la culture de violence il faudra privilégier la mise en oeuvre de programmes ayant pour objet de mieux sensibiliser tous les membres de la société, et en particulier les enfants, sur le respect des droits fondamentaux de la personne et la nécessité de résoudre les conflits par des moyens non violents. Le changement des comportements doit commencer dans la famille, où la femme doit participer à la prise de décision au même titre que son conjoint.

Il faudrait également envisager de suivre et évaluer régulièrement l'application des lois, l'incitation au respect des lois et règlements visant à promouvoir l'accès des femmes aux instances de prise de décisions, le renforcement du pouvoir des femmes et l'égalité des sexes.

**Documents consultés :** Le Programme d'action de Beijing; la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes; l'examen et évaluation du Programme d'action de Beijing : Rapport du Secrétaire Général publié en avril 2000; la Politique nationale du genre et le Plan d'action national sur le genre; l'étude du Réseau de Femmes oeuvrant pour le développement rural sur l'implication des femmes dans les instances de prise de décision, juillet 1999; le Bulletin d'informations de l'UNIFEM, janvier/février 2001; la Loi fondamentale. ■

## **Amener le gouvernement à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes**

**M. Francis M. Ssekandi,  
Consultant international, IPM**

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers délégués,

C'est un honneur pour moi d'avoir été invité à participer à ce séminaire et à y prendre la parole et je remercie les membres du Forum des femmes rwandaises parlementaires et en particulier sa Présidente, Mme Drocella Mugorewera, et l'Union interparlementaire de cette invitation à prononcer un discours.

Le sujet qui m'a été attribué est d'une grande difficulté. Je dis cela essentiellement pour deux raisons.

La première est que, si je représentais le gouvernement, ma réaction à l'énoncé de mon sujet serait de dire : le gouvernement n'a pas besoin qu'on l'amène à tenir compte des besoins propres aux femmes : il s'y est déjà engagé en acceptant l'Article premier du Protocole d'Arusha sur la primauté du droit, qui proclame l'égalité, et l'égalité des chances, pour tous les citoyens et le respect des droits fondamentaux énoncés dans les traités, conventions et pactes internationaux. J'ajouterais ensuite, pour apporter la preuve de cet engagement, que le gouvernement compte parmi ses ministres une Ministre du Genre et de la promotion de la femme que nous avons entendu hier.

De même, sur le front intérieur, le Parlement a récemment promulgué "la Loi complétant le Livre premier du Code civil et instituant la cinquième partie relative aux régimes matrimoniaux, aux libéralités et aux successions" (loi No.22/99). Cette loi donne aux femmes mariées le droit de posséder des biens propres en choisissant, au moment du mariage, entre la communauté de biens, la communauté réduite aux acquêts et la séparation de biens. Elle prévoit aussi un partage égal des biens entre les enfants, sans distinction de sexe, du vivant de leurs parents et leur succession au décès de leurs parents, sans discrimination aucune entre les enfants de sexe masculin et ceux de sexe féminin (articles 43 et 50).

Au niveau international, le Gouvernement a déjà adhéré à la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui est entrée en vigueur en 1981 (dénommée ci-après "la Convention de 1979") et s'est engagé à la mettre en œuvre.

La seconde raison qui me fait trouver le sujet difficile c'est que, étant un homme, je ne suis pas la personne la plus qualifiée pour savoir et expliquer ce dont les femmes ont vraiment besoin !

Après cette brève introduction, je devrais probablement en rester là mais je ne le ferai pas. Je ne le ferai pas parce que les questions traitées dans ce séminaire sont très importantes, essentielles même pour nous tous dans cette salle et pour le peuple que nous représentons.

Dans les pays en développement, et au Rwanda en particulier, la question de l'égalité des sexes prend des proportions d'autant plus grandes que les femmes constituent une force importante de la société et tiennent une place essentielle dans la lutte contre la pauvreté, l'analphabétisme et la maladie. Nous ne pouvons pas atteindre nos objectifs de développement ni même atténuer tant soit peu la pauvreté, ce qui est notre but commun, si toute la population n'unit pas ses efforts et surtout si tout un pan de la société souffre de la discrimination au point d'en être paralysé, englué dans des coutumes et des pratiques profondément ancrées dans les esprits et parfois même sanctionnées par la loi, le droit écrit ou le droit coutumier non écrit.

Un rapide coup d'œil aux statistiques suffit à démontrer que, si les femmes jouent un rôle crucial dans la société, leur représentation est négligeable dans pratiquement tous les secteurs de la vie publique, au gouvernement et dans toutes les professions lucratives. Il est hors de doute qu'en termes numériques les femmes constituent le groupe social le plus important. Outre leur nombre, elles assument dans la société les plus grandes responsabilités puisque ce sont elles qui non seulement portent les enfants mais aussi les élèvent. Dans chaque famille, la mère est le héros méconnu, qui ne perçoit pas de rémunération tangible

pour son travail et n'a guère de garanties à présenter à la banque pour obtenir le prêt dont elle a cruellement besoin ou toute autre forme d'aide financière. Dans les campagnes, ce sont essentiellement les femmes qui non seulement produisent la nourriture qu'elles serviront à table mais aussi font pousser les cultures de rapport qui leur permettront de payer l'école des enfants et d'acheter des vêtements pour la famille.

Malgré le rôle crucial que jouent les femmes dans notre société et malgré les bonnes intentions du gouvernement, nous savons tous que nos lois regorgent de dispositions qui non seulement les marginalisent mais encore les défavorisent terriblement. Parfois même, ces lois pénalisent exagérément les femmes en prévoyant, à délit égal, des peines plus lourdes pour elles que pour les hommes.

Le Code pénal, par exemple, punit l'adultère plus sévèrement s'il est commis par une femme que par un homme : un an pour la femme et six mois pour l'homme (CP, articles 353-355). Le Code du commerce oblige encore la femme mariée à obtenir le consentement de son mari avant de créer une entreprise.

J'évoquerai aussi le Code de la nationalité rwandaise qui fait une distinction entre les enfants nés d'un père rwandais et d'une mère étrangère et ceux qui sont nés d'une mère rwandaise et d'un père étranger. Un enfant né d'un père rwandais et d'une mère étrangère acquiert automatiquement la nationalité rwandaise à la naissance alors que celui qui est né d'une mère rwandaise et d'un père étranger doit opter pour la nationalité rwandaise entre l'âge de 18 et de 21 ans, à condition de vivre au Rwanda depuis trois ans. De plus, la loi distingue entre les Rwandaises qui épousent des étrangers et les Rwandais qui épousent des étrangères. Une étrangère qui épouse un Rwandais acquiert automatiquement la nationalité rwandaise par mariage alors qu'il n'en est pas de même pour un étranger qui épouse une Rwandaise.

Mon sujet en français se lit comme suit: **"Amener le Gouvernement à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes"**.

"Amener" en français peut signifier "persuader", et c'est ce verbe qui est employé dans le titre anglais, mais il peut aussi vouloir dire "entraîner un résultat" ou "inciter quelqu'un à faire quelque chose".

Entraîner un résultat ou persuader le gouvernement de faire quelque chose qu'il n'a pas prévu de faire, c'est beaucoup demander. Quiconque a jamais essayé d'amener un gouvernement à faire quelque chose de différent sait que la chose est pratiquement impossible. Cependant, on nous a appris, à nous autres juristes, à faire faire aux gens ce qu'ils ne veulent généralement pas faire ou à les convaincre de faire plus de ce qu'ils ont déjà accepté de faire mais qu'ils ne sont pas disposés à faire. Nous utilisons la force contraignante de la loi, par la procédure judiciaire, pour recouvrer des créances, par exemple, et pour obtenir la conformité à la loi, tout manquement s'attirant de sévères sanctions. Les gouvernements ne peuvent être assignés en justice que dans des circonstances prescrites, et seulement dans la mesure où la loi l'autorise. Si la voie judiciaire est ouverte, des sanctions effectives ne sont guère applicables, ni en droit interne ni en droit international. Cette option n'est donc pas très réaliste, si ce n'est dans de rares cas sur lesquels nous reviendrons plus tard.

Le gouvernement, entendu au sens large, désigne non seulement l'administration ou l'exécutif, mais aussi le législatif et le judiciaire. Séparément et collectivement, ces trois pouvoirs fonctionnent conformément à la Loi fondamentale du pays.

Afin de persuader le gouvernement ou de l'amener à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes, nous devons d'abord et surtout veiller à ce que les obligations lui incombant et les moyens de répondre à ces besoins soient clairement stipulés dans la constitution. Notre tâche est donc d'énoncer les questions dont nous devons faire nos chevaux de bataille et d'amener le peuple, au travers des représentants qu'il s'est désignés, ou le grand public en convainquant les masses, que ces questions méritent d'être inscrites dans la constitution.

### ► **Comment traiter la question de l'égalité des sexes dans la constitution**

La constitution actuelle garantit l'égalité à tous les citoyens et prône pour eux l'égalité de traitement dans toutes les activités sociales et économiques mais il faut aller plus loin pour garantir une véritable égalité des sexes.

D'abord et surtout, il faut s'attaquer au fait que les femmes sont traditionnellement traitées en inférieures dans les sphères tant publique que privée et, deuxièmement, prévoir des recours contre la discrimination dont les femmes, nous le savons, font encore fréquemment l'objet. Il nous faut trouver les moyens les plus

efficaces d'atteindre cet objectif. Ce sont d'abord à mon avis les instruments internationaux auxquels le Rwanda est partie et qui, étant directement applicables selon la doctrine constitutionnelle à laquelle souscrit le Rwanda, entraînent l'exclusion de toute disposition législative contraire aux leurs. Ensuite, il y a la question de la constitution qui, en tant que Loi fondamentale, devrait être le principal outil permettant de garantir l'égalité des sexes par la mise en œuvre des instruments internationaux applicables et l'élimination des lois et pratiques discriminatoires encore en vigueur. Enfin, il y a l'éducation. Nous devons faire comprendre aux citoyens la nécessité d'accorder un traitement égal à tous les groupes sociaux, y compris les femmes mais aussi d'autres groupes généralement marginalisés par la société.

## ► Concepts généraux

### "Discrimination"

Aux termes de l'Article premier de la Convention de 1979, l'expression "discrimination à l'égard des femmes" vise "toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine".

La nouvelle constitution devrait, à notre avis, comporter une disposition interdisant spécifiquement la discrimination fondée sur le sexe. Un article définissant la "discrimination" dans le sens indiqué à l'Article premier de la Convention de 1979 pourrait être rédigé ainsi: "Tous, hommes et femmes, ont droit à l'égalité de traitement devant la loi et jouissent d'une égale protection de la loi. Nul ne fait l'objet de discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la tribu, la naissance, les croyances ou la religion, la situation sociale ou économique, l'opinion politique ou l'incapacité, étant entendu toutefois que toute loi destinée à corriger une discrimination passée injustifiée, fondée sur le sexe ou tout autre critère, ne constitue pas une discrimination telle qu'elle est définie dans la présente Constitution". Notez qu'il est question de "tous" et non de "citoyens" pour que la protection s'étende à toute personne au Rwanda.

### Nationalité

La nationalité ou citoyenneté est importante en ce sens qu'elle définit la situation d'un individu et son lien à l'Etat et qu'elle entraîne certains droits et devoirs en droit international comme en droit interne. Ainsi la constitution devrait comporter une disposition spécifiant que la nationalité s'acquiert sur la base de l'égalité, sans discrimination entre femmes et hommes. Pour éliminer la distinction que fait actuellement la loi entre les enfants nés d'unions mixtes pour ce qui est de l'acquisition de la nationalité à la naissance, il est proposé de donner au texte une formulation neutre telle que celle-ci: "Toute personne née au Rwanda ou à l'étranger, dont l'un des parents ou des grands-parents était, à sa naissance, de nationalité rwandaise par naissance, est de nationalité rwandaise par naissance."

### La Convention de 1979 - CEDAW

Pour que les traités et conventions auxquels le gouvernement a adhéré et que l'Assemblée nationale a ratifiés, en particulier la Convention de 1979 et la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, soient observés et appliqués par les tribunaux dans leurs décisions quotidiennes, il faudrait inscrire dans la nouvelle constitution une disposition spécifique confirmant le principe selon lequel "les conventions et autres traités d'application universelle, dès lors qu'ils ont été adoptés par le gouvernement et ratifiés par l'Assemblée nationale, constituent avec la présente Constitution la loi suprême du pays". Cette disposition aurait beaucoup plus de force que la disposition interprétative inscrite dans la Constitution sud-africaine (article 39) et ainsi libellée:

"Dans l'interprétation de la déclaration des droits, toute cour, tribunal ou forum

- doit défendre les valeurs fondatrices d'une société ouverte et démocratique, qui sont la dignité humaine, l'égalité et la liberté;
- doit prendre en considération le droit international et
- peut tenir compte de législations étrangères."

Si les traités internationaux semblent faire l'objet de traitements différents, c'est que les juridictions de droit commun et de droit civil abordent le droit international sous des angles différents. Les juridictions de droit commun, dont fait sans doute partie l'Afrique du Sud (malgré les influences romaine et néerlandaise) estiment que le droit international et les traités internationaux ne sont pas directement applicables en droit interne; ils ne le sont que par l'intervention du législateur. En revanche, la plupart des juridictions de droit civil considèrent que le droit international et les traités internationaux auxquels elles sont parties sont inséparables du droit national et directement applicables par les tribunaux.

### **Commission de l'égalité des sexes**

Certains pays se sont dotés d'une commission de l'égalité des sexes qui a pour mandat de recevoir les plaintes de discrimination fondée sur le sexe, d'émettre des directives et, dans certains cas, d'imposer des sanctions. Il serait bon d'examiner si une telle commission conviendrait au Rwanda. Il faudrait choisir entre un Ministre du Genre ou une Commission de l'égalité des sexes.

Quels sont les avantages d'une telle commission? Elle peut mener une action volontariste pour défendre l'égalité des sexes et prendre des mesures correctives pour réparer le mal fait aux victimes de discriminations. Aux Pays-Bas, la Commission de l'égalité de traitement fonctionne comme une instance indépendante, semi-judiciaire, et elle est composée de neuf membres et d'un secrétariat. Elle peut être saisie par des individus comme par des organisations (par une action collective).

La Commission a qualité pour instruire des affaires et demander aux parties concernées, ainsi qu'à des tiers, de lui fournir les informations et documents utiles. Elle peut saisir la justice. L'accès à la Commission est gratuit et les parties n'ont pas besoin de se faire représenter par un avocat.

#### **► Questions spécifiques devant retenir l'attention**

Le sort des femmes dans un pays en développement doit retenir particulièrement l'attention parce que le niveau de complexité de notre société est différent de celui de pays plus développés. S'il est important que nous soyons déterminés à faire en sorte que les choses changent et que l'égalité entre hommes et femmes devienne réalité, il convient de réfléchir sérieusement à la manière de s'y prendre pour obtenir ce changement et de choisir les moyens avec soin.

Nous vivons dans une société stratifiée, où la majorité de la population vit dans les zones rurales, où les rapports sociaux entre hommes et femmes sont régis dans une large mesure par des coutumes très anciennes. Ces coutumes ancestrales avaient pour but de maintenir un équilibre social, un équilibre qui convenait à une époque et à des circonstances depuis longtemps oubliées. Mais nos concitoyens sont lents à comprendre que les temps ont changé. L'époque où l'on élevait une fille dans le respect de son frère, simplement parce que c'était un garçon, et où elle admettait, parce qu'elle avait été éduquée dans cet esprit, qu'elle recevrait moins que son frère, qu'ils s'agisse de cadeaux, d'héritage, de succession et plus récemment, d'éducation, cette époque-là est bien révolue. Cette conception était justifiée par le rôle traditionnel de l'homme, chef et unique soutien de famille. Ces coutumes étaient aussi destinées à veiller à ce que les filles apprennent très tôt à se montrer dociles envers les hommes afin que chacune puisse trouver et garder un mari qui prendrait soin d'elle quand elle serait malade et qui subviendrait à ses besoins et à ceux de ses enfants.

Les conditions sociales dans lesquelles sont nées nos coutumes sont en train de changer mais l'évolution est plus rapide dans les agglomérations urbaines que dans les zones rurales. Ce qui fait la différence entre les deux types de société, c'est l'éducation. Il y a plus de gens instruits dans les villes et ils ont plus de contacts avec d'autres cultures que les populations rurales.

#### **► Sensibiliser la population à l'égalité des sexes**

### **Education**

Notre première tâche est donc d'éduquer les masses. De leur faire comprendre la nécessité de donner la même éducation aux filles qu'aux garçons, de les éduquer de manière à inculquer aux filles le sens de la fierté et de leur valeur propre. D'éduquer les filles pour leur donner les mêmes moyens de se rendre autonomes que les garçons et surtout d'éduquer les hommes pour qu'ils respectent leurs femmes et

les traitent en égales à la maison. L'égalité au foyer signifie que l'homme n'a aucun droit de soumettre sa femme à des indignités, par exemple de la battre ou de l'obliger à avoir des rapports sexuels avec lui. Les violences domestiques constituent peut-être le grand fléau de notre société et l'une des raisons principales pour lesquelles les femmes continuent à être traitées comme des citoyens de seconde classe.

### **Violence à l'encontre des femmes**

Pour éradiquer cette violence, nous devons donner aux femmes les moyens de se défendre, en autorisant la police à intervenir pour protéger les femmes battues, en ouvrant des centres d'accueil pour femmes battues et en sensibilisant les juges à la nécessité de rendre des ordonnances pour protéger les femmes victimes de violences et condamner le mari au versement d'une pension à sa femme dans les cas de séparation ou de divorce pour cause de violences.

### **Domicile conjugal**

Sachant que, dans le fond, la plupart des femmes rurales sont à la charge de leur mari qui subvient à leurs besoins, nous devons adopter des lois qui protègent les femmes de la misère en cas de séparation ou de divorce. Il est temps maintenant de reconnaître que, la plupart du temps, la maison doit beaucoup, sinon tout, à la femme et qu'en conséquence le domicile familial devrait être reconnu comme celui de la femme et de ses enfants en cas de séparation, de divorce ou de décès du mari.

En allant de tribunal en tribunal à travers le Rwanda, j'ai appris que le pourcentage des divorces était en hausse dans le pays, en partie à cause des événements de 1994 mais aussi parce que la monogamie est inscrite dans la Constitution. Dans la plupart des pays développés, un homme qui veut divorcer pour se remarier quitte le domicile conjugal et s'installe ailleurs ou verse à sa femme assez d'argent pour qu'elle puisse acheter une autre maison. De telles dispositions ont souvent un effet dissuasif et empêchent de prendre le divorce à la légère. L'homme ne peut pas dire simplement à sa femme, comme il le fait quelquefois dans nos sociétés, de partir et de s'en retourner vivre chez ses parents, alors qu'elle travaille dur, parfois depuis 20 ans, pour lui faire un foyer agréable et a largement contribué à la richesse qu'il lui demande d'abandonner.

### **► Le rôle de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale est une instance importante de l'Etat et il convient de l'amener à être plus attentive aux besoins propres aux femmes dans l'examen de tous les textes de loi dont elle est saisie. Premièrement, la législation ne doit avoir aucun contenu sexiste. Deuxièmement, toute loi devrait être révisée à l'aune de son utilité particulière pour les femmes. Il faut réviser le droit du travail, par exemple, pour s'assurer qu'il est appliqué de manière à corriger les inégalités dont les femmes ont fait les frais dans le passé sur le plan du recrutement et de la rémunération. Face à deux candidats de qualité égale, la préférence devrait aller à la femme. Il faudrait procéder à la classification des tâches en accordant une attention suffisante aux secteurs qui emploient un fort pourcentage de femmes afin de veiller à l'application du principe "à travail égal, salaire égal". Les femmes ne devraient pas être exclues des postes bien rémunérés, en particulier de l'armée et du bâtiment, pour la simple raison qu'elles sont femmes. En regardant de ma fenêtre le chantier du futur Ministère de la justice, je me suis demandé récemment si l'on avait engagé une main-d'œuvre féminine pour creuser les fondations par souci d'employer les personnes les plus qualifiées, celles qui creusaient le mieux, ou par mesure d'économie pour employer la main-d'œuvre la moins coûteuse!

Pour que le parlement soit sensible aux questions d'égalité entre hommes et femmes, il faut s'attaquer à la piètre représentation des femmes dans cette auguste instance. Hommes et femmes devraient avoir des chances égales de se présenter aux élections. Cependant, nous savons que, les femmes ayant été désavantagées dans le passé sur le plan de l'éducation et de la richesse, armes toutes deux très efficaces dans les campagnes électorales pour gagner des voix, il faudrait que des sièges spéciaux soient réservés aux femmes. Dans un premier temps, la loi devrait prévoir des listes séparées pour femmes afin que chaque province et grande ville aient leur élue. Si aux candidates élues disputant leur siège aux hommes s'ajoutaient les députées élues séparément, les femmes auraient plus de poids au parlement et pourraient veiller à ce que les lois présentées pour adoption soient d'un intérêt particulier pour leurs sœurs.

### ► **Le rôle du Pouvoir judiciaire**

Le judiciaire est un autre pouvoir de l'Etat qu'il faut sensibiliser aux besoins propres aux femmes. Dans de nombreux pays, le judiciaire joue un rôle important en interprétant la loi et en l'appliquant à des situations réelles de manière à servir les objectifs et politiques de l'exécutif. Dans le cas qui nous intéresse, ces objectifs sont de promouvoir le développement économique, social et politique dans la perspective de l'égalité des sexes. Dans ce qui suit, je montrerai en quoi le judiciaire a contribué dans certains pays à la mise en œuvre de la Convention de 1979.

### **Contentieux d'intérêt public en Inde**

Le contentieux d'intérêt public est une notion nouvelle en Inde que le Rwanda pourrait adopter avec profit. Des organismes d'intérêt public, tels que la Commission des droits de l'homme, des associations féminines ou la Commission de l'égalité des sexes, si elle existe, sont autorisés, dans des cas de harcèlement sexuel ou de violences à l'encontre des femmes, par exemple, à engager une action en justice au nom des femmes et d'autres groupes victimes de discriminations pour faire valoir leur droits.

L'affaire Vishakha contre l'Etat du Rajasthan. Il s'agit d'une travailleuse sociale qui a été victime d'un viol collectif alors qu'elle parcourait le pays en faisant campagne contre les mariages d'enfants dans l'Etat du Rajasthan. La Cour suprême de l'Inde lui a attribué des dommages-intérêts en se fondant sur les articles 11 et 24 de la Convention de 1979, dans laquelle les Etats parties s'engagent à prendre des mesures pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, "afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier : a) le droit au travail en tant que droit aliénable de tous les êtres humains..." Dans cette affaire, comme plus tard dans l'affaire du Conseil de promotion des exportations de vêtements contre A.K. Chopra (*Apparel Export Promotion Council v. A. K. Chopra*), la Cour suprême a statué que le harcèlement sexuel au lieu de travail violait les principes constitutionnels de l'égalité des sexes au lieu de travail.

### **Droits des femmes victimes de violences**

Devant de nombreuses juridictions, nul ne peut être condamné pour viol sur le seul témoignage de la victime. Il faut que d'autres preuves viennent corroborer ce témoignage. Cette règle a souvent été appliquée au détriment des plaignantes. En fait, lorsqu'un agresseur violente une femme dans un endroit clos, il est souvent difficile de produire des preuves qui corroborent le témoignage de la victime.

Dans l'affaire Al-Amin et al. contre l'Etat, au Bangladesh, la Cour suprême a revisité ce principe et considéré que "la règle ne subordonne pas la condamnation à l'existence de preuves concordantes. Le témoignage de la victime d'une agression sexuelle est décisif et, à moins d'avoir de fortes raisons pour chercher des preuves concordantes, la Cour ne devrait pas avoir de peine à agir sur la base du seul témoignage de la victime d'un crime sexuel pour condamner un accusé là où ce témoignage inspire confiance et apparaît digne de foi."

Dans une série d'affaires, les tribunaux camerounais ont rejeté des requêtes fondées sur des coutumes odieuses. Dans l'affaire David Tchakokam contre Koeu Madeleine, dans laquelle un homme demandait à la justice d'ordonner le retour d'une épouse selon la coutume du lévirat, au motif qu'elle faisait partie des biens de son frère décédé, le tribunal a prononcé un non-lieu, considérant que la requête était contraire à la justice naturelle et à l'article 16 de la Convention de 1979. Dans les affaires Thersia Alekeng contre Besankeg Atemkeng John, Achu contre Achu et Ade contre Ade, les juges, dont l'un était une femme, ont pu, par décision de justice, empêcher le mari séparé de vendre le domicile conjugal au motif que la femme avait aussi contribué à son établissement.

### **Affaire de nationalité au Botswana : l'affaire Dow**

Au Botswana comme au Rwanda, sont de nationalité botswanaise les enfants dont le père est de nationalité botswanaise, dans le cas d'enfants légitimes, et ceux dont la mère est de nationalité botswanaise, dans le cas d'enfants nés hors mariage. Dow, Botswanaise, avait deux enfants qui, nés au Botswana d'un père étranger, n'étaient pas considérés de nationalité botswanaise. Dow a engagé une action en justice pour contester la loi, jugée discriminatoire, au motif qu'elle violait l'égalité de protection garantie par la Constitution. La Cour d'appel a confirmé le caractère anticonstitutionnel de la loi et a jugé

que la Constitution devait être interprétée à la lumière des normes internationales relatives aux droits de l'homme, qui font en fait "partie de l'expression constitutionnelle des libertés garanties au niveau national".

► **La lutte contre la pauvreté**

Les populations pauvres des campagnes ont besoin d'aide et, parmi elles, les femmes sont particulièrement défavorisées pour ce qui est de l'accès aux moyens de production. Au Bangladesh, une banque des pauvres a été créée avec l'aide du gouvernement pour consentir des prêts aux pauvres des campagnes qui ne pouvaient accéder aux sources de financement officielles, faute de garanties. L'expérience a montré que les femmes qui empruntent à cette banque remboursent leurs dettes plus sûrement que leurs homologues masculins. Le Gouvernement aurait un moyen d'offrir aux femmes ce dont elles ont besoin. Ce serait de rétablir une institution qui avait cours à l'époque coloniale : la caisse postale mobile d'épargne et de prêts. Une caisse d'épargne itinérante peut toucher des régions que les banques officielles ne desservent pas. Elle étudierait les demandes de prêts déposées par des individus, de préférence des femmes, et financerait les activités lucratives auxquelles les femmes s'adonnent volontiers, telles que l'élevage de volailles, de bétail, l'artisanat et le commerce de détail. Ce créneau est actuellement occupé par les oncles et les frères qui ont réussi et auxquels les femmes viennent mendier de quoi lancer une petite entreprise, ce qui ne fait qu'accroître encore leur subordination aux hommes. La Caisse donnerait à l'emprunteuse une certaine indépendance et responsabilité et contribuerait à l'émancipation des femmes, ce qui est précisément le but recherché.

► **Conclusion**

Il ressort de l'étude que nous avons faite ici que, pour amener le Gouvernement à mieux tenir compte des besoins propres aux femmes, on peut prendre les mesures suivantes :

- inscrire dans la nouvelle constitution les dispositions voulues pour consacrer les droits des femmes;
- mettre en place des institutions qui puissent défendre et protéger les droits des femmes;
- veiller à ce que les femmes soient suffisamment représentées dans les instances clés du gouvernement, au parlement et dans la justice, pour que la législation et les décisions prises visent à corriger les inégalités entre hommes et femmes;
- instituer des programmes d'éducation pour sensibiliser divers milieux sociaux, notamment les juges, les parlementaires et les administrateurs, aux inégalités entre les sexes;
- recourir davantage à la justice pour protéger les droits des femmes;
- offrir aux femmes rurales ce qui leur manque : l'accès au capital et à des moyens d'existence indépendants, afin qu'elles puissent subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. ■

## ***Persuading the government to take more account of women's needs***

**Mr. Francis M. Ssekandi**  
**International Consultant, IPM Associates**

Mme Chairperson,  
Distinguished Delegates,  
Ladies and Gentlemen,

I am honored to have been invited to participate and speak at this Seminar and thank the Members of the Forum for Rwandan Women Parliamentarians and, in particular, its Chairperson, the Hon. Drocella Mugorewera, and the Inter-Parliamentary Union for this invitation to speak.

The topic, which was selected for me, is a very difficult one. I say it is difficult for two main reasons.

The first reason is that, if I was representing the Government, my reaction to the title of my topic would be: the Government needs no persuasion to take account of women's needs: it is already committed to do so by having accepted Article 1 of the Arusha Protocol on the Rule of Law, which proclaims equality, and equal opportunities, for all its citizens and respect for the fundamental rights stipulated in international treaties, covenants and conventions.

I would then add that, as a demonstration of the Government's commitment, on the home front the ministerial line-up includes a Minister for Gender Issues and the Status of Women, the Hon. Angeline Muganza, who addressed us only yesterday.

Again, on the home front, Parliament recently promulgated "the Law to supplement Book One of the Civil Code and to institute part five regarding matrimonial regimes, liberalities and successions" (Law No 22/99). This law empowers women to own their own property during marriage, through a choice, made at time of marriage, between community of property, limited community of acquests and separation of property. The law further provides for equality of partition of property among children regardless of sex, during the life of their parents and succession to property upon death, without discrimination between male and female children (Articles 43 and 50).

At the international level, the Government already acceded to, and is committed to implement, the Convention of 18 December 1979, on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, which entered into force in 1981 (herein referred to as "the 1979 Convention").

The second reason why I find the topic difficult is that, as a man I am, perhaps, the least qualified to know or articulate the proper needs of women!

After this brief introduction I should probably rest my case, and stop here, but I will not. I will not fold up here because the issues we are addressing in this seminar are very important and critical for all of us in this room and for the people whom we represent.

In developing countries and in Rwanda in particular, the issue of gender assumes even greater proportions because women constitute an important force in our society and a critical part of our fight against poverty, illiteracy and disease. We cannot achieve our developmental goals, or even come close to alleviating the scourge of poverty - our common objective - without the combined effort of the entire population, including women, and definitely not when one of the major sectors of society suffers from crippling discrimination, steeped in deeply held customs and practices, which sometimes are even sanctioned by law, written law or unwritten customary law.

A casual glance at the statistics is sufficient to demonstrate that while women play a critical role in our society, their representation in virtually every sector of public life, in government and in any other gainful occupation, is negligible. There is no doubt that women constitute the single largest group in our society, in numerical terms. Apart from numbers, women shoulder the most important responsibilities in society, including not only that of child bearing but also that of child rearing. The mother in every family is the unheralded hero, with no tangible remuneration for her labors and little besides good-will to present to any

bank for badly needed financial support in terms of loans or other financial support. In the rural areas, the women even carry the brunt of not only producing the food placed on the table, but also for growing the cash crops to pay school fees for the children and buy clothes for the family.

Despite the critical role played by women in our society, and notwithstanding the good intentions of government, we all know that our laws are still replete with provisions that not only marginalise women, but also seriously discriminate against them. These laws even sometimes also penalize women disproportionately, by meting out greater punishments to women than men for some offences.

The penal code, for example, imposes stiffer sentences on women than men for adultery. One year for a woman and six months for a man ( PC, ss 353-355). The commercial code still requires a married woman to obtain the consent of her husband before establishing a business.

I also refer here to the law on citizenship (the Code of Rwandan Nationality), which distinguishes between children born of a Rwandan father and a non-Rwandan mother, and those born of a Rwandan mother and a non-Rwandan father. A child born of a Rwandan father and a non-Rwandan mother, acquires Rwandan nationality automatically at birth, but that born of a Rwandan mother with a non-Rwandan father must opt for Rwandan nationality between the age, of 18 and 21, provided he or she has lived in Rwanda for the previous three years. Furthermore, the law discriminates between Rwandan women who marry foreigners and their male counterparts who marry foreign women. A non-Rwandan woman who marries a Rwandan man acquires Rwandan nationality automatically upon marriage, but this is not so for a foreign man who marries a Rwandan woman.

The French version of my topic reads: "**Amener le gouvernement a mieux tenir compte des besoins propres aux femmes**"

"Amener" in the French language may be translated into English to mean "persuade" as has been done for the English title of my topic, but it could also mean "to bring about a result or to induce someone to do something".

Now, to bring about a result or persuade the government to do something it has not already planned to do is a tall order. Anyone who has ever attempted to make a government do something different, knows that this can be next to impossible.

However, we, as lawyers, have been taught to make people do what they do not usually want to do, or persuade them to do more than what they already agreed to but are unwilling to fulfill. We apply the coercive powers of the law, through the judicial process, to recover debts for example, and to obey the law at the risk of stiff sanctions for failure to comply. On the other hand, traditionally, governments may only be subject to the legal process in prescribed circumstances, and only as permitted by the law. While judicial process may be permitted, effective sanctions are hardly possible, either in municipal law or international law. This avenue is thus not very practical except in the few instances we will be discussing later.

When we speak of the government, in the larger context, we refer not only to the administration or executive, but also to the Legislature and the Judiciary. Individually and collectively, these three branches operate under the Fundamental Law of the land.

Therefore, in order to persuade or bring about the government to address more effectively the needs of women, we must first and foremost ensure that the obligations on the government and the means for addressing these needs are clearly spelled out in the constitution. Our task, therefore, is to articulate the issues we need to advocate and then persuade the people, through their designated representatives or, at large, by convincing the masses that such issues deserve incorporation in the constitution.

#### ► **Issues to be addressed in the constitution**

While the present constitution guarantees equality for all citizens and advocates their equal treatment in all social and economic activities, more needs to be done to assure proper gender equality.

First and foremost, one must address the traditional treatment of women as inferior to men in both the public and private sphere, and second, we must provide remedies against the rampant discrimination, which we know still exists against women. In order to achieve this objective, we need to identify the most effective means of doing so. In my view, the first are the international treaty instruments to which Rwanda

is party and which, under the constitutional doctrine to which Rwanda subscribes, are directly applicable to the exclusion of any contrary legislative provisions.

## ► **General Concepts**

### **“Discrimination”**

Article 1 of the 1979 Convention defines “discrimination” against women to mean: “any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.”

The new constitution should, when submitted, include a specific provision prohibiting discrimination on the basis of gender. A definition of “discrimination” along the lines of Article 1 of the 1979 Convention could be drafted to read: “All persons, men and women alike, shall be entitled to equal treatment under the law and shall enjoy equal protection of the law. No person shall be discriminated against on the ground of sex, race, color, tribe, birth, creed or religion, or social or economic standing, political opinion or disability, provided that any law intended to remedy past gender or other unjustified discrimination, shall not constitute discrimination as herein defined.” Note that the word “person” is used instead of “citizen”, so as to protect all persons in Rwanda.

### **Citizenship**

Nationality or citizenship is important in that it defines a person’s status and link to a State, giving rise to certain rights and duties under both international law and municipal law. Thus, the Constitution should contain specific provision on acquisition of citizenship, on the basis of equality, without discrimination between women and men. In order to eliminate the existing discriminatory law regarding acquisition of citizenship at birth, by children born of mixed parents, it is proposed to formulate the law in neutral terms as follows: “Every person born in or outside Rwanda, one of whose parents or grandparents was at the time of birth a citizen of Rwanda by birth, shall be a citizen of Rwanda by birth.”

### **The 1979 Convention or CEDAW**

In order to ensure that conventions and treaties adhered to by the government and ratified by the National Assembly, especially the 1979 Convention and the 1989 Convention on the Rights of the Child, are observed and applied by the courts in their daily decision-making process, a specific provision should be included in the new constitution confirming the principle that “conventions and other treaties of universal application, after acceptance by the Government and ratification by the National Assembly, shall together with this Constitution constitute the supreme law of the land.” This provision would provide much more force than the interpretative provision adopted in the South African Constitution (Section 39 of the Constitution of South Africa), which states:

“When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum:

- must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom;
- must consider international law; and
- may consider foreign law.”

The difference in treatment of international treaties, which is suggested, stems from the differing approaches to international law by the common law and civil law jurisdictions. The Common Law jurisdictions, of which South Africa is perhaps one (despite the Roman/Dutch influence), take the view that international law and international treaties are not directly applicable in the municipal law; they do so only by legislative action. However, most civil law jurisdictions regard international law and international treaties, to which they are parties, as part of the law of the land and directly applicable by the courts.

### **Gender Commission**

In some countries, a Gender Commission has been set up to hear complaints concerning gender discrimination, to issue guidelines and in some cases impose sanctions. This is a matter which could be studied to see if such a commission is suitable for Rwanda. It would be a choice between having a Ministry of Gender Issues or a Gender Commission.

The advantages of establishing a commission are that the commission can promote gender issues and take remedial action to correct discrimination on behalf of victims. In the Netherlands, the Equal Treatment Commission operates as an independent, semi-judicial body consisting of nine members and a secretariat. Individuals as well as organizations (through class actions) can bring cases before the Commission.

The Commission has powers to investigate cases and to ask the parties concerned, as well as third parties, to provide relevant information and documents. It can take a case to court. Admittance to the Commission is free, and parties do not need legal representation.

#### **► Specific issues requiring attention**

The plight of women in developing countries needs special attention because the level of sophistication of our society is different from that of the more developed countries. While we must be resolute in our quest for change, with a view to ensuring equality between women and men, the way in which we seek to achieve this change needs to be carefully plotted and the means carefully chosen.

We live in a stratified society, where the majority of the masses live in rural areas, where the interaction between men and women is governed largely by long standing custom. The customs developed by our ancestors had the purpose of maintaining a social equilibrium, an equilibrium that was for a particular age and for circumstances long forgotten. But our people are slow to appreciate that the times have changed. The time when a girl was brought up to respect her brother, just because he was a boy, and to accept receiving less in terms of gifts, inheritance, succession and, more recently, education are long gone. The justification was based on the traditional role of the man as head of the family and the sole bread earner. It was also intended to ensure that the girl learns early to be submissive to a man so as to be able to get and retain a husband, a husband that would care for her when she is sick and provide for her and her children.

The social circumstances under which our customs were developed are changing but these changes are more rapid in the urban areas than in the rural areas. The defining difference between the two social strata is education. There are more educated people in the urban areas and they are more exposed to other cultures than their brethren in the rural areas.

#### **► Steps necessary to address the major issues**

##### **Education**

Our first task, therefore, is to educate the masses. Educate them on the need to provide equal education to girls and boys, educate them to instill in girls a sense of pride and belief in their self-worth. Educate girls to equip them with the same means of self-sufficiency as the boys, and above all educate men to respect their wives and treat them as equals in the home. Equality in the home means that the man does not have any right to subject his wife to such indignities as wife beating or forced intercourse. Violence in the homes is perhaps the biggest scourge in our society and the one main cause for perpetuating the treatment of women as second-class citizens.

##### **Violence against women**

In order to eradicate this violence we must give women the means to fight back, by empowering the police to intervene to protect battered wives, by establishing centers which care for battered wives and by sensitizing judges to the need to issue protective orders to women subjected to violence and make maintenance orders in case of broken marriages due to violence.

### **Matrimonial home**

In recognizing that, essentially, most of women in rural areas are dependent on their husbands for self-sustenance, we need to promulgate laws that protect women in case of separation or divorce from becoming destitute. It is now time to recognize that most homes are built on the back of women and, therefore, the family home should be recognized as the woman's home for herself and her children, in case of a breakdown of the marriage or death of the husband.

In the course of my visits around the courts in Rwanda I was informed that the rate of divorce is rising in the country, partly also due to the events of 1994 and also due to the constitutional prescription of monogamy. In most developed countries, a man who wants a divorce to re-marry moves out of the home and starts another home or buys out his wife with sufficient funds for her to buy another home. This can often act as a deterrent to treating divorce casually. It is not enough, as is sometimes done in our societies, for a man to just tell his wife to leave and return to her parents, sometimes after twenty years of toiling, building the home and wealth she is asked to leave behind.

#### **► The Legislature**

The Legislature is an important organ of State and needs to be influenced to take greater attention to the particular needs of women in all legislation before it. Firstly, legislation should be gender neutral. Secondly, all legislation should be reviewed against the important test of their particular benefit to women. Labor laws for example should be reviewed to ensure that they are applied with a view to correct past inequalities in the hiring and remuneration of women. Where there are two candidates of equal merit, a woman candidate should be preferred. The classification of work should be carried out giving adequate attention to sectors with a large percentage of women to ensure that the principle of equal pay for equal work is applied. Women should not be excluded from well paying jobs, in particular the army and the construction industry, by the sheer fact that they are women. Recently, I was curious to know, as I observed from my window, whether the use of a women's labour to prepare the compound of the Ministry of Justice was prompted by a desire to employ the most competent persons, who can dig best, or whether this was done as a savings measure to employ the least expensive workforce!

In order to ensure gender sensitivity in Parliament we need to address the poor representation in this august body. Women should be given equal opportunities to stand for election in the same way as their men counter-parts. However, we know that given the disadvantages women have suffered in the past in terms of education and accumulation of wealth, both of which are effective weapons for waging successful campaigns for votes, special seats ought to be reserved for women. As a start, the law should provide for a woman representative from each Province and major municipality, to be elected on the basis of a separate register, where only women candidates are eligible. The combined force of women representatives elected separately and those elected in competition with men, should increase their voice in Parliament and ensure that legislation introduced for adoption contain special benefits for women.

#### **► The Judiciary**

The Judiciary is another organ of Government that needs to be sensitized to the needs of women. In many countries, the judiciary plays an important role in interpreting the law and applying it to real situations in a manner that advances the main Government policies and objectives. In this case, these objectives are to advance economic, social and political development in a gender sensitive way. I will illustrate below how the judiciary has assisted in advancing the CEDAW in some countries.

### **Public interest litigation in India**

The use of public interest litigation is an innovation in India and could be emulated in Rwanda with great effect. Public interest groups, such the Human Rights Commission, women associations or the Gender Commission, if established, would be authorized to institute actions on behalf of women and other discriminated groups to assert their rights, in such cases as sexual harassment in the workplace, violence against women etc.

The case of Vishakha v. State of Rajasthan. This was a case of social worker who was gang raped during tours of the countryside campaigning against child marriages in the State of Rajasthan. She was

awarded damages by the Supreme Court of India, relying on the CEDAW Articles 11 and 24, which enjoin States to take measures to eliminate discrimination against women in the field of employment, in order “to ensure, on a basis of equality of men and women, the same rights, in particular: a) the right to work as an inalienable right of all human beings ....” In this as in a later case, *Apparel Export Promotion Council v. A.K. Chopra*, the Supreme Court held that sexual harassment at the place of work violates the constitutional concepts of gender equality in the work place.

### **Rights of women victims of violence**

In many jurisdictions a conviction for rape may not be based solely on the evidence of the victim of the rape, without other corroborative evidence. This rule has often been applied to the detriment of women complainants because such corroboration is often lacking where the man violently attacks a woman in seclusion.

In the case of *Al-Amin and others vs. State*, in Bangladesh, the Supreme Court revisited this principle and held “The rule is not that corroboration is essential before there can be a conviction. The testimony of a victim of sexual assault is vital and unless there are compelling reasons which necessitate looking for corroboration of her statement, the court should find no difficulty in acting on the testimony of a victim of sex crime alone to convict an accused where her testimony inspires confidence and is found to be reliable.”

In a series of cases in Cameroon the courts have struck against claims based on obnoxious customs: in *David Tchakokam vs. Koeu Madeleine*, the court dismissed an action by a man seeking an order of the court for the return of a levirate wife to return to him as part of his late brother's property. The court dismissed the action as repugnant to natural justice and contrary to Article 16 of the CEDAW. In *Ngoue Thersia Alekeng vs. Besankek Atemkeng John and Achu vs. Achu and Ade vs. Ade*, the judges, one of them a woman, were able to issue orders preventing the sale of the matrimonial home by the estranged husbands, on the basis that the women had also contributed to its establishment.

### **Citizenship case in Botswana - the Dow Case**

In Botswana, as in Rwanda, citizens of Botswana are children whose fathers were Botswana citizens, if such children were born in marriage and children whose mothers were Botswana citizens if the children were born out of marriage. Dow, a Botswana mother, had two children born in Botswana with a non-Botswana citizen father. Therefore, their two children were not regarded as Botswana citizens. Dow instituted a court action challenging the law as discriminatory, on the ground that it violated the Constitutional equal protection clause. The Court of Appeal upheld the constitutional challenge, and held that the Constitution had to be interpreted in light of international human rights norms, which are in fact “part of the constitutional expression of liberties guaranteed at national level”.

### **► Fight against poverty**

The rural poor need help and among these rural poor women are the most disadvantaged in terms of access to means of gainful production. In Bangladesh, a poor people's Bank was set up with Government assistance to make loans to the rural poor who cannot access regular sources of capital for lack of collateral. The experience there has been that women who use this facility are more reliable than their men counter-parts in terms of loan repayments. One way the Government can help to address the needs of women is to revive an old institution used effectively in colonial times of the Mobile Postal Savings and Loans. The mobile bank can reach areas not serviced by the regular banks. The Bank would process applications for loans by individuals but most preferably women groups, to support gainful activities favored by women, such as poultry farming, cattle keeping, handicrafts and retail trade. This niche is currently occupied by successful uncles and brothers, to whom a woman turns to beg capital to start a small business, which again subjects women to a role of subjugation to men. The Bank would give the borrower a measure of independence and also responsibility and contribute to the emancipation of women, which we seek.

► **Conclusion**

On the basis of the survey we have made in this paper of the steps which can be taken to persuade the Government to take more account of women's needs, we can make the following conclusions:

- incorporate appropriate provisions in the new constitution, which can be relied upon to assert women's rights;
- establish institutions, that can advocate and protect the rights of women;
- ensure adequate representation of women in key organs of government: parliament and the judiciary to ensure a gender sensitive approach to legislation and decision-making;
- institute education programs on gender issues for various sectors of society, including judges, parliamentarians and administrators;
- make more use of the judiciary to protect women's rights;
- address the basic needs of women in rural areas by providing women with access to financial resources and independent means of earning income to take care of their needs and those of their children. ■

## ***Gender integration strategies in the Poverty Reduction Programme***

### **Mr. Charles Gasana, Representative of the Poverty Reduction Strategy Programme for Rwanda (PRSP)**

#### ► **Introduction**

In Africa, poverty is endemic. The majority of the population suffers from chronic poverty. This has been added to by a new breed of poor from adverse consequences of adjustment policies. The majority of the poor in Africa are women. The UNDP's "Human Development Report" (1990) concluded unequivocally that "poverty has a gender bias". The report attributed this to the fact that "a large proportion of households are headed by women". It asserted that although African women produce 75% of the food, their entitlements within their households fall short of their male counterparts.

#### ► **Definition and conceptual issues**

- Generally, poverty results from a lack of human, physical and financial capital needed to sustain livelihoods and from inequalities in access to, control of, and benefits from resources, be they political, social or economic.
- Generally, the level of social welfare one enjoys can classify him or her as poor. For this reason the easiest poverty indicator is money-based.
- Measures of poverty based on income expenditures are likely to cloud out gender differences:
  - not all relevant dimensions of welfare can be expressed in monetary terms. For example, access to social facilities such as education and health may not be adequately taken into account in a poverty index based on income expenditures. Thus, in a situation where cultural practices deny women access to education, this will not be adequately taken into account in an income-based poverty measurement;
  - an income measurement does not adequately take into account time-sharing of individual members in the household. Women engage in unremunerated chores which keep them occupied virtually throughout the day. Apart from being actively engaged in agriculture and trade, women also spend a substantial proportion of their day on home production activities such as fetching water and firewood, cooking and childcare;
  - household income expenditure data overlook differences in intra-household needs. Thus, each member of the household is assigned the same proportion of household expenditures. However, it is not uncommon for mothers to part with a portion of their adult-equivalent income-expenditures for the sake of their children or husbands.

#### ► **Feminisation of poverty**

- As a result of women's low incomes, underpayment and unremunerated work, their access to basic amenities is limited:
  - there is no wage discrimination in Ghana, but by being disadvantaged in other respects, women are mostly employed in the lower positions in the public service and hence earn low pay;
  - in the rural areas, women comprise over 91% of workers in the informal sector as a result of their lack of education. In agriculture, their participation is about 70% in food crop production earning low income.
- Most of the activities that women undertake on family farms and in the household are unremunerated and undervalued.
- Women have limited access to requisite and critical resources such as land, credit, technological and extension services.

- Childbearing is the mainly responsibility of the mother at the expense of other productive roles and participation in the wage economy for income generation. The low income earned by women is inadequate to meet the needs of their households; hence their economically disadvantaged positions.
- In recent times, the rising cost of child maintenance, marital disruption, pre-marital and adolescent child-bearing are putting more financial burdens on women. One important outcome of these processes is the high incidence of female-headed households.

By implication, women alone are becoming more directly responsible for providing the needs of their household, sometimes at a great cost to their physical and mental health.

- Drop-out trends in the school system show that whilst attrition in school is high from the first level to the second level, the attrition is higher among females than males. By the end of junior secondary, only 32% females as opposed to 43% males remained in school. The most significant reason for non-attendance is poverty due to inability of poor households to pay for education and cultural attitudes.
- Women are also more vulnerable to diseases like AIDS which affect both men and women. At all age groups, there is preponderance of women AIDS cases except at age 0-14. Thus from age 15, more women become infected with HIV.
- Of those infected between the ages of 15-29, 81% are women.
- As a result of low public expenditures on environmental services, housing and sanitation quality has deteriorated in both rural and urban areas and especially in the latter, making women's household maintenance more unpleasant. Deplorable conditions promote various diseases and ill health with more burden on women as family health providers.
- One of the basic amenities that has eluded the majority of the rural poor is access to improved water supply. Water is obtained from rivers, streams and boreholes. In rural areas, more than half of the population spends on average up to one hour fetching water. Because of better access in the urban areas, people there spend less time in this activity, which is mostly carried out by women and children.
- Another basic amenity of fundamental importance to the household is availability of rural energy or firewood. In the rural areas, almost all households use firewood, whereas in the urban areas it is the poor that use it. Its production is undertaken by women of all ages. Where men are involved, it is mostly the young ones who do so.
- Bottlenecks in communication and information flows are experienced in most of the rural areas. Again, the most affected are women who scarcely have time to find out what is happening beyond their households. In some rural areas newspapers are not available. Even where they are, it is largely the men who have the time and education to read. Similarly, women have no time to listen to radio broadcasts. Consequently, many women are cut off from society other than their own households and sometimes local communities.

► **Rwanda: Social and Poverty Indicators**

– Basic data	
Area	28,388 square km
Population	8.1 million
Population growth rate (1999)	2.9
Population density	305 people/sq.km
Average family size	4,8
GDP per capita (1999) USD	237
Population below poverty line (%)	65

– Social and Poverty Indicators	Rwanda	SSA average
Life expectancy at birth (years)	49	51
Literacy, % of pop. aged 15+	48	43
Combined first-second-third level gross enrolment ratio (%)	43	44
Gross primary enrolment (%)	88	77
Gross secondary enrolment (%)	10	27
Gross tertiary enrolment (%)	1	3
Access to electrical power (%)	4	–
Access to flushing toilets (%)	0.5	–
Access to safe water (% of pop.)	44	45
Access to health care (% of pop.)	81	37
Infant mortality rate (per 1,000 live births)	131	91
Maternal mortality rate (per 100,000)	810	–

► **An approach to the Poverty Reduction Action Plan for Rwanda**

**What is the objective of the I-PRSP?**

The Interim PRSP aims to:

- outline the challenges and policy questions confronting Rwanda in the fight against poverty;
- outline the current view of the government on the overall strategy and the main actions that need to be undertaken;
- provide a framework for how best to utilise existing domestic and aid resources;
- set out the analytical work and participatory process.

**Proposed approach to poverty reduction and sustainable growth**

Short term priorities:

- policies to increase incomes, employment, labour productivity and rural recapitalisation in all its components. This includes extension services, provision of rural credit and financial services, and support to micro and small-scale enterprises;
- actions to improve the quality of life of the poor and stabilise lives of the populations in the new settlements (*imidugudu*) by ensuring access to primary health care, primary education, water and sanitation, energy and housing;
- addressing the problems of vulnerable groups in rural and urban areas on a sustainable basis, replacing transfers with sustainable livelihoods and establishing safety nets;
- creation of training and employment opportunities for the unskilled youth and empowerment of the skilled ones to engage in income-generating activities;

Medium to longer term priorities:

- diversify the economy;
- raise the rate of productive investment in Rwanda. An ICOR of at least 4.4% is required.

Full-fledged PRSP:

- when is the full PRSP?
- what are the objectives of the Full PRSP?
  - develop a comprehensive and participatory National Strategy for Poverty Reduction;
  - develop a strong monitoring system for Poverty Reduction.

**The participatory process and preparing the full-fledged PRSP**

- The full PRSP is being prepared through a process and involving consultations at the central government and at prefecture level so as to raise awareness and understanding of the nature of

- poverty and to build consensus on the urgent need to work together to address the issue of poverty reduction.
- The full PRSP will be informed by a wider process of participatory poverty assessment (PPA) and clear political choices

#### **Achievements so far**

- A fully operational Interim Poverty Reduction Strategy;
- A national broad consultation (PPA) in all prefectures on poverty is on-going and being compiled;
- National seminars on engendering the PRSP poverty indicators are completed;
- Information campaigns in media, solidarity camps general forum of NGOs have been carried out;
- The PPA is almost done;
- A tracking survey on public expenditures on social sector delivery has been completed;
- A successful national seminar on engendering PRSP;
- The debt relief decision point has been reached.

#### **Statistics for the monitoring of poverty and social development (hick-ups)**

- Rwanda currently has a poor statistical base, due to the destruction of the statistical infrastructure during the war. The government is trying to rebuild the statistical system.
- Several surveys are under way or planned. The major surveys include the Household Living standard survey; a general population census in 2001; a public expenditure tracking survey and a demographic and health survey.
- The Poverty Observatory under the National Programme will monitor poverty indicators and outcomes for Poverty Reduction. This unit is already established and has developed a set of indicators of poverty, which will be regularly monitored. This includes gender disaggregated data.

#### **Internationally agreed objectives for poverty and social outcomes**

- Rwanda, like many other developing countries, intends to collaborate with like-minded partners in ensuring the measuring of its progress against the agreed upon international development targets.
- In addition to the internationally agreed targets, the National Poverty Reduction Programme has used a participatory approach to develop a set of indicators for poverty outcomes in Rwanda reflecting the main national priorities.

#### **Timeline for full-fledged PRSP**

- A policy matrix of the key policy areas and programmes is being developed in a multi-sectoral framework. The timeline for the full-fledged PRSP has been outlined.

#### **► Engendering the Rwanda PRSP**

##### **Objectives**

You should leave here convinced that:

- gender equality is critical for development and poverty reduction;
- the PRSP is likelier to achieve its poverty reduction objective if it applies a gender perspective systematically;
- a gender perspective will accelerate the poverty reduction pace.

##### **Why incorporate gender analysis into the PRSP and all our work?**

- Gender is cross-sectoral/cross-cutting.
- A gender perspective is a way of looking at sectors, programmes, projects, interventions, research.
- How?
  - gender equality, empowerment of women, strategic and practical changes with regard to gender equality, gender mainstreaming, gender analysis, gender audit, gender budget.
- Mounting evidence correlates gender equality with poverty reduction and economic growth (World Bank 2001).

- Compelling, broad-ranging statistical evidence shows that gender inequality is costly to development.
- Gender inequality contributes to poverty, slows economic growth and reduces human well-being.
- While women and girls bear the brunt of the costs of gender inequality, it negatively affects the welfare of everyone in society.
- Lessons can be learned from other countries:
  - four completed PRSPs have inadequately addressed gender and hence poverty needs, for example, Tanzania, Burkina Faso and Uganda.
- Rwanda is ready to demonstrate an engendered PRSP model through a pro-active PRSP engendering strategy:
  - Rwanda was probably the first country in the world to hold an engendering PRSP workshop with all stake-holders;
  - to cement this effort, Rwanda recognizes the need not only to engender a full-PRSP text, but also the gender budget costings.
- Studies show that correlations exist between greater gender equality and:
  - lower HIV/AIDS rates;
  - reduced infant mortality rates;
  - lower population growth rates;
  - less government corruption;
  - greater economic growth.

These are not causal relationships but statistical associations (World Bank 2001).

Gender equality is not the solution to all problems but facilitates development and poverty reduction.

#### **Returns on gender equality – examples:**

- Education: a 1% increase in the share of women in secondary school is associated with a 0.3% increase in per capita income (Dollar & Gatti).
- Agriculture: if women farmers have equal access to farming inputs – land, seeds, credit, etc., overall productivity and yields rise significantly (Blackden & Bhanu).
- Credit: it is well documented that women use credit more productively and repay it better than men but women more often lack access to credit since they lack collateral like land titles (Khandkur).
- Women receive less than 10% of credit going to small farmers and less than 1% of the total credit to the agricultural sector world-wide (World Bank 2001).

#### **Some powerful tools to engender the PRSP:**

- sex-disaggregated data;
- sex-disaggregated time use;
- participation.

#### **Gender analysis tools - sex-disaggregated data:**

- collecting sex-disaggregated data is fundamental. PRSP is stimulating the process of collecting more of these data;
- in the past, data were rarely disaggregated below the household level;
- but many aspects of poverty are experienced at the individual level, not at the household level;
- false assumption that households pool income and allocate resources for consumption, production and investment equitably;
- this assumption obscures differences in income distribution between males and females within the household;
- some household members suffer deprivation even within households that on an average per capita basis are above the poverty line;
- household surveys should collect intra-household sex-disaggregated data to determine individual, not household, access to consumption, travel, health, education, etc.;
- surveys need to interview individual men and women (not just household heads);

- cannot rely on community level data, cannot assume a uniform gender distribution of resources within the community.

**Gender analysis tools - time use:**

- measuring women's and men's time use provides powerful information about how to tackle poverty;
- women's heavy time burden is a major constraint on their participation in the labour force and community participation and access to education and health services;
- time use is relatively easy to measure, e.g. women themselves or leader can keep a daily journal, using symbols if they are illiterate, of time spent doing household chores, collecting water, in transport, working in agriculture, etc.;
- valuable to identify how to reduce women's time burden, e.g. through water, fuel and other labour saving technology;
- compelling evidence that women work longer hours than men, and that they are significantly less well remunerated than men for the hours they work;
- a combination of visible (paid/productive) time use and invisible (unpaid/reproductive) time use means that women are overworked;
- a few neighbouring countries with similar gender divisions of labour illustrate the importance of understanding time use. ■

## **M. Prosper Higiro** **Vice-Président de l'Assemblée nationale de transition**

### **ALLOCUTION DE CLOTURE**

Madame la Ministre du Genre et de la Promotion de la femme,  
Madame la Présidente du Forum des femmes rwandaises parlementaires,  
Honorables députés,  
Distingués invités,  
Chers participants,  
Mesdames et messieurs,

Nous voici à la fin du séminaire sur « Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda » qui a duré trois jours.

Permettez-moi de remercier d'abord le Forum des femmes rwandaises parlementaires pour avoir eu l'idée d'organiser un séminaire d'une si grande importance dans le contexte politique actuel de notre pays.

Je remercie tous les participants pour leurs contributions assidues et soutenues, ainsi que tous les intervenants et conférenciers qui ont bien voulu partager leurs expériences respectives pour le bon déroulement du séminaire.

Au cours de ces trois derniers jours vous avez eu l'occasion d'être informés sur l'état d'avancement des travaux de la Commission juridique et constitutionnelle et la méthodologie qui sera utilisée pour élaborer la nouvelle constitution. Je loue personnellement le fait que chacun de nous et de ceux que nous représentons aura l'occasion de donner ses idées à la Commission et ainsi participer à la nouvelle constitution qui régira le peuple rwandais dans l'avenir.

Ce séminaire vous a également permis d'être éclairés sur les phases et le calendrier des activités de la commission et cela vous permettra de bien préparer votre rencontre avec elle quand elle effectuera des tournées de sensibilisation et de collecte d'informations et d'idées à intégrer dans la nouvelle constitution.

Tout au long de ce séminaire, j'ai eu l'occasion de constater que le thème choisi était plus qu'opportun car il a ouvert des débats sur des sujets variés aussi importants les uns que les autres. Je voudrais revenir sur certains d'entre eux :

- L'élaboration de la constitution devra impérativement tenir compte des problèmes réels de la société rwandaise et des conséquences du génocide. Un accent particulier a été mis sur les aspects socio-culturels du contexte rwandais. La constitution devra aussi être rédigée dans un langage compréhensible à tout le monde.
- L'éducation des femmes doit être placée au centre de leur promotion et leur épanouissement. Il a été démontré que les actions positives en faveur des femmes ne constituent pas une discrimination comme certains le pensent mais contribuent à l'instauration de l'équité dans la société et doivent être limitées dans le temps et l'espace dans la mesure du possible. On rappellera que c'est un principe consacré dans la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes que notre pays a ratifiée depuis 1981. Ce principe soutenu par les leaders politiques de notre pays devrait s'appuyer sur l'organisation et l'engagement des femmes. Je lance donc un appel pressant aux organisations féminines et aux femmes rwandaises pour qu'elles se préparent en conséquence afin qu'elles puissent tirer profit de cette opportunité.
- Les participants ont montré que la violence conjugale et le droit à la reproduction ainsi que l'avortement sont des sujets qui doivent être discutés de manière approfondie pour apporter des solutions adéquates.
- Les agents administratifs, les policiers et les cadres du système judiciaire seront eux aussi sensibilisés et formés en matière de "genre", afin de leur permettre de mettre en oeuvre efficacement la politique de "genre" et les recommandations issues de ce séminaire.

- Le Parlement rwandais fera également tout ce qui est dans ses pouvoirs afin de voter chaque année des budgets qui intègrent parfaitement l'approche genre. Les activités et projets de promotion des femmes recevront une attention particulière.

Pendant ce séminaire, il a été soulevé le problème de la dette extérieure et les contraintes liées à la pauvreté qui constituent un frein au développement de la femme. Je demanderais à la société civile d'adopter sa voix à celles des députés pour sensibiliser les institutions financières (FMI, Banque mondiale) d'accorder une attention particulière à notre pays qui a été dévasté par le génocide et dont une partie de cette même dette a été utilisée pour financer les malheurs que nous avons connus.

Ainsi, leur appui aux activités spécifiques des femmes dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté est fortement attendu.

Je ne saurais terminer mon allocution sans remercier les organisateurs de ce séminaire, ainsi que l'Union interparlementaire et le PNUD, pour leur appui matériel et leur assistance technique. Je remercie également le Directeur du Centre de développement sous-régional pour l'Afrique de l'Est de la Commission Economique pour l'Afrique, qui a accepté de financer la formation de députés sur l'analyse du budget, en collaboration avec l'UIP.

Mes remerciements vont également à l'endroit des délégations parlementaires venues de Tanzanie, de l'Afrique du Sud et du Burundi, qui nous ont fait part de leurs expériences qui, j'en suis convaincu, nous aideront dans le processus d'élaboration de la nouvelle constitution. Je leur souhaite un bon retour dans leurs pays respectifs.

Je remercie aussi le personnel d'appui, les interprètes ainsi que beaucoup d'autres qui ont contribué de près ou de loin au bon déroulement de ce séminaire.

Permettez-moi aussi d'exprimer mon vif espoir que ce séminaire aura répondu aux attentes de tout le monde et que les recommandations dégagées auront le suivi qu'elles méritent. Je réitère également l'engagement total et la disponibilité de l'Assemblée nationale de transition à soutenir le FFRP dans la mise en oeuvre des recommandations issues de ce séminaire.

J'en profite aussi pour exprimer mon souhait profond de voir notre pays doté d'une constitution où les intérêts de tout le monde, hommes et femmes, se retrouvent.

C'est sur cette note d'espoir que je déclare clos les travaux de ce séminaire sur « le processus d'intégration du genre dans la nouvelle constitution du Rwanda » qui a duré du 20 au 22 juin 2001. Je vous remercie. ■



## Liste des participants / *List of participants*

### ► **Parlements / *Parliaments***

Membres de l'Assemblée nationale de transition du Rwanda /

*Members of the Transitional National Assembly of Rwanda*

Elysée BISENGINIANA	Nathanaël MUGENZI
Claude BIZIMANA	Jacqueline MUHONGAYIRE
Martin BUHIGIRO	Antoinette MUJAWAMARIYA
Jean Baptiste BUTARE	Donatilla MUKABALISA B.
Connie BWIZA	Alvera MUKABARAMBA
J. Damascene GASARABWE	Agnès MUKABARANGA
Jean Paul GASHEGU	Abbas MUKAMA
P. Claver GASHUMBA	Henriette MUIKAMURANGWA S.
Jean Marie Vianney GATABAZI	Bertha MUKAMUSONI
Frédéric GATERA	Anastasie MUKANDORA
Polycarpe GATETE	Quittérie MUKANKUSI
Hamisi HABINEZA	Constance MUKAYUHI R.
J. Berchmans HABINSHUTI	Emmanuel MUNYANEZA L.
Callixte HATUNGIMANA	J. d'Arc MUREKATETE
Prosper HIGIRO	Augustin MUVUNYI
Leonard HITIMANA	Espérance MWIZA
Augustin IYAMUREMYE	Nepomuscène NAYINZIRA J.
Eugénie KABAGENI	Barthazar NDENGEYINKA
Enock KABERA	Ndore RURINDA
Major Rose KABUYE	Laurent NGARAMBE
Innocent KAGERUKA	Etienne NIYONZIMA
Evariste KALISA	Juvénal NKUSI
Charles KAMANDA	Simon NTARE
Paul KANANURA	Emile NTWARA BAKIGA
Juliana KANTENGWA	Denis POLISI
Didas KANYANGE	Adrien RANGIRA
Bernadette KANZAYIRE	Jean Baptiste RUCIBIGANGO
Jean Bosco KARANGWA	Jean Bosco RUDAHUSHA
E. KAYITESI RUSERA	Silas RUGABA
G. Immaculée KAYUMBA	John RUSIMBI
Sekoko KISANGANI	Médard RUTIJANWA
Etienne MAGALI	Jean Damascène RWASAMIRERA
Protais MITALI KABANDA	Stanley SAFARI
Isaïe MPAYIMANA	Isaïe SAGAHUTU MURASHI
Emmanuel MUGABOWINDEKWE	Antoine SOMAYIRE
Alexis MUGARURA	Brigitte TUYISHIME

Membre de l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud /

*Member of the National Assembly of South Africa*

Ms Lulu Xingwana, Présidente du Groupe de femmes parlementaires /  
*Chairperson of the Parliamentary Women's Caucus*

Membres de l'Assemblée nationale de transition du Burundi /  
*Members of the Transitional National Assembly of Burundi*

Hilarie BARENDEGERE  
Frédérique GAHIGI  
Vasthe NIMUBONA  
Pascasie NKINAHAMIRA  
Jeanne d'Arc NSABIMANA  
Nome SINDAYIHEBURA

Membre de l'Assemblée nationale de la République-Unie de Tanzanie /  
*Member of the National Assembly of the United Republic of Tanzania*  
A. Janguo

---

► **Gouvernement / Government**

Présidence de la République du Rwanda /  
*Office of the President of the Republic of Rwanda*

Tite GATABAZI, Directeur, Constitutionnelles et Législatives / *Director, Constitutional and Legislative*  
Vianney NSENGIYUMVA, Directeur / *Director*

Bureau de la Première Dame du Rwanda / *Office of the First Lady of Rwanda*

Valentine RUGWABIZA, Conseillère technique / *Technical Advisor*  
Huguette RUTERA, Conseillère technique / *Technical Advisor*

Primature / *Prime Minister's Office*

Julien HAVUGIYAREMYE, Directeur, Affaires juridiques / *Director, Legal Affairs*  
Bernardin NDASHIMYE, Conseiller, Affaires juridiques / *Advisor, Legal Affairs*

Cour suprême / *Supreme Court*

Marie Josée MUKANDAMAGE, Vice-Présidente / *Vice-President*

Ministère du genre et de la promotion de la femme /  
*Ministry for Gender Issues and the Status of Women*

Angelina MUGANZA, Ministre / *Minister*  
John MUTAMBA, Directeur / *Director*  
Léonie MUKAMISHA, Secrétaire exécutive / *Executive Secretary*  
Marie-Claire Mukasine, Secrétaire générale / *Secretary General*

Commission juridique et constitutionnelle / *Legal and Constitutional Committee*

Alfred MUKEZAMFURA, Vice-Président / *Vice-President*  
Gift KAMANA, Juriste / *Legal Officer*  
Judith KANAKUZE, Commissaire / *Commissioner*  
J. Baptiste MUHIRWA, Commissaire / *Commissioner*  
Eugénie NYIRAMAJORO, Chef de section, Constitution et Lois / *Head, Constitution and Laws Section*

Ministère de la justice / *Ministry of Justice*

Gilbert KALIMBA, Chef de législation et jurisprudence / *Head, Legislation and Case Law*

Programme de réduction de la pauvreté (PRSP) / *Poverty Reduction Strategy Programme (PRSP)*

Charles Gasana, Représentant / *Representative*

---

► **Société civile / Civil society**

Collectif Pro-Femme Twese Hamwe

Stany BIZIYAREMYE, (GIRIBAMBE) Conseiller technique / *Technical Advisor*  
Teddy GACINYA, (AMALIZA) Présidente / *President*  
Rose GAHIRE, (SWAA-RWANDA) Coordinateur / *Coordinator*  
Année GAHONGAYIRE, (FAWERWANDA) Coordinateur / *Coordinator*  
Claudine GASARABWE, (PRO-FEMMES) DUKANGUKE Présidente / *President*  
Odette GATOYI, (BENIMPUHWE)  
Emilienne KABERA, (DUTERIMBERE) Directeur général / *Director General*  
Annonciata KALIGIRWA, (AVEGA) Stagiaire / *Intern*  
Agnès MUJAWAYEZU, (ARBEF) Vice-Présidente / *Vice-President*  
Aurea MUJAWIMANA, (FONDATION TUMURERE) Assistante sociale / *Social Assistant*  
Goretti MUKABUKURU, (PRO-FEMMES) Secrétaire régional, N. Est., / *Secretary General, N. East.*  
Judith MUKAGAKWAYA, (ICYUZUZO) Coordinatrice / *Coordinator*  
H. MUKAMAZIMPAKA, (AVEGA) Coordinatrice / *Coordinator*  
Léoncie MUKAMISHA, Secrétaire Exécutive, Structures organisationnelles de femmes / *Executive Secretary, Women's Organisational Structure*  
Consolée MUKANDIMANYI, (SERUKA) Représentant Légal / *Legal Representative*  
Léonille MUKANKUSI, (JOCF) Présidente / *President*  
Odette MUKANTABANA, (SOS RAMIRA) Présidente / *President*  
Rose MUKANTABANA, SEM, (HAGURUKA)  
Floride MUKARUGAMBWA, (AMIZERO) Présidente / *President*  
Béatrice MUKAZI, Stagiaire, (PROFEMMES)  
Yvonne MUREBWAYIRE, (PROFEMMES) Secrétaire Exécutive régional / *Executive Regional Secretary*  
Alvera MUREKATETE, (CARITAS UMUHOZA) Membre / *Member*  
Marie MUTUMWIKA, (GIRANEZA) Présidente / *President*  
Elise NIMUGIRE J., (PROFEMMES) Secrétaire exécutive région Sud / *Executive Secretary South Region*  
Christine NYIRAMUHIMBO, (RWN) Assistante sociale / *Social Assistant*  
S. RUBONEKA, (PROFEMMES) Secrétaire exécutive a.i. / *Executive Secretary a.i.*  
Candide RUNUYA K., (SOLIDAIRE) Représentant / *Representative*  
RUSAGARA Christine, (BENISHYAKA) Présidente / *President*  
Cécile RUSENGAMIHIGO, (AFER) Vice-Présidente / *Vice-President*  
Mme SEBERA, (URUMURI) Vice-Présidente / *Vice-President*  
Francine UMWALI, (ASOFERWA) Directrice / *Director*  
Rose UWAGIRISA, S.E., (RESEAU DES FEMMES)

Unit Club

Mme Cornel BAHUNDE M., Secrétaire / *Secretary*  
Mme Régine IYAMUREMYE, Coordinatrice / *Coordinator*

---

► **Consultant**

Mr. Francis Ssekandi, IPM  
Consultant international / *International Consultant*



---

► **Organisations internationales / *International organisations***

UNIFEM

Diana OPAR, Conseillère régionale en matière de genre / *Regional Gender Advisor*

PNUD / *UNDP*

Suzanne FAFIN, Coordinatrice, Unité Gouvernance / *Coordinator, Governance Unit*

Esther KANANURA, Chargée de Programme / *Programme Officer*

Laetitia KAYISIRE, Chargée de Programme / *Programme Officer*

HCR / *UNCHR*

Chantal GATAMA, Chargée de Programme / *Programme Officer*

UNECA

Mbaye DIOUF, Directeur, Centre de développement sous-régional pour l'Afrique de l'Est / *Director, East Africa Sub-regional Development Center*

UIP / *IPU*

Martin CHUNGONG, Responsable du Programme d'étude et de promotion des institutions représentatives de l'Union interparlementaire / *Officer in Charge, Programme for the Study and Promotion of Representative Institutions, Inter-Parliamentary Union*

Kareen Jabre, Chargée de programme adjointe, Programme pour la promotion du partenariat entre hommes et femmes / *Assistant Programme Officer, Programme for the Promotion of Partnership Between Men and Women* ■

© **Union interparlementaire 2002**

Tous droits réservés. L'autorisation préalable de l'Union interparlementaire doit être obtenue pour reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement.

La diffusion du présent ouvrage est soumise à la condition qu'il ne soit ni distribué gratuitement, ni vendu, ni diffusé sous une présentation différente de celle de l'original, sans le consentement préalable de l'éditeur, et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

© **Inter-Parliamentary Union 2002**

All rights reserved. No part of this publication may be produced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the Inter-Parliamentary Union.

This publication is circulated subject to the condition that it shall not by way of trade or otherwise, be lent, sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent publisher.

**ISBN 92-9142-097-2**

**Publié par l'Union interparlementaire / Published by the Inter-Parliamentary Union**

*Siège de l'Union interparlementaire / Bureau de Liaison de l'UIP avec les Nations Unies /  
Headquarters of the Inter-Parliamentary Union: IPU Liaison Office with the United Nations:*

Union interparlementaire	Inter-Parliamentary Union
Place du Petit-Saconnex	821, United Nations Plaza
P.O. Box 438	9th Floor
1211 GENEVE19	NEW YORK, N.Y. 10017
Suisse	USA
Tel.: + 41 22 919 41 50	Tel.: + 1 212 557 58 80
Fax: + 41 22 919 41 60	Fax: + 1 212 55 73 954
e-mail: <a href="mailto:postbox@mail.ipu.org">postbox@mail.ipu.org</a>	e-mail: <a href="mailto:ny-office@mail.ipu.org">ny-office@mail.ipu.org</a>

Publié avec le soutien financier du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Produced with the financial support of the United Nations Development Programme (UNDP)

## Qu'est - ce que l'Union interparlementaire ?

L'Union interparlementaire est l'organisation internationale réunissant les représentants des parlements des Etats souverains.

Foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale, l'Union interparlementaire oeuvre en vue de la paix et de la coopération entre les peuples et en vue de l'affermissement des institutions représentatives.

A ces fins, elle:

favorise les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires de tous les pays; examine les questions d'intérêt international et se prononce à leur sujet en vue de susciter une action des parlements et de leurs membres;

contribue à la défense et à la promotion des droits de la personne, qui ont une portée universelle et dont le respect est un facteur essentiel de la démocratie parlementaire et du développement;

contribue à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives et au renforcement et au développement de leurs moyens d'action.

L'Union interparlementaire partage les objectifs de l'Organisation des Nations Unies, appuie les efforts de celle-ci et oeuvre en étroite coopération avec elle. Elle coopère également avec les organisations interparlementaires régionales et avec les organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales, qui s'inspirent des mêmes idéaux.

En juin 2002, les parlements de 142 pays sont représentés en son sein. Cinq assemblées parlementaires internationales étaient Membres Associés.

<http://www.ipu.org>

## What is the IPU?

The Inter-Parliamentary Union (IPU) is the world organisation of Parliaments of sovereign States.

It is the focal point for world-wide parliamentary dialogue and works for peace and co-operation among peoples and for the firm establishment of representative democracy.

To that end it:

Fosters contacts, co-ordination, and the exchange of experience among Parliaments and parliamentarians of all countries;

Considers questions of international interest and concern and expresses its views on such issues in order to bring about action by Parliaments and parliamentarians;

Contributes to the defence and promotion of human rights - an essential factor of parliamentary democracy and development;

Contributes to better knowledge of the working of representative institutions and to the strengthening and development of their means of action.

The IPU supports the efforts of the United Nations, whose objectives it shares, and works in close co-operation with it. It also co-operates with regional inter-parliamentary organisations, as well as with international organisations (either intergovernmental or non-governmental) which are motivated by the same ideals.

As of June 2002, 142 national Parliaments were Members of the IPU. Five international parliamentary assemblies were Associate Members.