

Les violences sexuelles comme instrument politique durant les élections au Kenya.

Mesures à prendre par l'État avant le scrutin de 2022

Résumé exécutif

Alors que les prochaines élections générales au Kenya sont prévues le 9 août 2022, les tensions politiques existantes suscitent de vives inquiétudes quant à une escalade possible de la violence à l'approche du scrutin et pendant son déroulement. Dans ce rapport conjoint, la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et Kenya Human Rights Commission (KHRC) mettent en garde contre le risque de voir se répéter, en l'absence d'une action urgente de l'État, les violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) qui ont caractérisé les exactions liées aux élections passées.

La scène politique kényane est marquée par des épisodes récurrents de violence liée aux élections : meurtres, blessures corporelles graves, destruction de biens, intimidations, harcèlement et menaces. Une analyse comparative des actes de violence perpétrés lors des élections générales de 2007, 2013 (dans une bien moindre mesure) et 2017 indique que les VSBG constituent l'une des composantes principales des violences liées aux élections au Kenya.

La Commission d'enquête sur les violences post-électorales (CIPEV) a recensé 900 cas de violences sexuelles perpétrés au cours de la période électorale 2007-2008, soulignant que le chiffre réel était probablement bien plus élevé. Les violences constatées comprennent des viols – en particulier des viols collectifs –, des mutilations génitales et des circoncisions masculines forcées. En 2013, si les violences électorales n'ont pas atteint l'ampleur et la gravité de celles de 2007-2008, des violences verbales et physiques, des menaces et des intimidations à l'encontre de plusieurs femmes politiques ont été signalées. Dans le contexte de la période électorale de 2017, la Commission nationale des droits humains du Kenya (KNCHR) a enregistré au moins 201 cas de violences sexuelles, en particulier des viols collectifs, concluant que les violences sexuelles représentaient la deuxième forme la plus importante de violence liée aux élections, après les blessures corporelles.

À la suite des violences électorales de 2017, la FIDH et KHRC ont mené une série de missions d'enquête afin de documenter les cas de violences sexuelles dans les comtés de Kisumu, Migori et Vihiga. Ce rapport met en lumière les conclusions de ces missions – y compris les témoignages de survivant.es –, présente une analyse dans le contexte des VSBG commises au cours des élections précédentes et formule des recommandations en prévision des élections de 2022.

Au moins trois facteurs de risque ont conduit nos organisations à appeler les autorités kenyanes à prendre des mesures urgentes et concrètes pour faire face au risque de VSBG lors des prochaines élections. Premièrement, les élections précédentes ont montré que, lorsque de vives tensions politiques génèrent des actes de violence, cette violence inclut souvent des VSBG. Les tensions et les désaccords latents, en particulier autour de l'initiative Building Bridges (BBI), risquent d'éclater en actes de violence, comme cela a été récemment observé dans certaines localités (telles que les comtés de Kisii et de Murang'a). Pourtant, à l'heure où nous écrivons ces lignes, ni les personnalités politiques ni les organismes en charge de l'organisation des élections, en particulier la Commission indépendante chargée des élections et du découpage des circonscriptions (IEBC), ne semblent avoir considéré les VSBG liées aux élections comme un risque sécuritaire à prendre en compte et à traiter.

Deuxièmement, les attaques répétées du gouvernement à l'encontre du pouvoir judiciaire – visant à discréditer les juges ou à porter atteinte à leur indépendance – ainsi que les obstacles au travail de la KNCHR, sont sources d'inquiétude. Nos organisations craignent qu'en cas de flambée de violence, en particulier de violences sexuelles, ces institutions soient entravées dans leur capacité à enquêter sur ces actes et à rendre justice aux victimes. Ce rapport montre de quelle manière, au cours de ces dernières années, une impunité solidement ancrée a créé un climat favorable à la perpétration de VSBG liées aux élections. Il décrit comment les forces de police ont, jusqu'à ce jour, manqué à leur obligation de mener des enquêtes efficaces et crédibles sur les violences sexuelles commises à l'occasion des élections de 2017 et des élections précédentes, laissant la grande majorité des survivant.es sans accès à la justice. Il est donc essentiel de préserver la capacité des institutions, telles que la KNCHR, à mener des enquêtes sur les violences sexuelles, ainsi que de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et sa capacité à juger les responsables d'actes de violences sexuelles.

Troisièmement, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, des études ont démontré son impact disproportionné sur les femmes, en particulier celles issues de milieux économiquement pauvres. Cette pandémie a non seulement augmenté leur vulnérabilité économique, mais a également rendu plus compliqué l'accès aux services de santé, y compris les soins de santé sexuelle et reproductive. De plus, elle a contribué à des difficultés plus importantes en termes d'accès à l'aide juridique. Notre rapport révèle qu'en 2017, comme lors des élections précédentes, la plupart des victimes de VSBG liées aux élections étaient issues de milieux économiquement pauvres et cette vulnérabilité économique a eu une incidence sur leur capacité à recevoir des soins médicaux adéquats et à obtenir réparation par le biais de procédures judiciaires. Pourtant, un accès rapide et efficace aux services de santé et à l'aide juridique sera essentiel pour les femmes et les hommes qui pourraient subir des actes de violence liée aux élections, notamment des VSBG, lors du scrutin à venir.

Plus généralement, la FIDH et KHRC considèrent que, tant que la misogynie et le patriarcat ne sont pas considérés comme des facteurs de risque majeurs associés à la perpétration de VSBG liées aux élections, les mesures visant à la prévention, aux sanctions et à la réparation n'auront pas de conséquences durables. Les VSBG liées aux élections ne sont pas dues à la tenue d'élections. La FIDH et KHRC démontrent dans ce rapport en quoi, dans le contexte kenyan, le maintien d'un contrôle hégémonique des hommes sur le système politique semble constituer la base de la poursuite des VSBG liées aux élections à l'encontre des femmes, et des hommes, en vue de l'exercice d'une domination et d'un pouvoir politique sur certaines personnes et communautés. Ce rapport met en évidence le lien qui existe entre genre et conservation du pouvoir, des ressources et de l'autorité ou l'accès à ces derniers. Il révèle que lors des élections générales de 2007, 2013 et 2017, la violence et la discrimination politiques ont revêtu une dimension de genre, les femmes étant spécifiquement et disproportionnellement visées. La FIDH et KHRC cherchent à établir que toute action visant à prévenir et à combattre la violence politique liée aux élections doit, pour être efficace, prendre en compte la dimension de genre de la violence.

Les VSBG peuvent avoir des conséquences multiples, notamment physiques, psychologiques, économiques et sociales. De telles conséquences peuvent également être politiques et toucher en particulier la participation des femmes aux processus électoraux et à la vie politique. Dans ce rapport, nous passons en revue certaines de ces répercussions et évaluons de quelle manière elles peuvent compromettre la crédibilité des processus électoraux.

Depuis l'adoption en 2006 au Kenya de la loi sur les infractions sexuelles, les actions des autorités kényanes en matière de lutte contre les VSBG sont contradictoires. Les signes d'un engagement fort de la part des autorités (par exemple avec l'adoption de la Constitution en 2010, de la loi sur la Commission nationale pour l'égalité des genres en 2011, du règlement sur les infractions sexuelles (traitement médical) en 2012, de la politique nationale de prévention et de réponse à la violence basée sur le genre en 2014, de la loi sur la prévention de la torture en 2017, etc.) ont été suivis de reculs importants. En particulier, le manque de volonté des autorités de mener véritablement à bien des enquêtes sur la responsabilité des forces de sécurité au regard des VSBG qui ont été commises, telle qu'établie par la CIPEV, la Commission Vérité Justice et Réconciliation (TJRC) et par KNCHR et documentée au cours des missions d'enquête de la FIDH et de KHRC, a constitué un obstacle majeur au respect de leurs engagements et obligations juridiques.

En prévision des élections générales de 2022, la FIDH et KHRC appellent le gouvernement kényan, l'IEBC et les partis politiques à bien anticiper le risque que la violence politique prenne la forme de VSBG et à adopter des mesures urgentes et appropriées afin de prévenir ces violences. De telles mesures doivent avoir pour objet la prévention, la protection, les enquêtes, les poursuites judiciaires et les réparations.

Nos organisations appellent également la communauté internationale, en particulier la Communauté d'Afrique de l'Est et l'Union africaine, à alerter publiquement sur les risques de VSBG liées aux élections et à demander aux autorités kényanes de respecter leurs obligations régionales et internationales à cet égard. Ces appels devraient notamment encourager les autorités à mettre en œuvre les Lignes directrices de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) pour lutter contre les violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique.

Recommandations

La FIDH et KHRC formulent les recommandations suivantes :

Prévention

- Le gouvernement kényan devrait introduire des amendements à la loi sur les infractions sexuelles concernant la reconnaissance et la prise en compte des circonstances uniques des violences sexuelles commises pendant les situations de crise ou de conflit¹, en particulier pour modifier le niveau de preuve nécessaire à la poursuite de ces infractions.

1. Il s'agit notamment de la nature systémique des violations, de la responsabilité présumée des agents de sécurité de l'État et, lorsque la violence sexuelle est utilisée comme arme, de la question de la responsabilité du supérieur hiérarchique, d'une situation générale d'effondrement des institutions chargées du maintien de l'ordre qui empêche les survivant.es de violences sexuelles de signaler les faits rapidement, et de la difficulté d'accéder sans délai aux établissements médicaux, ce qui permettrait, en temps normal, d'obtenir des preuves indispensables en matière de crimes de violence sexuelle.

- Le gouvernement kényan devrait assurer une plus grande coordination entre le niveau national et celui des comtés en matière d'élimination des VSBG afin de garantir que les interventions soient localisées et aient un impact positif direct sur les survivant.es de violences sexuelles. À cet égard, la FIDH et KHRC saluent l'initiative prise par le comté de Migori en 2019 visant à élaborer sa politique à l'échelle du comté sur les VSBG, et encouragent les autres comtés à suivre cet exemple.
- Le gouvernement kényan devrait prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées en vue de s'attaquer aux causes profondes des VSBG liées aux élections, notamment en se concentrant sur l'ampleur de la misogynie et du patriarcat dans la sphère politique.
- Les administrations des comtés devraient renforcer les mécanismes de prévention, en activant et en coordonnant les services clés pour que ces derniers soient en mesure de prévenir les VSBG liées aux élections et de traiter les cas.
- Le Conseil national chargé de l'administration de la justice (NCAJ) devrait considérer la violence sexuelle comme une question thématique et mettre en place un groupe de travail pluri-institutionnel pour répondre aux infractions à caractère sexuel qui se produisent dans le contexte des situations de conflit et de crise, comme on l'a vu lors des élections générales de 2017 et celles qui ont précédé. Ce mécanisme de réponse devrait être dévolu au niveau des comtés par le biais des Comités des usagers des tribunaux (CUC) du NCAJ et publier des rapports périodiques pour évaluer dans quelle mesure les besoins des survivant.es de violences sexuelles sont satisfaits.
- La KNCHR, l'autorité indépendante de surveillance de la police (IPOA) et la Commission nationale sur l'égalité de genre (NGEC) devraient, en collaboration avec la société civile, renforcer la sensibilisation du public aux VSBG liées aux élections en vue de la mise en place au niveau local de systèmes d'alerte précoce, ainsi que de suivi et de documentation des cas lorsqu'ils surviennent.
- La KNCHR, en collaboration avec la société civile, devrait diffuser les Lignes directrices de la CADHP pour lutter contre les violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique, et plaider pour leur mise en œuvre.

Protection

- Le gouvernement kényan devrait garantir les capacités de travail de la KNCHR, de la NGEC, de l'IPOA, de l'Unité chargée des affaires internes de la police (IAU), du Service national de la police (NPS) et du Bureau du directeur des poursuites pénales (ODPP), et s'assurer qu'ils disposent de ressources adéquates, en tant qu'institutions essentielles permettant d'offrir des recours effectifs aux survivant.es de VSBG. En outre, en collaboration avec les organisations de la société civile, ces institutions devraient mettre en place un mécanisme indépendant et multipartite de surveillance et d'établissement de rapports sur les VSBG liées aux élections afin de coordonner des réponses efficaces qui garantissent que les survivant.es reçoivent une assistance immédiate et une réparation globale, y compris un soutien psychosocial, une aide juridique et des réparations.
- Le gouvernement kényan devrait veiller à adopter une approche axée sur les droits humains dans le cadre du maintien de l'ordre en période électorale et établir des directives relatives à la protection des femmes et des filles en période électorale, notamment dans les établissements d'enseignement (conformément aux recommandations du Comité de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), de 2017). En outre, nous encourageons le NPS à aligner les dispositions pertinentes de ses ordres permanents et procédures sur les Lignes directrices de la CADHP pour lutter contre les violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique.

- Le gouvernement kényan devrait respecter ses obligations nationales, régionales et internationales en matière de protection et de promotion des droits politiques des femmes, notamment en mettant en œuvre les recommandations émises par le Comité CEDAW, les décisions pertinentes de la CADHP et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo). Le gouvernement kényan devrait également ratifier le protocole facultatif à la CEDAW.
- Le gouvernement kényan devrait partager à l'avance le plan de déploiement/l'ordre opérationnel des forces et services de sécurité et de défense (y compris la chaîne de commandement) avec la KNCHR et les autres acteurs concernés, afin de garantir la transparence et la responsabilité.
- Le gouvernement kényan devrait assurer un processus de contrôle périodique à l'égard des agents chargés de l'application de la loi et des autres forces et services de sécurité, afin de garantir que les personnes reconnues coupables de violences sexuelles et d'autres violations des droits humains soient poursuivies et démis de leurs fonctions.
- Le gouvernement kényan devrait créer une base de données nationale sur les délinquants sexuels (y compris au sein des forces de sécurité et de défense) afin de s'assurer que ces derniers ne seront pas déployés lors des situations d'intervention d'urgence.
- Le gouvernement kényan devrait apporter un soutien aux policiers déployés sur le terrain en période électorale (soutien psychosocial, mais aussi des allocations et rations adéquates).

Enquêtes et poursuites

- Le gouvernement kényan devrait renforcer les ressources et améliorer les centres de traitement des violences basées sur le genre (GVRC) au niveau national et à celui des comtés, et mettre en place des guichets chargés des questions de genre dans tous les postes de police du pays.
- Conformément aux Lignes directrices de la CADHP pour lutter contre les violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique, le gouvernement kényan devrait abroger les règles et abolir les pratiques prévoyant des examens médicaux obligatoires dans les cas de violences sexuelles commises pendant les situations de conflit et de crise, de sorte qu'une victime soit dispensée de l'obligation d'apporter des preuves autres que son propre témoignage ; et promouvoir d'autres actes d'enquête alternatifs, en prêtant une attention particulière à tout facteur de risque ou tout élément contextuel.
- Le gouvernement kényan devrait, sans plus attendre, veiller à ce que des enquêtes soient menées sur les cas de violences sexuelles de 2017 afin de traduire les auteurs présumés en justice et de garantir le droit à réparation des victimes.
- Le gouvernement kényan devrait mener une enquête indépendante sur la question des VSBG liées aux élections afin de :
 - réexaminer les conclusions de la CIPEV et déterminer le niveau de progrès, ou l'absence de progrès, par rapport aux recommandations visant à traiter les VSBG liées aux élections ;
 - consolider les rapports existants et inviter les soumissions relatives aux cas de VSBG pendant la période électorale de 2017 ;
 - produire un rapport en tant que compte rendu officiel des événements de la période électorale de 2017 et formuler des recommandations en matière d'enquêtes, de poursuites et de réparations.

- Le gouvernement kényan devrait renforcer la capacité de la police à enquêter sur les cas de VSBG, y compris les violences liées aux élections, et à en assurer le suivi.

Recours et réparation

Restitution et indemnisation des survivant.es et des victimes de violences sexuelles pendant les élections

- Le gouvernement kényan devrait donner la priorité à la décision rendue dans l'affaire *COVAW et autres c. A.G. et autres*, Requête de la Haute Courte no 122 de 2013, en procédant à son application pleine et immédiate, et s'engager à mettre en place un programme de réparation plus large en faveur des victimes de violences sexuelles dans le contexte des élections. Un tel programme devrait s'inspirer des recommandations du rapport de la TJRC de 2013.
- Le Fonds en faveur de mesures correctives du gouvernement national (NGAAF) et les organisations de la société civile (OSC) travaillant auprès de survivant.es de violences sexuelles devraient mettre au point des programmes et des activités concernant des interventions immédiates de reconstitution des moyens de subsistance à court terme, notamment par le biais de groupes de soutien et d'activités génératrices de revenus.
- Le gouvernement kényan devrait élaborer un programme de réhabilitation complet pour les survivant.es de VSBG liées aux élections et leurs foyers, en leur fournissant des services médicaux, psychosociaux, juridiques et sociaux, et devrait allouer un budget pour soutenir les survivant.es au niveau des comtés et à l'échelle nationale.
- Le gouvernement kényan devrait mettre en œuvre ses obligations en termes de garanties de non-répétition et de satisfaction, notamment en présentant des excuses publiques, en reconnaissant les faits et en acceptant les responsabilités en matière de VSBG.

La FIDH et KHRC appellent en outre la communauté internationale, en particulier l'Union africaine, à mettre publiquement en garde contre les risques de VSBG liées aux élections pendant le scrutin général de 2022 et à exhorter les autorités kenyanes à respecter leurs obligations régionales et internationales. Ces appels devraient notamment encourager les autorités à mettre en œuvre les Lignes directrices de la CADHP pour lutter contre les violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique.