



# DE LA PARITÉ DE DROIT À LA PARITÉ DE FAIT

*Rapport d'analyses participatives et inclusives de la loi n° 15/013 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité en République Démocratique du Congo*



## À propos de *Rien Sans les Femmes*

*Rien Sans les Femmes* est un mouvement issu de la société civile rassemblant de nombreuses organisations ainsi que différents activistes congolais défendant les droits des femmes en République Démocratique du Congo. À son origine se trouve l'engagement des leaders de 15 organisations de la société civile ; aujourd'hui, *Rien Sans les Femmes* est un mouvement regroupant plus de 160 organisations locales soutenues par une dizaine d'organisations internationales et dont le nombre de nouveaux membres ne cesse de croître.

Ce mouvement, né en mars 2015, a pour objectif la représentation égalitaire homme-femme dans les instances de prise de décisions en RDC à tous les niveaux. Partant du principe qu'il n'y aura pas de paix ni de développement durable en RDC sans les femmes, *Rien Sans les Femmes* allie la mobilisation communautaire à des actions de plaidoyer au niveau local, provincial, national et international afin que soient effectivement mis en œuvre les engagements pris par l'État congolais en matière de parité.

Pour en savoir plus :

[www.riensansfemmes.org](http://www.riensansfemmes.org)



[www.facebook.com/RiensanslesFemmes](https://www.facebook.com/RiensanslesFemmes)



[www.twitter.com/rienslesfemmes](https://www.twitter.com/rienslesfemmes)

La réalisation de ce rapport a été possible grâce au généreux soutien du gouvernement suédois à travers le projet *Tushiriki Wote* (« Participons tous ») mis en œuvre par International Alert et ses partenaires en RDC, au Burundi et au Rwanda.

*Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, déposée dans un système de recherche ni transmise sous tout autre forme ou moyen — électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sans pleine attribution.*

# DE LA PARITÉ DE DROIT À LA PARITÉ DE FAIT

*Rapport d'analyses participatives et inclusives de la loi n° 15/013 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité en République Démocratique du Congo*

MARS 2017

# REMERCIEMENTS

Ce rapport est le fruit des efforts conjugués de plusieurs personnes et organisations impliquées dans la lutte pour la parité en RDC.

Nous tenions tout d'abord à remercier les organisations membres du mouvement *Rien Sans les Femmes*, AFEM, Caucus des Femmes Congolaises pour la Paix et SOFEPADI pour l'organisation d'ateliers d'analyse participative qui ont permis la production de ce rapport ainsi que les organisations membres du mouvement ayant participé, AFEJUCO Kinshasa, AFEJUCO Bukavu, DFJ, CJR1325, FJDF et l'Observatoire de la Parité pour leurs contributions et analyses.

Nos remerciements vont aussi tout particulièrement au RAFEJE pour avoir apporté son expertise juridique, compilé les différentes analyses des membres de *Rien Sans les Femmes* et ainsi permis la production d'un rapport unique pour le mouvement. Nous remercions aussi Aurélia Troupel, maître de conférences en science politique à l'Université de Montpellier pour ses analyses complémentaires et son appui de qualité dans la finalisation de ce rapport.

Nous adressons également nos remerciements aux points focaux du mouvement *Rien Sans les Femmes*, Samuela Valyaghe de CAFED, Mambo Zawadi de SOFEPADI, Solange Lwashiga de Caucus des Femmes Congolaises pour la Paix, Gégé Katana de SOFAD, Joséphine Ngalula et Fifi Baka de GEDROFE pour leur soutien dans l'élaboration de ce rapport.

Nos remerciements vont aussi à l'équipe d'International Alert en RDC, en particulier Clara Magarino Manero, Bertin Bisimwa Kabomboro et Anne Marie Kambere, membres de l'équipe *Tushiriki Wote* ainsi que Tatiana Miralles et Brune Mercier, conseillères en plaidoyer et communication pour leur relecture attentive et leurs conseils quant à l'analyse et la rédaction du rapport.

Enfin, ce rapport n'aurait été possible sans l'appui financier du gouvernement suédois à travers le projet *Tushiriki Wote*. Nous le remercions également pour ce soutien.

Ce rapport est une publication du mouvement *Rien Sans les Femmes*.

Avec le soutien de:



# SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>AFEJUCO</b>	Associations des Femmes Juristes Congolaises
<b>AFEM</b>	Association des Femmes des Médias
<b>AI.</b>	Alinéa
<b>Art.</b>	Article
<b>CEDEF</b>	Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discriminations à l'Égard de la Femme
<b>CJR 1325</b>	Centre de recherche pour la justice et la résolution 1325
<b>DFJ</b>	Dynamique des Femmes Juristes
<b>DUDH</b>	Déclaration universelle des droits de l'homme
<b>FJDF</b>	Femmes Juristes pour les Droits de la Femme et de l'Enfant
<b>OP</b>	Observatoire de la Parité
<b>RAFEJE</b>	Réseau des Associations des Femmes Juristes de l'Est
<b>RDC</b>	République Démocratique du Congo
<b>ROFEJ GL</b>	Réseau des Organisations des Femmes Juristes de la Région des Grands Lacs
<b>SADC</b>	Southern African Development Community
<b>SAP</b>	Sièges à pourvoir
<b>SOFEPAI</b>	Solidarité Féminine pour la Paix et le Développement Intégral
<b>SUD</b>	Suffrage universel direct
<b>SUI</b>	Suffrage universel indirect

## RÉFÉRENCES JURIDIQUES MOBILISÉES

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006
- Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales
- Loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province
- Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006
- Loi n° 11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales
- Loi n° 15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011
- Loi n° 15/013 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité (dite « loi de mise en œuvre de la parité » tout au long du rapport).

# TABLE DES MATIÈRES

À propos de <i>Rien Sans les Femmes</i> .....	2
Remerciements .....	4
Sigles et abréviations .....	5
Résumé .....	8
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>10</b>
<b>Le contexte : 2015, une année charnière</b> .....	<b>10</b>
<b>La loi de mise en œuvre de la parité, une réponse...</b> .....	<b>10</b>
... à une longue attente .....	11
... décevante sur le plan politique .....	12
<b>La loi de mise en œuvre de la parité, un besoin réel compte tenu de la sous-représentation persistante des femmes dans les institutions politiques</b> .....	<b>13</b>
<b>I. LA LOI N° 15/013, UNE LOI TROP DIFFUSE</b> .....	<b>18</b>
<b>Une loi faisant écho aux engagements pris par la RDC mais qui reste sommaire</b> .....	<b>18</b>
<b>Une loi complétant assez peu la législation nationale</b> .....	<b>22</b>
<b>II. LA LOI N° 15/013, UNE LOI INOPÉRANTE S'AGISSANT DE LA PARITÉ HOMME-FEMME</b> .....	<b>26</b>
<b>Une loi perpétuant une parité homme-femme théorique</b> .....	<b>26</b>
<b>Une loi ne corrigeant pas les critères d'éligibilité préjudiciables aux femmes</b> .....	<b>27</b>
Un projet de loi électorale plus audacieux que la loi électorale adoptée in fine .....	27
Une loi électorale discriminante à l'égard des femmes .....	28
<b>III. ENRAYER LA SOUS-REPRÉSENTATION DES FEMMES EN POLITIQUE : LES LEVIERS POSSIBLES</b> .....	<b>30</b>
<b>Les leviers possibles</b> .....	<b>30</b>
Les leviers juridiques .....	30
Les leviers politiques .....	33
Les leviers sociétaux .....	34
<b>De la candidature à l'élection : quelques actions ciblées</b> .....	<b>34</b>
Être candidate : les freins à l'engagement .....	34
Présenter des candidates : les freins à l'élection .....	35
Voter pour des candidates : la responsabilisation des électeurs .....	36
Connaître les candidates et les élues .....	36
<b>Recommandations complémentaires</b> .....	<b>37</b>
Les préconisations plus immédiates .....	37
Les autres recommandations .....	38
<b>ANNEXE</b> .....	<b>40</b>

# RÉSUMÉ

La loi n° 15/013, dite loi de mise en œuvre de la parité, a été adoptée après une dizaine d'années d'atermoiements au cours desquelles se sont ardemment mobilisées de nombreuses associations et organisations de la société civile congolaise. Pour elles, l'égle participation des femmes et des hommes dans les instances de prise de décisions est une condition essentielle au développement de la RDC et à la consolidation de la paix.

Vivement attendue, cette loi devait, en précisant les modalités d'application, fournir les instruments juridiques nécessaires pour atteindre et rendre concret ce qui n'était, jusque-là, qu'un principe constitutionnel (art. 14). Pourtant, l'analyse participative et inclusive réalisée par plusieurs organisations<sup>1</sup> membres du mouvement *Rien Sans les Femmes* met en lumière le défaut majeur du texte : la loi de mise en œuvre de la parité reste muette sur les moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux objectifs, assez flous, annoncés. Ce travers, que l'on retrouve pour l'ensemble des domaines balayés par la loi n° 15/103 (éducation, santé, etc.) est encore plus prononcé pour le domaine politique. En effet, non seulement la loi de mise en œuvre de la parité ne prévoit aucune disposition permettant d'aboutir à une stricte égalité des hommes et des femmes dans les instances politiques, mais de surcroît, elle ne revient pas sur les nouveaux critères d'éligibilité, particulièrement discriminants pour les femmes, introduits par la loi électorale du 12 février 2015<sup>2</sup>.

L'objectif de ce rapport est le suivant : après avoir présenté en détail la loi n° 15/103 et s'être focalisé sur la dimension politique (parité homme-femme), il s'agira d'identifier les différents leviers possibles (juridiques, politiques, sociétaux) avant d'élaborer des recommandations.

Les principales préconisations ressortant de ce rapport sont les suivantes :

## 1. En matière juridique :

- Réviser la loi électorale afin d'introduire des dispositifs permettant d'aboutir à la parité (cf. tableau récapitulatif ci-dessous).

## 2. En matière politique :

- Valoriser les candidatures féminines et inciter les partis à investir des candidates ;
- Renforcer les activités de plaidoyer auprès des partis politiques et des élus ;
- S'appuyer sur les Provinces pour féminiser les assemblées ;
- Créer une base de données recensant les femmes désireuses de s'engager en politique ;
- Obtenir la création effective (décret d'installation ainsi qu'allocation de moyens humains et financiers suffisants) du Conseil National du Genre et de la Parité.

1. Ces rencontres d'analyse participative et inclusive ont été notamment organisées par l'Association des Femmes des Médias (AFEM), Caucus des Femmes Congolaises pour la Paix et Solidarité Féminine pour la Paix et le Développement Intégral (SOFEPADI), avec l'appui d'International Alert. La liste complète des participants au rapport d'analyse se trouve p. 9.

2. Loi n° 15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011.



### 3. En matière sociétale :

- Adopter des politiques discriminatives afin d'améliorer la scolarité des filles ;
- Diffuser la culture paritaire ;
- Sensibiliser les électeurs au fait de voter pour des femmes ;
- Médiatiser davantage l'action des femmes politiques, parler des questions de femmes dans les médias.

## ***Récapitulatif des principales modifications à apporter à la loi électorale pour atteindre la parité***

### ***Élections au suffrage universel direct (SUD) :***

- Instauration de listes alternées (homme-femme ou femme-homme) pour les élections ayant deux sièges à pourvoir (SAP) ;
- Mise en place de listes bloquées et zébrées (paritaires) pour celles ayant plus de 2 SAP.
- ➔ En cas de non-respect de la parité, les listes sont invalidées.

### ***Élections au suffrage universel indirect (SUI) :***

- Suppression de la modalité « en dehors de l'assemblée » : seuls les membres élus d'une assemblée peuvent obtenir un mandat dévolu au SUI.

### ***Cooptation :***

- Remplacement de la cooptation par une élection au SUD.

### ***Suppléants :***

- Instauration d'un suppléant de sexe opposé pour les élections au SUD n'ayant qu'un siège à pourvoir ;
- ➔ En cas de non-respect de la parité, la candidature du titulaire n'est pas enregistrée.
- Positionnement des femmes en premier lorsque deux suppléants sont désignés ;
- Renforcement du rôle des suppléants.

### ***Frais de dépôt :***

- Remplacement des frais de dépôt par un grand nombre de signatures pour valider les candidatures.

# INTRODUCTION

## ***Le contexte : 2015, une année charnière***

2015 a été une année importante, marquée non seulement par la mise en place des nouvelles provinces<sup>3</sup>, mais aussi par l'adoption de plusieurs textes déterminants un peu plus d'un an avant les élections programmées en décembre 2016<sup>4</sup>. Ainsi, la loi électorale de 2006 a fait l'objet d'une deuxième modification<sup>5</sup> le 12 février 2015 ; surtout, la loi de mise en œuvre de la parité a été adoptée le 1<sup>er</sup> août 2015.

Dans la perspective des élections à venir, ces deux textes pouvaient constituer des outils visant à favoriser l'égalité représentation des femmes et des hommes en politique. En effet, le premier précise le déroulement des élections nationales, provinciales et locales (loi n° 15/001 du 12 février 2015<sup>6</sup>) tandis que le second vient concrétiser le principe constitutionnel de parité (loi n° 15/103 du 1<sup>er</sup> août 2015<sup>7</sup>).

Si de nombreuses modifications concernent la qualité d'électeurs ou la fraude électorale, les révisions apportées à la loi électorale le 18 février 2015 portent également sur les critères d'éligibilité pour l'ensemble des élections. Or, les conditions à remplir désormais pour pouvoir être candidat sont nettement plus sélectives (niveau de diplôme relevé, frais de cautionnement majorés) et sont, de ce fait, fortement préjudiciables aux femmes. Alors qu'elle entrerait en conflit avec le principe de parité garanti à l'article 14 de la Constitution et plusieurs traités internationaux ratifiés, la loi électorale a malgré tout été promulguée (voir supra).

C'est dans ce contexte qu'est né le mouvement *Rien Sans les Femmes*. Ainsi, durant le mois d'avril 2015, les membres de ce mouvement ont initié une pétition adressée au Parlement pour que l'alinéa 4 de l'article 13 de la loi électorale soit révisé et reformulé comme suit : « la non-réalisation de la parité homme-femme constitue un motif d'irrecevabilité de la liste concernée ». En moins de trois semaines, 207 315 personnes ont signé cette pétition qui a été remise officiellement au Président de l'Assemblée Nationale le 14 mai 2015 à Kinshasa, par une délégation composée de représentants de 17 organisations de la société civile venue du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de Kinshasa. Des marches pacifiques de soutien à Bukavu, Uvira et Goma ont également accompagné le dépôt de la signature au Parlement le 14 mai 2015 avec une forte mobilisation de la population relayée dans les médias. L'adoption de la loi de mise en œuvre de la parité quelques mois plus tard, loin de pallier les nouvelles dispositions discriminantes entravant la réalisation de l'objectif paritaire, a, par ses nombreux flous, conforté cette situation (voir supra).

3. Instaurées par la Constitution de 2006, elles n'avaient pas encore vu le jour.

4. Le mandat du Président expirant le 19 décembre 2016, un nouveau cycle électoral devait s'ouvrir ; il ne démarrera que fin 2017, lorsque se déroulera la prochaine élection présidentielle.

5. Après celle de 2011 (loi n° 11/003 modifiant la loi 06/006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales).

6. Loi n° 15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011.

7. Loi n° 15/013 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité.

## ***La loi de mise en œuvre de la parité, une réponse...***

Attendue pendant près de dix ans, la loi du 1<sup>er</sup> août 2015 apporte, sur le plan politique, essentiellement des réponses superficielles alors qu'elle aurait dû fournir les instruments permettant d'atteindre l'égalité homme-femme.

### ***... à une longue attente***

La lutte pour la représentation équitable des hommes et des femmes dans les instances de prise de décisions a commencé il y a longtemps, au lendemain de l'accession de la République Démocratique du Congo à l'indépendance. Cependant, cette lutte a souvent rencontré des résistances politiques de sorte que la reconnaissance constitutionnelle en 2006 du principe de parité a déjà représenté une première étape importante. Toutefois, la promulgation d'une loi organique était nécessaire pour rendre effectif ce principe. L'article 14 de la Constitution stipule en effet :

*« Les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et assurent la protection et la promotion de ses droits.*

*Ils prennent, dans tous les domaines, notamment dans les domaines civil, politique, économique, social et culturel, toutes les mesures appropriées pour assurer le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la nation.*

*Ils prennent des mesures pour lutter contre toute forme de violences faites à la femme dans la vie publique et dans la vie privée.*

***La femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales.***

***L'État garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions.***

***La loi fixe les modalités d'application de ces droits. »***

Neuf années se sont écoulées avant que ne voit le jour cette loi de mise en œuvre de la parité. Neuf années au cours desquelles de nombreux acteurs et organisations tant nationales qu'internationales acquises à la cause des droits de la femme se sont impliqués et ont appuyé cette lutte à travers plusieurs actions de plaidoyer. Neuf années également de parcours dans les méandres parlementaires pour le projet de loi.

Le premier projet de loi remonte en effet à la législature 2007-2011. Il a été présenté au Parlement en avril 2011 par Madame Marie-Ange Lukiana, ministre nationale du Genre, de la Famille et de l'Enfant de l'époque. Laissé en suspens par cette législature, le processus a été relancé en 2012, à l'initiative de Madame Geneviève Inagosi, alors ministre nationale du Genre, de la Famille et de l'Enfant. Le projet avait été voté tour à tour au Sénat et à l'Assemblée Nationale au cours de la même année, mais en des termes si divergents qu'il fallut réunir une commission mixte paritaire Sénat-Assemblée Nationale afin d'harmoniser les textes. Cette version, soumise à la Cour constitutionnelle, fut retoquée en 2013, certaines dispositions ayant été considérées comme contraires à la Constitution. Elle fut renvoyée au Parlement pour que les dispositions inconstitutionnelles soient amendées. Plusieurs mois se sont encore écoulés avant que les parlementaires ne finalisent le projet et que la procédure législative ne s'achève avec la promulgation de la loi le 1<sup>er</sup> août 2015 par le Président de la République à Lubumbashi.

Tout au long de ce processus, un grand débat terminologique sur le concept de « parité » a dominé non seulement dans le monde des parlementaires, mais aussi au sein de la société congolaise. Ce débat tournait autour de la dimension qualitative et quantitative de la parité, autour du sens à lui donner :

- Pour certains, la parité homme-femme prônée par la Constitution de 2006 ne signifiait pas 50 % d'hommes et 50 % de femmes dans les institutions politiques du pays, mais plutôt une représentation équitable dépendant des besoins et des disponibilités ;
- Pour d'autres au contraire, la parité constitutionnelle devait être entendue comme une stricte représentation des hommes et des femmes à égalité numérique, soit 50 %-50 %.

L'article 3<sup>8</sup> de la loi n° 15/103 tranche ce débat, définissant la parité homme-femme comme une « égalité fonctionnelle qui consiste en la **représentation égale** entre les hommes et les femmes dans l'accès aux instances de prise de décisions à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie nationale, sans discrimination ; **outre le principe du nombre, elle indique aussi les conditions, les positions et les placements** ». La rédaction de cet article laissait donc supposer que la suite du texte de loi préciserait les conditions de mise en œuvre de la parité.

### *... décevante sur le plan politique*

Les conclusions émergeant des rencontres d'analyse participative et inclusive réalisées par les organisations ci-dessous membres du mouvement *Rien Sans les Femmes* (cf. encadré) montrent cependant que tel n'est pas le cas. Plusieurs lacunes ont été identifiées. Non seulement le texte adopté est plus en retrait sur les dispositifs visant à mettre en œuvre la parité dans les assemblées politiques que le projet de loi initial, mais il est également très flou. Autrement dit, la loi de mise en œuvre de la parité énonce voire précise certains principes sans formaliser concrètement ni les mesures ni les délais, ni indiquer de chiffres (voir *supra*). De ce fait, elle ne constitue pas, en l'état, l'instrument juridique contraignant espéré permettant d'atteindre la participation égalitaire des hommes et des femmes à tous les niveaux de décision du pays.

---

8. Consacré aux définitions, cet article 3 précise également ce qu'on entend dans la loi par discrimination, discrimination positive, égalité, égalité entre les sexes, genre (liste non exhaustive, cf. annexe 1).

Le mouvement *Rien Sans les Femmes* a pris l'initiative d'organiser des rencontres d'analyse participative et inclusive de cette loi par le biais de ses organisations membres — Association des Femmes des Médias (AFEM), Caucus des Femmes Congolaises pour la Paix, Solidarité Féminine pour la Paix et le Développement Intégral (SOFEPADI) — et avec l'appui d'International Alert. Les analyses issues de ces ateliers ainsi que celle réalisée par l'Observatoire de la Parité ont été compilées par le Réseau des Associations des Femmes Juristes de l'Est (RAFEJE) dans le présent rapport.

Ont contribué aux analyses dans le présent rapport :

- Certaines organisations de la société civile
- Certaines organisations œuvrant pour la promotion des droits de la femme et de sa participation dans les instances de prise de décisions notamment :
  - Association des Femmes des Médias (AFEM)
  - Caucus des Femmes Congolaises pour la Paix
  - Solidarité Féminine pour la Paix et le Développement Intégral (SOFEPADI)
  - Observatoire de la Parité (OP)
- Certaines organisations des femmes juristes dont :
  - Associations des Femmes Juristes Congolaises (AFEJUCO Kinshasa)
  - Dynamique des Femmes Juristes (DFJ Goma)
  - Associations des Femmes Juristes Congolaises (AFEJUCO Bukavu)
  - Femmes Juristes pour les Droits de la Femme et de l'Enfant (FJDF Butembo)
  - Centre de recherche pour la justice et la résolution 1325 (CJR 1325 Kinshasa)
  - Réseau des Associations des Femmes Juristes de l'Est (RAFEJE)
- Certains leaders communautaires
- Certain(e)s étudiant(e)s des universités
- Certains journalistes des médias locaux
- Certaines autorités politico-administratives et chefs des services étatiques

### ***La loi de mise en œuvre de la parité, un besoin réel compte tenu de la sous-représentation persistante des femmes dans les institutions politiques***

Quelles que soient les différentes sources en mesure de chiffrer la place des femmes dans les institutions politiques, toutes aboutissent au même constat : le pourcentage de femmes, candidates ou élues, est extrêmement faible. C'était le cas dans les institutions de transition, dans lesquelles les femmes représentaient 2,5 % des sénateurs, 13,8 % des députés nationaux et 13,1 % des membres du Gouvernement de transition<sup>9</sup>. Après les élections de 2006, elles représentaient 4,6 % des sénateurs et 8,6 % des députés nationaux. La rareté des candidatures féminines explique en grande partie la quasi-absence des femmes du parlement. En 2006, elles étaient 9,2 % à être candidates aux élections sénatoriales et 13,6 % aux législatives<sup>10</sup>.

9. Source : Catherine Odima, Paul Robain Namegabe, Julienne Baseke Nzabandora, *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en RDC*, rapport d'International Alert, juillet 2012, p. 39.

10. Ibid., p. 43.

En 2016, l'Observatoire de la Parité, organisation membre du mouvement *Rien Sans les Femmes* a produit deux rapports d'état des lieux de la parité pour le Nord-Kivu et pour le Sud-Kivu, avec l'appui d'International Alert<sup>11</sup>. Ces rapports permettent au mouvement *Rien Sans les Femmes* d'effectuer un suivi de l'évolution de la parité dans ces deux provinces et appuient le travail de plaidoyer mené par l'ensemble des organisations membres.

Les données issues de ces *États des lieux*, présentées dans le tableau ci-dessous (tableau 1), témoignent du fait que les femmes ne parviennent pas à franchir le seuil des 10 % d'élues et que les pourcentages de sénatrices comme de députées nationales stagnent au même niveau.

**Tableau 1 : Taux de féminisation du Gouvernement national, de l'Assemblée Nationale et du Sénat**

GOUVERNEMENT				
Exécutif national	Effectifs	H	F	% F
Premier ministre	1	1	0	0
Vice-premiers ministres	3	3	0	0
Ministres	34	31	3	8,8
Vice-ministres	10	6	4	40
<b>Sous-total</b>	<b>48</b>	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>14.5</b>

  

PARLEMENT				
Législatif national	Effectifs	H	F	% F
Députés	500	457	43	8,6
Sénateurs	108	102	6	5,6
<b>Sous-total</b>	<b>608</b>	<b>559</b>	<b>49</b>	<b>8,1</b>

Source : *États des lieux de la parité dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu*, rapport de l'Observatoire de la Parité et d'International Alert, février 2016, <http://www.observatoiredeleparite.org>

Au niveau provincial, les données sont rares. Seules celles sur deux provinces, le Nord-Kivu et le Sud-Kivu, permettent d'avoir un aperçu de la place des femmes dans ces assemblées. Bien que les deux tableaux suivants ne puissent faire *stricto sensu* l'objet d'une comparaison (les données recueillies n'étant pas forcément de même nature), ils apportent un éclairage intéressant sur la place des femmes dans les institutions provinciales et dans les entités territoriales décentralisées (ETD). Ils mettent notamment en lumière leur faible présence dans ces institutions politiques, à l'instar de ce qui a été constaté au niveau national.

11. *États des lieux de la parité dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu*, rapport de l'Observatoire de la Parité et International Alert, février 2016.

**Tableau 2 : Taux de féminisation des institutions de la province du Sud-Kivu**

Province	Effectifs	H	F	% F
Gouverneur	1	1	0	0,0
Vice-gouverneur	1	1	0	0,0
Ministres provinciaux	10	6	4	40,0
Députés provinciaux	36	33	3	8,3
<b>Sous-total</b>	<b>48</b>	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>14,6</b>

Entités territoriales décentralisées (EDT)	Effectifs	H	F	% F
Maire	1	1	0	0,0
Maire adjoint	1	1	0	0,0
Communes (Bourgmestres)	3	3	0	0,0
Communes (Bourgmestres adjoints)	3	3	0	0,0
<b>Sous-total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

Cadre de base	Effectifs	H	F	% F
Divisions	56	53	3	5,4
Chefs de quartier	20	20	0	0,0
Chefs de cellule	95	86	9	9,5
Chefs des avenues	402	345	57	14,2
<b>Sous-total</b>	<b>573</b>	<b>504</b>	<b>69</b>	<b>12,0</b>

Secteur administratif	Effectifs	H	F	% F
Secrétariat exécutif du gouvernement	3	1	2	66,6

Secteur judiciaire	Effectifs	H	F	% F
Tribunal de grande instance/Bukavu	6	4	2	33,3
Magistrat du parquet près le TGI	42	41	1	2,4

Source : États des lieux de la parité dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, rapport de l'Observatoire de la Parité et d'International Alert, février 2016, <http://www.observatoiredelaparite.org>

**Tableau 3 :** Extrait du tableau détaillé de la féminisation des institutions de la province du Nord-Kivu

Province du Nord-Kivu	Effectifs	H	F	% F
Gouvernorat, gouvernement provincial et assemblée provinciale	54	51	3	5,6
Candidats aux élections provinciales du Nord-Kivu	1573	1410	163	10,4

Entités territoriales décentralisées et déconcentrées	Effectifs	H	F	% F
Entités territoriales décentralisées et déconcentrées du Nord-Kivu	40	37	3	7,5
Communes (Bourgmestres) ville de Beni	4	4	0	0,0
Communes (Bourgmestres adjoints) ville de Beni	4	4	0	0,0

Ville de Beni	Effectifs	H	F	% F
Chefs de quartier	30	28	2	6,7
Chefs de cellule	432	288	44	10,2
Chefs des avenues	285	244	41	14,4

Secteur administratif	Effectifs	H	F	% F
Cabinets ministériels provinciaux du Nord-Kivu	284	198	91	32,0
Administration de l'assemblée provinciale du Nord-Kivu	100	69	31	31,0

Secteur judiciaire	Effectifs	H	F	% F
Cours et tribunaux civils du Nord-Kivu	77	69	8	10,4
Parquets civils du Nord-Kivu	64	47	17	26,6
Auxiliaires de justice du Nord-Kivu	770	639	131	17,0
Tribunal de grande instance ville de Beni	13	13	0	0,3
Magistrats ville de Beni	17	13	4	23,5
Tribunal de paix ville de Beni	5	3	2	40,0

N. B. *L'État des lieux de la parité dans la province du Nord-Kivu* produit par l'Observatoire de la Parité et International Alert comprend également des données sur la place des femmes dans l'enseignement, la police, la santé, les entreprises (liste non exhaustive). Source : <http://www.observatoiredelaparite.org>

Dans le Sud-Kivu comme dans le Nord-Kivu, la part des femmes dans les assemblées provinciales est extrêmement réduite : les femmes représentent 8,3 % des députés du Sud-Kivu et 5,3 % dans le Nord-Kivu (sachant qu'il s'agit d'un pourcentage global agglomérant plusieurs données pour le gouvernorat, le gouvernement provincial et l'assemblée).

Ces premiers résultats attestent de la difficulté que rencontrent les femmes en situation d'élection. Peu nombreuses au départ à se lancer dans la compétition électorale (comme en témoignent les 10,4 % de candidates aux élections provinciales du Nord-Kivu), elles doivent ensuite franchir d'autres obstacles pour obtenir un mandat électif, a fortiori un mandat dévolu au suffrage universel indirect (comme celui de maire ou maire adjoint par exemple). Un des obstacles importants à leur élection est également le manque de lien entre les femmes candidates et les organisations de femmes ou les électrices au niveau communautaire. Ce manque de connexion s'explique non seulement par des fonds limités pour mener campagne, mais aussi par la capacité et la volonté des candidates de toucher les femmes des communautés rurales<sup>12</sup>.

12. *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en République Démocratique du Congo*, International Alert, 2012.



Dans les cas où les postes sont attribués via la nomination, la féminisation est très variable puisqu'elle dépend totalement du volontarisme politique. Par exemple, l'absence de femmes au niveau des quartiers dans le Sud-Kivu s'explique par le refus de féminiser. Inversement, la province du Sud-Kivu offre un bel exemple de promotion des femmes puisqu'elles représentent 40 % des ministres<sup>13</sup>. Si de telles initiatives doivent être saluées et encouragées, elles ne peuvent pas constituer la solution pour pallier la sous-représentation des femmes. En effet, seule l'élection offre la légitimité démocratique et c'est cette voie d'accès là qu'il faut renforcer.

Ces tableaux donnent également une indication de la place des femmes dans le secteur administratif. Elles y sont bien plus nombreuses même s'il faut tenir compte à la fois de la faiblesse des effectifs (par exemple, dans le Sud-Kivu, les femmes représentent 66 % du secrétariat exécutif du gouvernement, mais cela ne concerne que trois personnes au total) et de la nature des postes occupés. En effet, la majorité des femmes employées dans les cabinets ministériels provinciaux et dans l'administration de l'assemblée provinciale du Nord-Kivu sont en charge de postes d'appui et de faible influence tels que secrétaire, caissière, chargée d'entretien, etc. Même si théoriquement l'expérience professionnelle dans le secteur administratif peut être valorisée dans le cadre d'une candidature à une élection (cela peut servir à pallier l'absence du niveau de diplôme requis), il est probable que ces postes d'appui ne soient pas réellement valorisables.

Ces quelques données chiffrées — qui mériteraient d'être complétées et surtout reproduites pour l'ensemble des provinces de la RDC — témoignent donc du décalage existant entre la reconnaissance constitutionnelle du principe de parité et de son manque d'application dès lors que l'on scrute les différentes institutions politiques. Elles montrent également que pour enrayer la sous-représentation persistante des femmes en politique, outre encourager le volontarisme politique, l'appui d'une loi instaurant des dispositifs concrets est nécessaire. Or, non seulement la loi n° 15/103 n'apporte ni solution ni instruments juridiques permettant de supprimer les points de blocage, mais elle n'amende pas non plus la loi électorale du 18 février 2015 qui, en durcissant les conditions d'élections, a réduit les possibilités pour les femmes d'accéder aux postes à responsabilités politiques.

---

13. Depuis ses débuts, le gouvernement dit Tchishambo a garanti une participation des femmes de 40 % au minimum.

# I. LA LOI N° 15/013, UNE LOI TROP DIFFUSE

La loi n° 15/013 balaye un champ très large de domaines (politique et administratif, économique, socioculturel et santé, judiciaire et sécuritaire) qu'elle évoque pourtant en 38 articles (cf. encadré). Le nombre d'articles relatifs à chaque domaine (3 en moyenne sauf pour la santé) comme ceux consacrés dans le chapitre IV aux sanctions (3 articles) témoignent du caractère sommaire accordé à chacun d'eux. Si ces dispositions respectent dans l'ensemble assez fidèlement les accords internationaux ratifiés et la législation nationale, force est cependant de constater que leur rédaction est plus approximative.

## *Structure de la loi n° 15/013*

### **Chapitre I : Des dispositions générales**

Section 1 : De l'objet (art. 1)

Section 2 : Du champ d'application (art. 2)

Section 3 : Des définitions (art. 3)

### **Chapitre II : Des modalités de mise en œuvre**

Section 1 : De la représentation de la femme dans le domaine politique et administratif (art. 4 à 6)

Section 2 : De la participation de la femme dans le domaine économique (art. 7 à 9)

Section 3 : De la protection et de la promotion de la femme dans les domaines socioculturels et de la santé (art. 10 à 24)

Section 4 : De la protection et promotion de la femme dans les domaines judiciaire et sécuritaire (art. 25 à 27)

**Chapitre III : Des structures de mise en œuvre** (art. 28 à 32)

**Chapitre IV : Des sanctions** (art. 33 à 35)

**Chapitre V : Des dispositions transitoires, abrogatoires et finales** (art. 36 à 38)

## ***Une loi faisant écho aux engagements pris par la RDC, mais qui reste sommaire***

Après avoir rappelé la persistance « des inégalités entre hommes et femmes dans presque tous les domaines » générant des « disparités qui entraînent inéluctablement des discriminations entravant la mise en œuvre adéquate de la parité homme-femme » (Préambule), la loi n° 15/013 souligne que la ratification de nombreux « instruments juridiques internationaux, régionaux et sous-régionaux constitue autant d'engagements pour la RDC à prendre des mesures légales et administratives pour la jouissance de ces droits par la femme »<sup>14</sup> (Préambule). Pour autant, bien que certaines dispositions clés de ces instruments juridiques internationaux aient été reprises (tableau 4), la loi du 1<sup>er</sup> août 2015 est paradoxalement parfois moins détaillée (tableau 5).

14. Le préambule figure en intégralité dans l'annexe 1.

**Tableau 4 :** Analyse de la conformité de la loi n° 15/013 du 1<sup>er</sup> août 2015 aux engagements internationaux, régionaux et sous-régionaux pris par la RDC

Dispositions clés des instruments juridiques internationaux, régionaux et sous-régionaux ratifiés par la RDC et inspirant la loi portant modalités d'application de droits de la femme et de la parité						Loi no 15/013 du 1er août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité
Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 :	Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Maputo 2003) <sup>15</sup> :	Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discriminations à l'Égard de la Femme (CEDEF 1979) <sup>16</sup> :	Protocole de la SADC sur le Genre et le développement <sup>17</sup> (2008) :	Convention sur les droits politiques de la femme <sup>18</sup> (1952)	Programme d'action de Beijing (1995) <sup>19</sup>	
L'égalité de tous les êtres humains en dignité et en droit et sans distinction aucune... (art. 1 et 2)	La promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (Préambule)	La pleine égalité des femmes en toute matière. La discrimination « viole » les principes de l'égalité des droits et du respect de la dignité humaine	L'équité et l'égalité entre les sexes (art.11)	Le principe de l'égalité de droits des hommes et des femmes dans la jouissance et l'exercice des droits politiques (Préambule)	L'égalité des droits et la dignité intrinsèque des hommes et des femmes (annexe 1, déclaration)	Les principes d'égalité de droits, de chance et de sexe (Préambule)
			L'intégration du Genre comme dimension stratégique et transversale des politiques et programmes de développement		Le souci d'équité entre les sexes imprègne toutes nos politiques et tous nos programmes	La promotion de l'équité de genre (comportements, aspirations et différents besoins de l'homme et de la femme pris en compte) (Préambule)
Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques. (art. 21)	Le droit de participation au processus politique et à la prise de décisions (art.9)	L'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique, leur assurer, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de voter, d'être éligibles et de prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution		L'autonomisation de la femme et sa participation à la prise de décisions ; Le droit de voter, d'être éligible et de participer à la fonction publique	Le renforcement du pouvoir d'action des femmes et leur pleine participation sur un pied d'égalité à tous les domaines de la vie sociale, y compris à la prise de décisions et leur accès au pouvoir... (annexe 1, déclaration)	La pleine et égale participation des femmes au développement, à tous les processus électoraux, la représentation équitable au sein des institutions, la parité homme-femme (art.1, 4, 6)
	La prévention, répression et éradication de toutes formes de violence à l'égard des femmes (art.4, b)		La prévention et l'éradication de la violence contre les femmes et les enfants (art.26) ; La lutte contre la violence basée sur le genre (art. 25)		La prévention et l'élimination de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles (annexe 1, déclaration)	La protection contre les violences faites à la femme (art.1, 16)
	L'élimination des pratiques néfastes (art. 5)	L'élimination des préjugés et des pratiques coutumières ou de tout autre type qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe				L'élimination de toute pratique néfaste aux droits de la femme en matière d'accès à la propriété, à la gestion, à l'administration, à la jouissance et à la disposition des biens (art.9)

15. [www.achpr.org/fr/instruments/women-protocol](http://www.achpr.org/fr/instruments/women-protocol)16. [www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CLEF\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CLEF_fr.pdf)17. <http://www.genreenaction.net/Protocole-Genre-de-la-SADEC-processus-et.html>18. [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm)19. [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA F.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA F.pdf)

Certaines règles ou mesures sont toutefois formulées de façon moins détaillée dans la loi n° 15/013 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité que dans les instruments juridiques internationaux (traités ou protocoles) ratifiés par la RDC. C'est le cas notamment pour les trois domaines suivants : le mariage, la santé ou la discrimination (tableau 5).

**Tableau 5 :** Gros plan sur quelques dispositions figurant dans les protocoles de Maputo et de la SADC sur le genre et leur transposition dans la loi n° 15/013.

Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Maputo 2003) :	Protocole de la SADC sur le Genre et le développement (2008) :	Loi n° 15/013 du 1 <sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité
<p>Les États veillent à ce que l'homme et la femme jouissent de droits égaux et soient considérés comme des partenaires égaux dans le mariage. À cet égard, les États adoptent les mesures législatives appropriées pour garantir que :</p> <p>a) aucun mariage n'est conclu sans le plein et libre consentement des deux ;</p> <p>b) l'âge minimum de mariage pour la fille est de 18 ans ;</p> <p>c) la monogamie est encouragée comme forme préférée du mariage. Les droits de la femme dans le mariage et au sein de la famille y compris dans des relations conjugales polygamiques sont défendus et préservés ;</p> <p>d) tout mariage, pour être reconnu légalement, doit être conclu par écrit et enregistré conformément à la législation nationale ;</p> <p>e) les deux époux choisissent, d'un commun accord, leur régime matrimonial et leur lieu de résidence ;</p> <p>f) la femme mariée a le droit de conserver son nom, de l'utiliser à sa guise, séparément ou conjointement avec celui de son mari ;</p> <p>g) la femme mariée a le droit de conserver sa nationalité et d'acquérir la nationalité de son mari ;</p> <p>h) la femme a le même droit que l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants sous réserve des dispositions contraires dans les législations nationales et des exigences de sécurité nationale ;</p> <p>i) la femme et l'homme contribueront conjointement à la sauvegarde des intérêts de la famille, à la protection et à l'éducation de leurs enfants ;</p> <p>j) pendant la durée du mariage, la femme a le droit d'acquérir des biens propres, de les administrer et de les gérer librement (art. 6).</p>	<p>1. Les États parties édicteront et adopteront les mesures législatives, administratives et autres appropriées pour s'assurer que les femmes et les hommes jouissent de droits égaux et sont considérés comme des partenaires égaux dans le mariage.</p> <p>2. Les législations sur le mariage :</p> <p>(a) s'assureront que chaque mariage se déroule avec le consentement libre et total des deux parties ;</p> <p>(b) interdiront le mariage de toute personne âgée de moins de 18 ans ;</p> <p>(c) exigeront que chaque mariage, y compris un mariage coutumier soit enregistré conformément aux lois nationales ;</p> <p>(d) autoriseront une personne mariée à conserver son patronyme si elle le souhaite ou à utiliser son patronyme conjointement avec celui de son époux ou de son épouse (art. 8).</p>	<p>Sans préjudice des dispositions du Code de la famille, l'homme et la femme ont, dans leurs rapports familiaux et conjugaux, les mêmes droits et obligations.</p> <p>Le droit de la femme au mariage et son plein épanouissement dans le foyer ne peuvent souffrir d'aucune entrave liée à la dot (art. 17, 18).</p>

<p>1. Les États assurent le respect et la promotion des droits de la femme à la santé, y compris la santé sexuelle et reproductive. Ces droits comprennent :</p> <p>a) le droit d'exercer un contrôle sur leur fécondité;</p> <p>b) le droit de décider de leur maternité, du nombre d'enfants et de l'espacement des naissances;</p> <p>c) le libre choix des méthodes de contraception;</p> <p>d) le droit de se protéger et d'être protégées contre les infections sexuellement transmissibles, y compris le VIH/sida;</p> <p>e) le droit d'être informées de leur état de santé et de l'état de santé de leur partenaire, en particulier en cas d'infections sexuellement transmissibles, y compris le VIH/sida, conformément aux normes et aux pratiques internationalement reconnues;</p> <p>f) le droit à l'éducation sur la planification familiale.</p> <p>2. Les États prennent toutes les mesures appropriées pour :</p> <p>a) assurer l'accès des femmes aux services de santé adéquats, à des coûts abordables et à des distances raisonnables, y compris les programmes d'information, d'éducation et de communication pour les femmes, en particulier celles vivant en milieu rural;</p> <p>b) fournir aux femmes des services pré et postnatals et nutritionnels pendant la grossesse et la période d'allaitement et améliorer les services existants;</p> <p>c) protéger les droits reproductifs des femmes, particulièrement en autorisant l'avortement médicalisé, en cas d'agression sexuelle, de viol, d'inceste et lorsque la grossesse met en danger la santé mentale et physique de la mère ou la vie de la mère ou du fœtus.</p>	<p>1. Les États parties adopteront et mettront en œuvre au plus tard d'ici 2015 des cadres, des politiques, des programmes et des services pour offrir des prestations de santé qui soient appropriées, soucieuses d'égalité entre les sexes et de coût abordable, en particulier afin de :</p> <p>(a) réduire le taux de mortalité maternelle de 75 % au plus tard d'ici 2015;</p> <p>(b) élaborer des politiques et programmes visant à répondre aux besoins des femmes et des hommes en matière de santé génésique et autres;</p> <p>(c) assurer aux femmes, en particulier aux femmes emprisonnées, la fourniture des services d'hygiène et de santé nécessaires et répondre à leurs besoins nutritionnels.</p> <p>2. Les États parties assureront la fourniture de prestations et de services de santé de qualité et soucieux de la parité entre les sexes, notamment en matière d'assainissement, de santé mentale, de maladies transmissibles et de nutrition. Les États parties prendront toutes les mesures nécessaires pour adopter et mettre en œuvre des politiques et des programmes soucieux d'égalité des sexes, visant à fournir les services de prévention, de traitement, de soin et d'appui en matière de VIH et de sida.</p> <p>3. Les États parties s'assureront que ces politiques et programmes tiennent compte de la situation inégale des femmes ainsi que des pratiques néfastes et des facteurs biologiques qui font que les femmes constituent la majorité des personnes infectées et affectées par le VIH et le sida.</p> <p>4. Les États parties :</p> <p>(a) élaboreront des stratégies soucieuses de la dimension du genre afin de prévenir de nouvelles infections;</p> <p>(b) assureront aux femmes, aux hommes et aux enfants infectés par le VIH et le sida l'accès universel au traitement;</p> <p>(c) élaboreront et exécuteront des politiques et programmes visant à assurer la reconnaissance appropriée des travaux menés par les prestataires de soins, dont la majorité sont des femmes, à faire en sorte que ces derniers reçoivent les ressources et les appuis psychologiques appropriés et à encourager la participation des hommes aux initiatives de soin et d'appuis aux personnes vivant avec le VIH et le sida (art. 27).</p>	<p>L'homme et la femme sont partenaires égaux dans la santé de la reproduction.</p> <p>Ils choisissent de commun accord une méthode de planification familiale qui tienne compte de leurs santés respectives.</p> <p>L'État est le premier responsable de la lutte contre le VIH/sida. Il définit la politique, trace les grandes orientations et élabore les programmes en matière de prévention, de prise en charge, d'atténuation de l'impact négatif et de la recherche.</p> <p>La femme et l'homme séropositifs bénéficient de toutes les dispositions mises en place par l'État dans le cadre de la politique nationale de santé de la reproduction.</p> <p>L'État garantit à la femme, pendant la grossesse, à l'accouchement et après l'accouchement, des services de soins de santé appropriés à coût réduit, à des distances raisonnables et, le cas échéant, à titre gratuit ainsi que des avantages socioprofessionnels acquis (art. 13, 14 et 15).</p>
<p>Les États combattent la discrimination à l'égard des femmes, sous toutes ses formes, en adoptant les mesures appropriées aux plans législatif, institutionnel et autre. À cet égard, ils s'engagent à :</p> <p>(...) adopter et à mettre en œuvre effectivement les mesures législatives et réglementaires appropriées, y compris celles interdisant et réprimant toutes les formes de discrimination et de pratiques néfastes qui compromettent la santé et le bien-être général des femmes;</p> <p>d) prendre des mesures correctives et positives dans les domaines où des discriminations de droit et de fait à l'égard des femmes continuent d'exister.</p>	<p>Les États parties adopteront les politiques, stratégies et programmes nécessaires tels que la discrimination positive pour faciliter la mise en œuvre du présent Protocole. Les mesures de discrimination positive seront mises en place en référence particulière aux femmes et aux filles afin d'éliminer toutes les barrières qui les empêchent de participer de façon significative à toutes les sphères de la vie.</p> <p>Les États parties adopteront et mettront en œuvre des mesures de discrimination positive en mettant l'accent sur les femmes afin de leur permettre de participer de façon significative à tous les domaines de la vie et de créer les conditions nécessaires à une telle participation (art. 2 et 5).</p>	<p>En application de la présente Loi, des mesures nécessaires à la correction des inégalités existantes sont prises pour l'exécution progressive de la parité homme- femme au moyen de la discrimination positive dans les domaines public et privé.</p>

L'exemple de la question de la santé sexuelle et de la reproduction illustre bien le décalage entre les développements relatifs aux droits figurant dans les protocoles de Maputo ou de la SADC sur le genre, qui semblent être autant de prescriptions (choix des verbes employés, listes des droits), et les formulations plus vagues de la loi n° 15/013. Les droits des femmes d'exercer un contrôle sur leur fécondité, de décider du nombre d'enfants et de l'espacement des naissances ou encore celui de recourir à l'avortement médicalisé en cas d'agressions sexuelles ou de viols ne trouvent pas de traduction concrète. Pourtant, venant postérieurement à la signature de ces engagements, la loi n° 15/013 aurait dû compléter ces instruments juridiques qui, en vertu de l'article 215<sup>20</sup> de la Constitution, s'imposent au droit national. Dès leur ratification, ils font partie intégrante de l'arsenal juridique congolais. Les principes et pistes législatives à développer étant donc déjà identifiés, l'un des enjeux de la loi n° 15/013 consistait à, comme son nom l'indique, en préciser les modalités d'application.

### ***Une loi complétant assez peu la législation nationale***

L'analyse détaillée de la cohérence de la loi n° 15/013 avec les autres références juridiques nationales telles que la Constitution, le Code de la famille, du travail ou encore la loi sur les violences sexuelles (tableau 6) permet de visualiser ses apports. Elle conduit également à mettre en lumière son caractère approximatif qui la rend peu opérationnelle.

**Tableau 6 :** Analyse de la cohérence de la loi du 1er août 2015 avec la législation nationale

Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Maputo 2003) :	Protocole de la SADC sur le Genre et le développement (2008) :
<p><b>La Constitution de la RDC de 2006 statue notamment ce qui suit :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit (art.11);</li> <li>- Aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire (art. 13);</li> <li>- Les pouvoirs publics veillent à la lutte contre les violences sexuelles (art.15) :</li> <li>- La femme a droit à une représentativité équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales. L'État garantit la mise en œuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions (art. 14).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La présente loi a pour but (...) l'égalité des droits, de chances et de sexes dans toute la vie nationale (...) (Préambule).</li> <li>- Elle fixe les modalités d'application des droits de la femme et de la parité. Ces droits concernent : <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme ainsi que la protection et la promotion de ses droits;</li> <li>• le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la nation;</li> <li>• la protection contre les violences faites à la femme dans la vie publique et dans la vie privée;</li> <li>• une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales;</li> <li>• la parité homme-femme.</li> </ul> </li> <li>- La femme est représentée d'une manière équitable dans toutes les fonctions nominatives et électives au sein des institutions nationales, provinciales et locales, en cela y compris les institutions d'appui à la démocratie, le conseil économique et social ainsi que les établissements publics et paraétatiques à tous les niveaux.</li> </ul>
<p><b>Le Code de la famille :</b> révisé en juillet 2016, ce code a un peu amélioré la situation de la femme mariée.</p> <p>Le mari reste le chef du ménage, mais on lui a enlevé l'essentiel de ses attributions. La capacité de la femme mariée ne trouve plus de limitations; elle n'a plus besoin de l'autorisation de son mari pour l'accomplissement de tous les actes juridiques comme le disposaient les articles 215, 444 et 448.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sans préjudice des dispositions du Code de la famille, l'homme et la femme ont, dans leurs rapports familiaux et conjugaux, les mêmes droits et obligations (art.17).</li> <li>- Le droit de la femme au mariage et son plein épanouissement dans le foyer ne peuvent souffrir d'aucune entrave liée à la dot (art.18).</li> </ul>

20. « Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie » (article 215 de la Constitution).

<p><b>La loi électorale :</b> Chaque liste est établie en tenant compte de la représentation paritaire homme-femme et de la promotion de la personne vivant avec handicap.</p> <p>La non-réalisation de la parité homme-femme ou la non-présence d'une personne vivant avec handicap ne constitue pas un motif d'irrecevabilité de la liste (art. 13).</p>	<p>Les partis politiques tiennent compte de la parité homme-femme lors de l'établissement des listes électorales dans les conditions prévues par la loi électorale (art. 5).</p> <p>Tout parti politique dont la liste électorale ne tient pas compte de la dimension genre n'est pas éligible au financement public (art. 33).</p>
<p><b>Le décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal</b> congolais tel que modifié et complété à ces jours.</p>	<p>L'article 34 de la présente loi renvoie expressément aux sanctions prévues par les textes concernés.</p>
<p><b>La loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'État</b> détermine sans discrimination basée sur le sexe les conditions pour le recrutement, la rémunération, l'avancement en grade et les autres avantages sociaux.</p>	<p>Cette loi du 17 juillet 1981 est en cohérence avec les articles 20, 21 et 22 qui détaillent d'une manière spécifique le respect de droit au travail pour la femme.</p>
<p><b>La loi n° 08/011 du 14 juillet 2008 portant protection des droits des personnes vivant avec le VIH/sida et des personnes affectées</b> qui met notamment l'accent sur : la femme séropositive bénéficie de toutes les dispositions mises en place par l'État dans le cadre de la politique nationale de santé de la reproduction ; la protection de la transmission de la mère à l'enfant du VIH/sida.</p>	<p>Cette loi du 14 juillet 2008 est en cohérence avec l'article 15 de la loi qui stipule que « L'État est le premier responsable de la lutte contre le VIH/sida.</p> <p>La femme et l'homme séropositifs bénéficient de toutes les dispositions mises en place par l'État dans le cadre de la politique nationale de santé de la reproduction. »</p>
<p><b>La loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant</b> qui définit l'enfant comme toute personne de moins de 18 ans et qui a relevé l'âge de mariage de 14 ans à 18 ans pour les filles.</p>	<p>« L'État développe une politique qui encourage, par des mesures incitatives, la construction, sur fonds publics ou privés, des centres d'information, de formation, de promotion et de défense des droits de la femme et de la jeune et petite fille, dans chaque village, groupement, chefferie, secteur, quartier, commune et ville ». Cet article 12 est cohérent avec certains articles de la loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant.</p>
<p><b>La loi no 06/018 du 20 juillet 2006 sur les violences sexuelles</b></p>	<p>Dans la lutte contre les violences faites à la femme, l'État veille à la prise en charge médicale, psychologique et socioculturelle de la victime (art.16).</p> <p>L'État veille à la prise en charge judiciaire, à l'indemnisation ainsi qu'à la réinsertion socio-économique des victimes des violences basées sur le genre (art. 26).</p> <p>L'article 34 renvoie expressément aux sanctions prévues par les textes spécifiques.</p>
<p><b>Loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail</b> tel que modifié et complété à ces jours.</p>	<p>Les articles 20, 21 et 22 de cette loi renforcent les droits du travail pour la femme et renforcent les articles 128, 129 et 130 du Code du travail.</p>

La loi n° 15/013 confirme ou indique ses positions au regard des droits des femmes dans les domaines suivants<sup>21</sup>:

**Concernant le mariage :**

- La loi réduit la force qu'avait la dot sur la femme et les pouvoirs exorbitants de l'homme dans le ménage, pouvoirs fondés essentiellement sur la dot, une obligation qui ne pèse que sur l'homme et sa famille (art. 18, cf. tableau 6).
- Le Code de la famille, révisé en juillet 2016<sup>22</sup>, amoindrit l'emprise du mari sur la femme mariée. S'il reste le chef du ménage, la femme mariée n'est désormais plus considérée comme incapable juridiquement (art. 215). La nouvelle rédaction de l'article 448 reconnaît également la prise en compte, en matière juridique, de l'avis de la femme mariée<sup>23</sup>.

21. La dimension politique est plus longuement développée dans la section II (une loi inopérante s'agissant de la parité homme-femme).

22. Loi modifiant et complétant la loi n° 87-010 du 1<sup>er</sup> août 1987 portant Code de la famille.

23. « Les époux doivent s'accorder pour tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent à une prestation qu'ils doivent effectuer ».

**En matière de santé et de reproduction : articles 13, 14, 15 et 16 (cf. tableau 6).**

**En matière économique :**

- La loi renforce aussi les droits du travail pour la femme, source de revenu et d'autonomisation (art. 20, 21 et 22 : cf. tableau 6).
- La loi a songé à l'autonomisation économique de la femme en assurant l'égal accès aux ressources et aux avantages consécutifs. Elle favorise également « l'accès à l'épargne, aux crédits, aux diverses opportunités et aux nouvelles technologies » (art. 7 et 8).

**Diffusion de la culture « genre » :**

- L'État renforce la lutte contre les coutumes rétrogrades dites « pratiques néfastes », car ces pratiques concourent à la violation des droits des femmes, à leur discrimination, à leur exclusion ou sous-représentation dans la gestion de la chose publique, à leur insuffisance économique voire leur pauvreté (art. 9 et 20).
- L'obligation d'inclure les hommes dans toutes les activités concernant le genre et la mobilisation des communautés permettra à ces derniers de comprendre que pour le développement de la société, le genre n'est pas uniquement l'affaire des femmes, mais plutôt des deux sexes (art. 6, al. 2).

Pour autant, les formulations très générales employées, l'absence de dispositifs comme d'acteurs référents procédant au suivi de la loi ou même de réelles menaces de sanction en cas de non-respect de ces droits affectent la portée de la loi n° 15/013.

Alors qu'elle « porte modalités d'application des droits des femmes et de la parité », la loi n° 15/013 est émaillée de concepts flous, car mal définis, et de verbes avec un degré d'incitation et d'implication plus ou moins grande comme le confirment les exemples suivants :

« L'État élabore des politiques et programmes... »/« L'État développe une politique qui encourage... »/  
 « L'État veille à ce que les femmes soient... »  
 « L'État encourage, par des mesures incitatives... »/« L'État s'engage à prendre des mesures... »/«  
 L'État adopte des stratégies spécifiques... »  
 « L'État garantit le droit de... »/« L'État assure... »/« L'État met en œuvre... »

Sans autres indications alors même qu'elles devaient constituer le cœur de ce texte, ces formulations sont vouées à rester essentiellement théoriques. L'absence de calendrier, d'éléments indiquant les moyens mis en œuvre pour parvenir à une réalisation effective font ainsi particulièrement défaut. *Quid* par exemple de la prise en charge médicale, judiciaire, psychologique et de la réinsertion socio-économique des victimes de violences sexuelles et violences basées sur le genre, énoncées aux articles 16 et 26 si les sources de financement, les structures habilitées et les politiques déployées ne sont pas clairement indiquées? Les exemples en la matière pullulent. Pourrait également être citée l'annonce du développement par l'État d'une « politique qui **encourage**, par des **mesures incitatives**, la construction, sur fonds publics ou privés, de **centres d'information, de formation, de promotion et de défense** des droits de la femme et de la jeune et petite fille, dans **chaque village, groupement, chefferie, secteur, quartier, commune et ville** » (art. 12). En l'état, cet article peut, à de nombreux égards, faire l'objet d'une lecture *a minima* : l'État ne fait qu'encourager, uniquement par le biais de mesures incitatives (dont la nature n'est pas mentionnée) ; la vocation des centres est multiple (de l'information à la défense) sans détailler les moyens humains, matériels et financiers dont ils disposent ; et pour finir, ils doivent être implantés à tous les niveaux du territoire ce qui implique là encore un déploiement de moyens conséquents.



Dans l'absolu, la loi tire justement sa force de sa capacité à déployer des outils juridiques visant à rendre tangibles les principes qu'elle énonce en identifiant les acteurs, les ressources, les délais et les conséquences en cas de non-réalisation. Sur ces différents points, la loi n° 15/013 reste superficielle, voire relativement silencieuse. Par exemple, elle désigne dans son article 28 les « deux structures chargées de la mise en œuvre de la présente Loi : le Comité interministériel et le Conseil National du Genre et de la Parité ». Mais les missions du Comité interministériel (« Il a pour mission d'impulser la dynamique de l'évolution des questions relatives aux droits de la femme et de la parité », art. 29) comme celles du Conseil National du Genre et de la Parité sont très vagues<sup>24</sup>. Qui plus est, en l'absence de décret, le Conseil National du Genre et de la Parité n'existe, pour l'heure, pas encore et aucun montant du budget qui lui est alloué n'a été spécifié.

L'évaluation de la loi est en revanche laissée aux « institutions nationales, provinciales et locales, aux établissements et services publics » (art. 32). Plus que sur les effets de la loi, cette évaluation consiste en une publication annuelle des « mesures prises en vue de la mise en œuvre de la parité » (art. 32). Autrement dit, il ne pèse aucune obligation de produire des statistiques genrées afin de mesurer l'efficacité des dispositifs instaurés. Même si la loi ne fixe ni d'objectifs chiffrés ni de délais, ces données de suivi sont une des clés essentielles pour aboutir à une égalité réelle entre les femmes et les hommes dans les différents domaines.

Autre élément déterminant : les sanctions. Celles mentionnées dans la loi n° 15/013 ne sont pourtant ni dissuasives (c'est le cas par exemple de l'article 33 relatif à la parité homme-femme, voir *supra* la section II) ni clairement établies. Ainsi, l'article 34, central sur le sujet puisqu'il concerne « toute violation des dispositions de la présente Loi », s'achève sur cette formule sibylline : « est passible des sanctions conformément aux Lois de la République ». Ne sont donc ni formulés les faits à sanctionner (éléments constitutifs et sanctions) ni mentionnées les juridictions compétentes.

La plupart des lacunes de la loi n° 15/013 soulignées jusqu'ici se trouvent accentuées en ce qui concerne le domaine politique.

---

24. « Le Conseil National du Genre et de la Parité [...] a pour mission de promouvoir l'appropriation, par les femmes et les hommes, de la dimension genre ; formuler et proposer les politiques, programmes et mesures nécessaires à la mise en œuvre de la parité et des droits de la femme » (art. 30).

## II. LA LOI N° 15/013, UNE LOI INOPÉRANTE S'AGISSANT DE LA PARITÉ HOMME-FEMME

Présenter séparément les dispositions concernant la parité homme-femme alors qu'elles font partie intégrante de la loi n° 15/013 peut, de prime abord, sembler incongru. Ce traitement spécifique répond à un objectif : mettre en exergue l'inefficacité annoncée de la loi n° 15/013, à la fois parce que conformément à l'économie générale du texte, elle ne définit aucune modalité concrète. Mais aussi et surtout parce qu'elle ne revient pas sur les nouvelles conditions d'éligibilité établies par la loi électorale du 12 février 2015.

### *Une loi perpétuant une parité homme-femme théorique*

Plusieurs aspects de la loi n° 15/103 contribuent à faire qu'in fine, la parité semble vouée à ne rester qu'une égalité de droit et non de fait. À l'instar de ce qui a été précédemment souligné, le texte se résume essentiellement à l'exposé de principes généraux (art. 4 et 6), sans que soient spécifiées les mesures à déployer pour atteindre des objectifs chiffrés ou les sanctions en cas de non-respect (art. 5 et 33).

La question de la parité est traitée en l'espace de trois articles :

- L'article 4 tout d'abord, énonce que « la femme est représentée de manière **équitable** dans toutes les fonctions nominatives et électives au sein des institutions nationales, provinciales et locales [...]»<sup>25</sup>. Cette rédaction soulève deux problèmes. Le premier, c'est qu'il n'est pas complété par d'autres articles qui détailleraient les moyens employés pour parvenir à l'objectif annoncé. Le second provient de l'emploi du terme « équitable ». L'équité est en effet entendue comme le « sentiment de justice naturelle fondée sur la reconnaissance des droits de chacun » (art. 1) ; autrement dit, cette définition de l'équité est en deçà de l'égalité numérique induite dans l'idée de parité.
- L'article 5 ensuite, relatif aux partis politiques, stipule qu'« [ils] tiennent compte de la parité homme-femme lors de l'établissement des listes électorales **dans les conditions prévues par la Loi électorale** ». La loi électorale étant en l'état muette sur ce point (voir *supra*), aucune obligation ne pèse donc sur les partis politiques. D'autant plus que la sanction s'avère au final être quasiment nulle. Il est en effet prévu que « tout parti politique dont la liste électorale ne tient pas compte de la dimension genre n'est pas éligible au financement public » (article 33). Formulé en l'état, l'article 33 ne peut contraindre les partis à respecter la parité. Premièrement, parce que les éléments déclenchant la sanction sont extrêmement vagues. N'est pénalisée en effet que la liste qui ne « tient pas compte de la dimension genre » : est-ce une liste ne comprenant aucune femme ? 10 % de femmes ? 50 % ? La substitution du terme « genre » à celui de « parité » rend, en l'absence d'indication chiffrée, pratiquement impossible l'exécution de la sanction. Deuxièmement, parce que le financement public est rarement voire jamais versé.

25. L'article complet figure en annexe 1.

- Enfin, l'article 6 déclare que « l'État adopte des **stratégies** spécifiques afin d'assurer **des possibilités égales** de participation entre les femmes et les hommes à tous les processus électoraux, y compris à l'administration des élections et au vote ». Il s'agit là d'une formulation tellement précautionneuse et générale que la finalité de cet article reste indéterminée.

La loi n° 15/013 portant modalités d'application des droits des femmes et de la parité offre donc un maigre arsenal juridique pour atteindre l'égalité réelle. Alors que l'article 3 qui définissait la parité stipulait « outre le **principe du nombre**, elle indique aussi les **conditions**, les **positions** et les **placements** », la loi ne contient aucune disposition concrète, ne fixe pas d'objectif chiffré à atteindre (50 % ou quota), ne règle pas par exemple la question de la composition des listes, se bornant à renvoyer à la loi électorale.

Il était pourtant tout à fait possible d'insérer dans le cadre de la loi de mise en œuvre de la parité des dispositions concrètes, visant à lutter efficacement contre la sous-représentation des femmes en politique. La loi n° 15/013 avait elle-même introduit cette possibilité-là, l'article 36 indiquant qu'« en application de la présente Loi, des mesures nécessaires à la correction des inégalités existantes sont prises pour l'exécution progressive de la parité homme-femme au moyen de la discrimination positive dans les domaines public et privé ». Qui plus est, le principe du recours à la discrimination positive figure également dans de nombreux traités et accords internationaux ratifiés par la RDC qui ont autorité supérieure (article 215 de la Constitution).

Au final, malgré la loi, la mise en œuvre ainsi que le respect de la parité reposent sur un flou juridique important et restent largement tributaires du volontarisme. Cette situation s'explique en partie par le fait que la loi de mise en œuvre de la parité, dans son versant politique, est adossée à la loi électorale.

### ***Une loi ne corrigeant pas les critères d'éligibilité préjudiciables aux femmes***

Modifiée quelques mois avant l'adoption de la loi de mise en œuvre de la parité, la loi électorale promulguée le 12 février 2015 est doublement préjudiciable. Non seulement les dispositions proparitaires figurant dans le projet de loi ont été écartées, mais qui plus est, cette loi durcit considérablement les critères d'éligibilité.

### ***Un projet de loi électorale plus audacieux que la loi électorale adoptée in fine***

Le projet de loi électorale était en effet plus ambitieux que ne l'est la loi dans la mesure où il instaurait un quota et qu'il s'était doté de moyens pour le faire respecter. L'article 13 alinéa 4 du projet de loi prévoyait en effet que dans les circonscriptions comprenant deux sièges ou plus à pourvoir « un tiers des candidats présentés sur une liste [devait] être de l'autre sexe ». Lorsque tel n'était pas le cas, la liste était déclarée irrecevable. L'article 22 du projet de loi, qui recense les motifs d'irrecevabilité des listes précisait bien qu'une liste ne pouvait pas participer aux élections « lorsqu'elle ne satisfai[sait] pas aux prescrits de l'article 13 al. 4 de la présente loi ».

Pour s'assurer de la présence effective des femmes dans les assemblées provinciales, le projet de loi avait également introduit le système dit « des meilleures perdantes ». Appliqué dans certains pays voisins, ce dispositif « réservant » des sièges a prouvé son efficacité puisque l'Ouganda, le Burundi ou encore le Rwanda comptent plus de 30 % de femmes dans leurs institutions. « Au cas où, dans une Assemblée Provinciale (ou un Conseil municipal, de secteur ou de chefferie), l'un des deux sexes a obtenu moins d'un tiers de sièges conformément à l'article 13, la Commission Electorale Nationale Indépendante a l'obligation de prendre en

compte les candidats de ce sexe non élus ayant obtenu le plus grand pourcentage de suffrages dans les circonscriptions électorales où ils sont candidats »<sup>26</sup>. Il n'a cependant pas été repris dans la mouture finale de la loi.

Ces dispositions, raisonnables au regard de l'objectif de parité (le quota n'était que d'un tiers de candidates, uniquement dans le cadre de circonscriptions disposant de plus de deux sièges) ont pourtant été gommées en cours de procédure législative.

### *Une loi électorale discriminante à l'égard des femmes*

La loi électorale n° 15/001 du 12 février 2015, en rehaussant les conditions à remplir pour pouvoir candidater à une élection, rend encore plus difficile l'accès des femmes aux postes de décision. Deux critères ont été modifiés : le niveau de diplôme et le montant des frais de cautionnement.

Pour briguer un mandat électif, les candidats devaient initialement remplir les conditions suivantes : être de nationalité congolaise, avoir la majorité d'âge requise, jouir de ses droits civils et politiques, ne pas se trouver en situation d'incompatibilité et avoir la qualité d'électeur (art. 9 de la loi électorale n° 06/006). Depuis la loi n° 11/003, les candidats doivent en plus « avoir un niveau d'études requis ou justifier d'une expérience professionnelle avérée dans l'un des domaines suivants : politique, administratif, économique ou socioculturel »<sup>27</sup>. Les modifications apportées par la loi électorale n° 15/001 n'interviennent pas sur cet article 9 qui liste les critères d'éligibilité, mais sur les différents articles précisant, pour chaque mandat électif ou fonction, le niveau d'études à atteindre. Le **rehaussement du niveau de diplôme** qu'elle introduit est pourtant généralisé puisque désormais pour candidater à l'ensemble des élections (exception faite pour conseiller de secteur ou de chefferie), il faut être titulaire d'un diplôme d'études supérieures alors qu'en 2011, le graduat suffisait. La loi n° 11/003 avait prévu un palliatif à l'absence du niveau de diplôme requis, celle-ci pouvant être compensée par la « [justification] d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans l'un des domaines suivants : politique, administratif, économique ou socioculturel »<sup>28</sup>. La loi n° 15/001 a aussi **majoré les frais de dépôt de candidatures** en les multipliant par cinq voire par dix afin de décourager les candidatures fantaisistes.

De prime abord, ces changements ne semblent pas directement entraver les candidatures féminines. Mais de fait, ce durcissement des conditions d'éligibilité barre l'accès aux postes de décision à nombre d'entre elles. Exiger un diplôme d'études supérieures alors que les filles font souvent l'objet d'une déscolarisation prématurée due à la pauvreté (les filles sont retirées de l'école pour que la famille puisse envoyer le garçon) ou au mariage précoce<sup>29</sup>. Les données produites dans le cadre de l'État des lieux sur la Province du Nord-Kivu démontraient que si dans cette Province, les filles étaient assez nombreuses à l'école primaire et secondaire, peu en revanche sont arrivées à l'université. Quant à l'expérience professionnelle, le secteur dans lequel les femmes sont les plus présentes, à savoir les « institutions et organisations d'encadrement de la paysannerie du Nord-Kivu », il ne figure pas parmi la liste des domaines professionnels permettant d'obtenir une équivalence de diplôme. L'augmentation des frais de dépôt de candidatures, non remboursables, ne tient pas compte de

26. Source : <http://riensanslesfemmes.org/dossiers/dossier-elections/la-loi-electorale-revisee-fait-obstacle-a-la-participation-politique-des-femmes/>

27. Article 9 de la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.

28. Article 103 de la loi n° 11/003. Pour les candidats au conseil de secteur ou de chefferie, une expérience de trois ans suffit (art. 210, loi n° 15/001).

29. Catherine Odima, Paul Robain Namegabe, Julienne Baseke Nzabandora, *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en RDC*, rapport d'International Alert, juillet 2012.

---

l'impact que cela peut avoir sur les candidatures féminines. Les maigres ressources financières dont disposent le plus souvent les femmes, a *fortiori* celles vivant en zones rurales, sont de réels freins à leur engagement politique.

Malgré une très forte mobilisation émanant des organisations promouvant l'égal accès des femmes aux postes de décision, notamment la pétition déposée par le mouvement *Rien Sans les Femmes* auprès du Parlement et les marches de soutien organisées à Bukavu, Uvira et Goma<sup>30</sup> demandant la révision de la loi jugée en de nombreux points inconstitutionnelle, celle-ci est demeurée en l'état. Même le recours en inconstitutionnalité déposé à titre individuel par la directrice de l'Observatoire de la Parité est resté pour l'instant sans réponse<sup>31</sup>.

---

30. D'autres exemples sont donnés sur le site <http://riensanslesfemmes.org>.

31. Dans cette requête, Espérance Mawanzo signale également que les chefs de chefferie devraient faire l'objet d'une élection au suffrage universel indirect afin de permettre aux femmes de briguer ces mandats électifs.

# III. ENRAYER LA SOUS-REPRÉSENTATION DES FEMMES EN POLITIQUE : LES LEVIERS POSSIBLES

À l'issue de la présentation détaillée de la loi portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité, le bilan est morose. L'analyse poussée du volet politique a démontré que la parité reposait encore sur un vide juridique dans la mesure où aucune disposition n'a été réellement prise et où elle reste étroitement liée à la loi électorale n° 15/001. Pour autant, il existe des leviers à activer, des actions à déployer pour parvenir à augmenter massivement la présence des femmes dans les instances de prise de décisions.

## *Les leviers possibles*

Au regard des différents éléments présentés dans ce rapport, quelques nœuds de blocage sur lesquels jouer ont pu être identifiés. Ils se déclinent autour de trois domaines : juridique, politique et sociétal.

### *Les leviers juridiques*

En RDC, il existe trois voies pour accéder aux postes de décision : l'élection est la principale, la cooptation et la désignation sont plus secondaires.

#### *L'élection peut avoir lieu au suffrage universel direct ou indirect :*

- **L'élection au suffrage universel direct** : selon le nombre de sièges à pourvoir (SAP), elle se déroule au scrutin majoritaire ou au scrutin de liste.

**1 siège à pourvoir** : l'élection a lieu au scrutin majoritaire uninominal. Dans ce cas de figure, la marge de manœuvre est assez réduite.

→ Afin de ne pas modifier le mode de scrutin, nous préconisons une révision de la loi électorale pour qu'elle instaure un suppléant de sexe opposé dont le rôle sera revalorisé (voir *supra*).

#### **2 sièges à pourvoir :**

→ Nous demandons la révision de la loi électorale afin d'instaurer l'alternance homme-femme pour les listes déposées. En cas de non-respect, celles-ci seront invalidées.

**2 sièges et plus** : l'élection se déroule au scrutin de liste ouverte avec voix préférentielle. Ce mode de scrutin n'est guère favorable à la parité dans la mesure où l'électeur choisit, dans la liste qui lui est soumise, le candidat pour lequel il souhaite voter. Ainsi, même en ayant une liste composée d'un tiers

de femmes (voire 50 %) rien ne garantirait qu'une partie des électeurs voterait pour les candidates. Le système de liste bloquée offre à cet égard plus de certitudes. L'électeur votant pour la liste et non pour les individus, le décompte des voix est fait pour la liste qui remporte x sièges. Sont ensuite élus, dans l'ordre de présentation, x candidats correspondant au nombre de sièges emportés par la liste. Trois options sont possibles. Notre préférence va à la première puisqu'elle est plus simple à appliquer et surtout plus efficace.

- L'option 1 consiste à modifier la loi électorale pour passer d'un système de listes ouvertes à des **listes « bloquées et zébrées »**<sup>32</sup> c'est-à-dire des listes présentant alternativement des candidatures masculines et féminines. En cas de non-respect, les listes ne seront pas admises à participer à l'élection.
  - L'option 2 revient à instaurer, au sein de la liste, un **duo paritaire de candidats**. La liste reste ouverte, la voix est préférentielle si ce n'est que l'électeur, au lieu de désigner un candidat, vote pour un duo. En cas d'un nombre de sièges impair, le parti politique de la liste arbitre de manière à ce qu'au niveau national, il y ait autant d'hommes que de femmes élues. Si les listes ne sont pas composées de duos paritaires, elles ne sont pas habilitées à concourir à l'élection.
  - L'option 3, plus minimaliste, prévoit que la loi électorale révisée impose **l'alternance au niveau des deux premiers candidats** en tête de liste, le reste de la liste étant composé de 50 % de candidats de l'autre sexe.
- **L'élection au suffrage universel indirect** : comme son nom l'indique, ces élus sont choisis par d'autres élus. Les sénateurs par exemple « sont élus par les députés provinciaux, au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale, à la représentation proportionnelle des listes ouvertes à une seule voix préférentielle » (art. 130 de la loi n° 15/001).

Le principal point de blocage se trouve dans le corps électoral : si les femmes sont peu présentes dans les assemblées provinciales, les probabilités que des électrices votent pour des candidates sont restreintes ; de même le fait qu'elles soient élues sénatrices.

- Nous préconisons de veiller à ce que les femmes soient suffisamment présentes dans les assemblées provinciales (ou celles inférieures pour les autres élections se déroulant au SUI) pour que soit alimenté le vivier de candidates potentielles et d'électrices sensibilisées à la question paritaire.

Le second point de blocage réside dans le fait que les sénateurs (comme les autres élections au SUI) sont élus « au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale ».

Pour rester sur l'exemple des sénateurs, il est essentiel de supprimer cette disposition dans la mesure où elle peut conduire à une éviction des candidatures féminines (un nombre non limité de sénateurs pouvant ne pas être apparentés à l'assemblée provinciale).

- Nous demandons à ce que la loi électorale révisée **supprime la possibilité d'élire des membres en dehors des assemblées** ce qui pourrait sinon conduire à une éviction des candidatures féminines.

### ***Les postes à responsabilité peuvent aussi être dévolus via la désignation et la cooptation***

- **La désignation** concerne principalement les ministres provinciaux qui sont désignés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale. Leur nombre est limité à 10.
  - Il est essentiel de poursuivre les efforts de **sensibilisation des Gouverneurs à la parité** et de les inciter à désigner un nombre conséquent de femmes en **relayant notamment la liste des ministres provinciaux dans les médias**.

32. L'expression est employée dans Catherine Odima, Paul Robain Namegabe, Julienne Baseke Nzabandora, *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en RDC*, rapport d'International Alert, juillet 2012, p. 54.

- **La cooptation** concerne quant à elle les chefs coutumiers (art. 154 de la loi électorale no 11/003) et a lieu après l'installation de l'assemblée provinciale. « Le nombre de députés provinciaux cooptés ne peut dépasser le dixième des membres qui composent l'Assemblée provinciale » (art.197 de la Constitution).
  - ➔ Nous préconisons une révision de la loi électorale afin de **remplacer la cooptation par une élection au suffrage universel direct**. Cela paraît d'autant plus raisonnable qu'il n'est pas possible d'agir sur la liste des candidats désignés adressée à la Commission Electorale Indépendante dans la mesure où chaque candidat représente un territoire.

**Revalorisation du rôle des suppléants :** nombre d'élections prévoient de concert la désignation des suppléants. Cela représente une opportunité, bien qu'indirecte, d'introduire des mesures visant à étendre la féminisation de ces postes.

- ➔ Pour plus d'effectivité, nous recommandons la modification des articles de la loi électorale (par exemple, l'article 116 relatif aux députés<sup>33</sup>) afin que, lorsqu'il y a deux suppléants, la femme soit systématiquement placée en premier de manière à ce que ce soit elle qui ait la possibilité de succéder prioritairement à l'élu défaillant.

Pour que cette mesure soit d'autant plus efficace, elle doit s'accompagner d'une revalorisation du rôle des suppléants. Cela signifie par exemple qu'en l'absence du titulaire, le suppléant assistera aux réunions, votera en son nom. Il ne sera ainsi plus un simple figurant, mais un acteur impliqué ce qui donnera aux femmes une première expérience concrète. Compte tenu de son investissement, le titulaire du siège lui reversera une partie de son indemnité lorsqu'il en perçoit une.

### *Tableau récapitulatif des principales modifications à apporter à la loi électorale pour atteindre la parité*

#### **Élections au suffrage universel direct (SUD).**

- Instauration de listes alternées (homme-femme ou femme-homme) pour les élections ayant deux SAP ;
- Mise en place de listes bloquées et zébrées (paritaires) pour celles ayant plus de 2 SAP.
- ➔ En cas de non-respect de la parité, les listes sont invalidées.

#### **Élections au suffrage universel indirect (SUI):**

- Suppression de la modalité « en dehors de l'assemblée » : seuls les membres élus d'une assemblée peuvent obtenir un mandat dévolu au SUI.

#### **Cooptation :**

- Remplacement de la cooptation par une élection au SUD.

#### **Suppléants :**

- Instauration d'un suppléant de sexe opposé pour les élections au SUD n'ayant qu'un siège à pourvoir ;
- En cas de non-respect de la parité, la candidature du titulaire n'est pas enregistrée.
- Positionnement des femmes en premier lorsque deux suppléants sont désignés ;
- Renforcement du rôle des suppléants.

#### **Frais de dépôt :**

- Remplacement des frais de dépôt par un grand nombre de signatures pour valider les candidatures.

33. « Le député national est élu avec deux suppléants. Les suppléants sont colistiers du député. Ils le remplacent selon l'ordre établi, en cas de décès, de démission, d'empêchement définitif, de condamnation pénale définitive ou d'incompatibilités prévues à l'article 77 de la présente loi », article 116, loi n° 11/003.



## Les leviers politiques

- Outre la question relative au rôle des partis politiques, il demeure essentiel de chercher à **valoriser les candidatures féminines** en les rendant plus attractives pour les partis politiques et aux yeux des électeurs.
  - ➔ Il faut encore **renforcer les actions de lobbying et de plaider auprès des partis, mais aussi développer une campagne de promotion des candidates** (parcours, profession, expérience, programme) auprès des médias et de la population afin de les sortir de l'anonymat.
  
- Compte tenu du système politico-institutionnel de la République Démocratique du Congo, il faut chercher à davantage **s'appuyer sur les Provinces** pour parvenir à une féminisation plus grande des postes de décision. De par sa géographie et son histoire, la RDC est en effet un état fortement régionalisé. Dans ce contexte, enraciner la féminisation au niveau provincial présente plusieurs atouts. Tout d'abord, l'assemblée provinciale élit les sénateurs ce qui maintient un lien avec l'échelon national. Ensuite, cela permettra d'adopter des mesures propres à chaque région, ce qui, étant donné les fortes disparités territoriales, sera plus adapté et ancrera plus durablement la féminisation. C'est également un échelon moteur, qui pourra entraîner dans son sillage les autres entités territoriales décentralisées. L'effet d'entraînement en matière de parité, que ce soit entre partis ou entre assemblées n'est pas à négliger et contribue à la diffusion de la norme paritaire. Qui plus est, la féminisation, plus visible, sera plus tangible pour les électeurs et l'ensemble de la population.
  - ➔ Pour cela, il faut **poursuivre les actions de plaider auprès des gouverneurs et des membres des assemblées provinciales** et s'appuyer sur les associations et les forces vives locales.
  
- Enfin, dernier ressort qu'il pourra être utile d'activer : **la Conférence des gouverneurs de province**. Cette conférence, organisée deux fois par an, est le cadre d'une concertation régulière entre les provinces et le pouvoir exécutif national : « à chaque session, les gouverneurs présentent l'état des lieux de leurs juridictions respectives et proposent des solutions aux difficultés rencontrées »<sup>34</sup>. Les conférences de ces toutes nouvelles provinces sont intéressantes à mobiliser à plus d'un titre. Non seulement elles maintiennent un dialogue avec l'exécutif national, mais surtout il peut y avoir un effet d'émulation au fil du temps entre les différentes provinces.
  - ➔ Comme à l'issue de chaque session est établi un rapport qui est adressé aux institutions nationales et provinciales (art. 14 de la loi organique n° 08/015), il faudra veiller à ce que la **question des droits des femmes et de la parité soit régulièrement inscrite à l'ordre du jour de ces conférences** et à en publiciser le rapport.

Cette conférence pourra aussi être l'occasion pour certains gouverneurs d'apparaître comme précurseurs sur le sujet et pourquoi pas de se faire les porte-voix de la cause paritaire. Il est d'autant plus utile d'instiller ce réflexe paritaire rapidement que la plupart des provinces sont récentes (elles ont vu le jour en 2015) : c'est là un cadre propice pour définir de nouvelles règles et essayer d'imposer un audit régulier des droits de la femme et de la parité.

34. Article 13 de la loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province.

## *Les leviers sociétaux*

Trois types de leviers doivent être activés ou perpétués.

- Le premier concerne **la sensibilisation des électeurs**. Il convient, par le biais de campagnes, de leur exposer les enjeux d'un vote en faveur de candidates (respiration démocratique via le renouvellement des élus, lutte contre la captation du pouvoir par certains, rétablissement de l'égalité de droits pour ces candidates, etc.) et de les responsabiliser en cas de vote pour une liste ouverte avec choix préférentiel en expliquant les conséquences que peut avoir l'éviction des candidatures féminines.
- Le second porte sur **la scolarisation des filles**. Une politique de discrimination positive finançant la scolarité des jeunes filles, au moyen de bourses d'études, d'exemption de frais de scolarité, prioritairement en zones rurales contribuera à rattraper leur retard.
- Le troisième concerne la **consolidation de nos actions**. Nos activités, dans le cadre de plaidoyer, d'interpellation des responsables politiques, de diffusion de la culture paritaire, de formation et de coaching pour les candidates, efficaces et mobilisatrices, doivent être soutenues, car c'est dans la durée qu'elles produiront le maximum d'effets.

## *De la candidature à l'élection : quelques actions ciblées*

Jusqu'à présent, la réflexion sur les origines de la faible présence des Congolaises dans les instances de prise de décisions s'est faite de manière relativement segmentée (analyse de la loi de mise en œuvre de la parité, puis de la loi électorale). Or, pour lever un maximum de verrous à l'entrée des femmes en politique, il est nécessaire d'appréhender le processus globalement afin d'essayer d'intervenir à tous les échelons. La conjugaison de ces efforts devrait permettre de débloquer cette situation de sous-représentation persistante

### *Être candidate : les freins à l'engagement*

Pour qu'il y ait davantage de femmes occupant des postes de décision, il faut avant toute chose augmenter massivement le nombre de candidates. Plusieurs raisons expliquent que les femmes soient, pour l'instant, aussi peu nombreuses à briguer un mandat.

- La première tient aux raisons sociétales. Deux facteurs avaient déjà été mentionnés : un accès inégalitaire à l'éducation et la pauvreté. Interrompant précocement leurs études, les jeunes filles, nous l'avons vu précédemment, ont peu de chances de pouvoir remplir les conditions de diplômes désormais exigées pour candidater à une élection. Mais cette scolarisation abrégée a aussi des conséquences sur leur niveau global d'éducation et sur l'acquisition d'une culture politique. Or, il s'agit là de clés essentielles pour comprendre et s'intéresser au système politique. Sans cet éveil aux enjeux que peut représenter l'exercice d'un mandat, il est difficile de percevoir l'intérêt d'être candidate à une élection.

Il y a donc à ce niveau tout un travail à mettre en place pour augmenter le niveau d'études des jeunes filles et plus globalement pour dispenser des cours, aux garçons et aux filles, d'éducation civique et politique<sup>35</sup>.

---

35. Cf. Catherine Odima, Paul Robain Namegabe, Julienne Baseke Nzabandora, *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en RDC*, rapport d'International Alert, juillet 2012.

En expliquant très tôt le système politico-institutionnel de la RDC, le rôle des partis politiques, le combat pour la parité, les enjeux liés à une égale répartition des postes électifs, on pose les jalons sur lesquels viendront s'arrimer des discussions intergénérationnelles (enfants-parents) autour de ces thèmes-là et qui verront peut-être fleurir de futures vocations. La mise en œuvre de discriminations positives et de programmes intégrant une dimension genrée permettra d'agir à ce niveau-là.

- La seconde tient aux **conditions d'éligibilité, trop drastiques**, déjà développées précédemment. Tant qu'un niveau d'études supérieures sera exigé, que des frais de dépôt de candidatures aussi élevés seront maintenus, le pourcentage de candidates restera faible. Pour contourner l'obstacle financier représenté par les frais de cautionnement, plusieurs alternatives sont envisageables, la première ayant toutefois notre préférence :
  - La loi électorale doit être modifiée afin que les frais de dépôt soient remplacés par un grand nombre de signatures, attestant de la crédibilité de la candidature sans donner l'impression que les élections sont réservées aux candidats les plus fortunés (cf. le tableau récapitulatif).
  - Ou alors, la loi électorale pourrait prévoir que les listes strictement paritaires soient dédouanées des frais de dépôt. Cela encouragerait la multiplication de listes paritaires et pourrait être répliqué aux autres modes de dévolution des sièges. Seraient ainsi exemptés les duos paritaires (deux sièges à pourvoir) ou le candidat qui désignerait une femme comme suppléante (1 SAP).
  - Ou bien, les frais de dépôt de candidatures pourraient n'être encaissés que pour les candidats élus, lorsqu'ils obtiennent un mandat ou un poste s'accompagnant du versement d'une indemnité. Les candidats non élus quant à eux seraient remboursés.
  - ➔ S'ils ne sont pas abrogés, nous préconisons que la totalité des frais de cautionnement soit utilisée pour financer les dépôts futurs des candidates voire leurs campagnes.
- La troisième vient de la **difficulté à faire campagne**. Aux frais de dépôt de candidatures s'ajoute l'insuffisance de moyens matériels et financiers. L'investissement en temps que suppose une campagne engendre souvent une baisse de revenus liée à une réduction de l'activité professionnelle. Étant donné le niveau de pauvreté en RDC, de nombreuses femmes hésitent à se présenter, car cela impacte le niveau de vie de leur famille<sup>36</sup>. Qui plus est, la perception qu'a encore la population des femmes qui entrent en politique peut achever de les dissuader. Ces candidates sont marginalisées et ont parfois fait part de critiques assez virulentes à leur égard<sup>37</sup>.
  - ➔ Sur ce point, il est possible de modifier l'article 80 de la loi électorale n° 15/001 (qui prévoit une amende pour ceux qui feraient campagne en dehors de la période légale) en **ajoutant un alinéa relatif aux campagnes diffamatoires**. Même si cela ne devrait guère être dissuasif, cela témoignerait du fait que ces pratiques ne sont plus autorisées et qu'elles sont légalement condamnables.

### *Présenter des candidates : les freins à l'élection*

- Les partis politiques jouent un rôle dans la sélection des candidates.
  - Les femmes sont assez peu présentes dans les partis politiques. Le faible nombre d'adhérentes comme de militantes s'explique par un manque de temps, d'intérêt (les partis politiques ne portent pas, par exemple, de revendications en matière de droits des femmes), mais aussi par la mauvaise réputation

36. Cf. Catherine Odima, Paul Robain Namegabe, Julienne Baseke Nzabandora, *La participation des femmes dans les processus de paix et la prise de décision politique en RDC*, rapport d'International Alert, juillet 2012.

37. Ibid.

dont les femmes politiques font l'objet.

- Des campagnes d'action pourraient être organisées pour inciter les femmes à s'engager, en commençant par militer dans un parti politique.
- Un système basé sur la solidarité pourrait être imaginé afin que les femmes qui iraient militer puissent ponctuellement faire garder leurs enfants ou être déchargées d'autres tâches domestiques par des bénévoles.
- Pour toutefois désamorcer l'argument selon lequel « il n'y aurait pas de candidates », **une base de données recensant les femmes désireuses de s'engager** en politique<sup>38</sup> et rappelant les effectifs chiffrés des femmes remplissant potentiellement les conditions d'éligibilité (à savoir le pourcentage de femmes diplômées du supérieur ou en voie de l'être, de celles exerçant une profession dans l'un des domaines spécifiés par la loi) serait mise à disposition des chefs de partis politiques.
- S'agissant des modes de scrutin, il faut privilégier toutes les possibilités permettant de **transformer effectivement les candidates en élues** comme c'est le cas avec les « listes bloquées et zébrées », les duos de candidats. À défaut, il conviendrait d'instaurer par extension la parité au niveau des suppléances ainsi que dans les nominations. Cela s'accompagne également du retour, comme critère d'irrecevabilité des listes, du non-respect de la parité (cf. tableau récapitulatif).

### *Voter pour des candidates : la responsabilisation des électeurs*

- Même si le système électoral est modifié, il convient de **sensibiliser les électeurs au fait de voter pour des femmes**. Cela pourrait passer par :
  - La valorisation du rôle des femmes dans la société, leur apport et les atouts d'une conception genrée de la politique en insistant sur la complémentarité des hommes et des femmes ;
  - Le rappel de l'existence de textes dont il faut collectivement demander le respect pour ne pas dénaturer le droit qui est un rempart contre la violence et l'inégalité.

### *Connaître les candidates et les élues*

Dernier volet de ce plan d'ensemble, la connaissance des candidates et des élues. C'est un élément qui n'est pas dénué d'importance même s'il peut sembler secondaire par rapport à ceux précédemment évoqués.

- La réalisation de statistiques genrées pour chaque élection, quels que soient le niveau ou la province concernés, est un élément indispensable. Ces données permettront de suivre et évaluer les effets de la loi de mise en œuvre de la parité, mais aussi d'avoir des renseignements sociologiques sur les candidats et les élus. Autant d'informations utiles pour savoir quelles sont les conditions favorisant l'élection des candidates.
  - Pour élaborer à moindre coût ces données, il suffirait d'**ajouter, à la fiche de déclaration de candidatures transmise à la CENI, les informations utiles**. Une fois collectées, ces données, condensées dans une base seraient mises en ligne sur le site Internet de la CENI pour être consultables par tous.

Ce passage en revue des différentes séquences conduisant de la candidature (ou non) à l'élection a montré qu'il y avait suffisamment d'éléments à réviser, reformuler ou ajouter pour que puisse être légitimement demandée une modification en profondeur de la loi no 15/013 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité.

38. C'est l'un de nos projets d'action.

## Recommandations complémentaires

En plus des outils qui viennent d'être présentés, des préconisations plus immédiates et d'autres recommandations peuvent être formulées.

### Les préconisations plus immédiates

Pour l'heure, tant que ni la loi de mise en œuvre de la parité ni la loi électorale ne sont abrogées ou modifiées, elles continuent de s'appliquer.

- La première préconisation consiste à **demander leur révision**. Pour la parité, ce sera le plus efficace, car l'analyse détaillée des lacunes de la loi actuelle a permis d'identifier précisément où les corrections devaient être apportées. Il n'est toutefois guère probable qu'au cours d'une même législature, les parlementaires réexaminent à quelques mois d'intervalle une loi qui avait déjà eu du mal à voir le jour (*cf. infra*).

Il faudra donc sûrement attendre le moment opportun (peut-être après le renouvellement de la législature) pour demander au législateur, par voie de pétition, de remettre sur le métier la loi de mise en œuvre de la parité et la modifier en repartant du projet de loi.

Bien que certaines dispositions aient été retirées au motif qu'elles étaient inconstitutionnelles, il devrait toutefois être possible de les réintégrer voire de les faire adopter puisque la Cour constitutionnelle par exemple avait à l'époque censuré l'article 36 du projet qui figure pourtant dans le texte adopté.

Pour aboutir à une égalité réelle, il est nécessaire que la révision de la loi de mise en œuvre de la parité, ainsi que celle de la loi électorale tienne compte des nombreuses remarques figurant dans ce rapport.

- Il faut ainsi **obtenir la révision des deux textes ou alors muscler le volet politique de la loi de mise en œuvre de la parité** en spécifiant pour chaque élection les conditions d'éligibilité ainsi que le mode de scrutin en vigueur.
- La deuxième préconisation repose sur un intense travail d'action de plaidoyer visant à demander au Premier ministre de **prendre l'arrêté** instaurant le Comité interministériel et surtout **créant le Conseil National du Genre et de la Parité**. Dès qu'ils seront opérationnels, il sera mené des actions de plaidoyer auprès des animateurs ou animatrices de ces deux structures pour leur demander de prendre tous les programmes, politiques, mesures nécessaires tels que prévus par la loi. Mais compte tenu des limites précédemment mentionnées (moyens humains, juridiques, matériels et financiers), l'efficacité du Conseil National du Genre et de la Parité risque d'être des plus limitée.
- La troisième préconisation repose sur la **poursuite des actions de lobbying et plaidoyer** que nous menons **auprès des responsables des partis** politiques, des gouverneurs, des ministres pour la nomination des femmes aux instances de prise de décisions à tous les niveaux.

## *Les autres recommandations*

### **Aux ONG internationales de :**

- Aligner leurs interventions dans le plan d'action du gouvernement et l'accompagner dans le processus de réduction des inégalités entre hommes et femmes et dans la mise en œuvre effective de la parité homme-femme dans les institutions du pays ;
- Appuyer et accompagner les organisations nationales et locales dans la sensibilisation et la conscientisation de la communauté pour rendre plus redevable le gouvernement face à ses engagements sur les droits de la femme et sur la parité.

### **Aux associations membres de la société civile de :**

- Travailler en synergie pour l'efficacité des actions ;
- Diffuser la culture paritaire :
  - Vulgariser la loi de mise en œuvre de la parité surtout à l'intérieur des provinces et en langues locales,
  - Sensibiliser les animateurs des partis politiques à aligner les femmes sur les listes de candidatures dans le respect de la parité,
  - Créer des paillotes de parité qui seront animées par les ONG,
  - Organiser des séminaires et conférences-débats avec les autorités locales, les églises, les mutualités, les associations féminines et toutes les universités sur les questions de la participation homme-femme et de la parité ;
- Suivre et évaluer la mise en œuvre de la parité :
  - Multiplier les mécanismes d'évaluation et de suivi d'application de la loi de mise en œuvre de la parité (au bureau de la coordination de la société civile ou à travers une commission) ;
- Renforcer les capacités des femmes exerçant une activité professionnelle via des reconversions ou le suivi de formations afin qu'elles puissent obtenir des promotions.

### **Au gouvernement congolais de :**

- Réviser la loi électorale de manière à ce que la parité puisse effectivement être atteinte (cf. le tableau récapitulatif) ;
- Appliquer le plan d'action du gouvernement provincial tenant compte de la loi de mise en œuvre de la parité et de la politique nationale comme il se doit ;
- Préciser les mesures concrètes pour l'application de la loi de mise en œuvre de la parité à tous les niveaux ;
- Allouer un budget conséquent pour un fonctionnement efficient de ces structures d'application de la loi (Conseil National du Genre et de la Parité).

**Aux médias :**

- Accorder des espaces aux femmes dans des émissions et articles pour s'exprimer sur des questions d'actualité, mais aussi au sein des rédactions ;
- Créer des médias propres aux femmes afin de faciliter une meilleure diffusion de messages ;
- Parler des questions de femmes en invitant des femmes dans les débats.

**Aux partis politiques :**

- Renforcer les mécanismes internes de promotion du leadership féminin et de la participation politique de la femme.

**À la communauté :**

- Prendre connaissance de tous les instruments juridiques relatifs à la parité et s'en approprier afin de combattre toute forme de discrimination.

# ANNEXE

## Annexe 1

### ***Loi n°15/013 du 1<sup>er</sup> août 2015 portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité***

#### *Exposé des motifs*

Depuis son accession à l'indépendance, la République Démocratique du Congo fournit des efforts pour offrir des opportunités légales aux hommes et aux femmes en vue de leurs protection et sécurité.

Cependant, beaucoup reste à faire afin de permettre aux femmes d'accéder en nombre suffisant aux instances de prise de décisions.

Des inégalités de droits, de chance et de sexe persistent entre les hommes et les femmes et font perdre à la République Démocratique du Congo l'utile contribution des femmes à la réalisation de ses objectifs de développement humain durable. Cette persistance des disparités entre homme et femme est constatée dans presque tous les domaines de la vie nationale, particulièrement dans les domaines politique, économique, social et culturel, disparités qui entraînent inéluctablement des discriminations entravant la mise en œuvre adéquate de la parité homme-femme.

Devant cette situation, la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée à ce jour, consacre, dans ses articles 12 et 14, les principes d'égalité de droits, de chance et de sexe.

La République Démocratique du Congo a ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux, régionaux et sous-régionaux relatifs aux droits humains, notamment :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
- le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes ;
- la Convention des Nations-Unies sur les Droits de l'Enfant ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'endroit de la femme ;
- le Protocole d'accord de la SADC sur le genre et le développement ;
- la Résolution 1325 des Nations-Unies.

Ces instruments juridiques internationaux, régionaux et sous-régionaux proclament tous l'égalité de droits entre l'homme et la femme et constituent autant d'engagements pour la République Démocratique du Congo à prendre des mesures légales et administratives pour la jouissance de ces droits par la femme.

L'élaboration de la Loi portant modalités d'application des droits de la femme et de la parité est une application de l'article 14 de la Constitution.

Elle renforce l'engagement de l'Etat congolais à bâtir une société plus juste où les comportements, les aspirations et les différents besoins de l'homme et de la femme sont pris en compte.



Ainsi, la présente Loi a pour but la promotion de l'équité de genre et de l'égalité des droits, de chances et de sexes dans toute la vie nationale, notamment la participation équitable de la femme et de l'homme dans la gestion des affaires de l'État.

Cette Loi comprend 38 articles regroupés en 5 chapitres ci-après :

Chapitre I : Des dispositions générales

Chapitre II : Des modalités de mise en œuvre

Chapitre III : Des structures de mise en œuvre

Chapitre IV : Des sanctions

Chapitre V : Des dispositions transitoires, abrogatoires et finales

Telles sont les grandes articulations de la présente Loi.

## **Loi**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté ;

Le Président de la République promulgue la Loi dont la teneur suit :

### ***Chapitre I : Des dispositions générales***

#### *Section 1 : De l'objet*

##### **Article 1**

La présente Loi fixe les modalités d'application des droits de la femme et de la parité homme-femme conformément à l'article 14 de la Constitution.

Ces droits concernent :

1. l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme ainsi que la protection et la promotion de ses droits ;
2. le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la Nation ;
3. la protection contre les violences faites à la femme dans la vie publique et dans la vie privée ;
4. une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales ;
5. la parité homme-femme.

#### *Section 2 : Du champ d'application*

##### **Article 2**

Les dispositions de la présente Loi s'appliquent à tous les domaines de la vie nationale, notamment politique, administratif, économique, social, culturel, judiciaire et sécuritaire.

#### *Section 3 : Des définitions*

##### **Article 3**

Au sens de la présente Loi, on entend par :

1. clichés sexistes : croyances entretenues à propos des caractéristiques, traits et domaines d'activités dont on estime qu'ils conviennent aux femmes, aux hommes, aux filles et aux garçons, en référence aux rôles conventionnels qu'ils remplissent d'habitude, au foyer ou en société ;
2. discrimination : toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion,

- l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale et qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement ;
3. discrimination positive : principe consistant à restaurer l'égalité en accordant à certaines catégories sociales un traitement préférentiel par des programmes et mesures d'orientation qui visent à corriger les discriminations existantes ;
  4. égalité : le fait d'être égal en termes de droits et de devoirs, de traitement, de quantité ou de valeurs, d'accès aux possibilités et aux résultats, y compris aux ressources ;
  5. égalité entre les sexes : jouissance égale des droits et de l'accès aux possibilités et aux résultats, y compris aux ressources, par les femmes, les hommes, les filles et les garçons ;
  6. équité : sentiment de justice naturelle fondée sur la reconnaissance des droits de chacun ;
  7. équité entre les sexes : répartition juste et équitable des bénéfices, récompenses et des possibilités entre les femmes, les hommes, les filles et les garçons ;
  8. équité de genre : démarche de reconstruction sociale fondée sur la justice naturelle qui conduit à l'égalité des sexes par rapport aux rôles et responsabilités dévolus aux hommes et aux femmes ;
  9. genre : rôles, devoirs et responsabilités que la culture et la société assignent aux femmes, aux hommes, aux filles et aux garçons ;
  10. intégration de la dimension genre : processus consistant à identifier les écarts dus au sexe et à s'assurer que les préoccupations et expériences des femmes, des hommes, des filles et des garçons font partie intégrante des exercices de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques et programmes dans toutes les sphères, de sorte qu'ils en tirent également profit ;
  11. parité homme-femme : égalité fonctionnelle qui consiste en la représentation égale entre les hommes et les femmes dans l'accès aux instances de prise de décision à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie nationale, sans discrimination ; outre le principe du nombre, elle indique aussi les conditions, les positions et les placements ;
  12. pratique néfaste : tout fait ou geste qui affecte négativement les droits fondamentaux des femmes et des hommes tels que le droit à la vie, à la santé, à l'éducation, à la dignité et à l'intégrité physique ;
  13. violence sexiste : actes perpétrés contre les femmes, les hommes, les filles et les garçons au titre de leur sexe, qui occasionnent ou pourraient occasionner à leur endroit un dommage physique, sexuel, psychologique, émotionnel ou économique, y compris la mesure de recourir à des tels actes.

## **Chapitre II : Modalités de mise en œuvre**

### *Section 1 : De la représentation de la femme dans le domaine politique et administratif*

#### **Article 4**

L'homme et la femme jouissent de façon égale de tous les droits politiques.

La femme est représentée d'une manière équitable dans toutes les fonctions nominatives et électives au sein des institutions nationales, provinciales et locales, en cela y compris les institutions d'appui à la démocratie, le conseil économique et social ainsi que les établissements publics et paraétatiques à tous les niveaux.

#### **Article 5**

Les partis politiques tiennent compte de la parité homme-femme lors de l'établissement des listes électorales dans les conditions prévues par la Loi électorale.

#### **Article 6**

L'Etat adopte des stratégies spécifiques afin d'assurer des possibilités égales de participation entre les femmes et les hommes à tous les processus électoraux, y compris à l'administration des élections et au vote.

Il veille à ce que les hommes soient inclus dans toutes les activités concernant le genre et la mobilisation des communautés.

### *Section 2 : De la participation de la femme dans le domaine économique*

#### **Article 7**

Les politiques et les programmes économiques de développement du pays sont élaborés et mis en oeuvre en tenant compte de la parité homme-femme. Ils assurent à tous l'égal accès aux ressources et avantages consécutifs.

Le secteur privé promeut, en son sein, la participation de la femme aux instances de prise de décision.

#### **Article 8**

L'Etat garantit le droit de la femme à l'initiative privée.

Il favorise, sans discrimination basée sur le sexe, l'accès à l'épargne, aux crédits, aux diverses opportunités et aux nouvelles technologies.

#### **Article 9**

L'Etat prend des mesures pour éliminer toute pratique néfaste aux droits de la femme en matière d'accès à la propriété, à la gestion, à l'administration, à la jouissance et à la disposition des biens.

### *Section 3 : De la protection et de la promotion de la femme dans les domaines socioculturels et de la santé*

#### **Article 10**

L'homme et la femme ont droit à l'égalité de chances ainsi qu'à l'accès à l'éducation et à la formation.

A cet effet, le Gouvernement met en oeuvre des programmes spécifiques pour :

1. encourager la parité des filles et des garçons en matière de scolarisation ;
2. orienter les filles dans toutes les filières d'enseignement ;
3. réduire sensiblement l'écart dans le taux d'alphabétisation entre l'homme et la femme ;
4. récupérer les enfants non scolarisés des deux sexes par des programmes spéciaux, l'apprentissage et la formation professionnelle ;
5. prendre en charge la formation et l'éducation des filles et des garçons démunis ;
6. assurer aux filles-mères ou enceintes la poursuite de leur scolarité.

#### **Article 11**

Tout stéréotype et tout cliché sexiste sont interdits à tous les niveaux d'enseignement, notamment dans les outils pédagogiques, dans les curricula, dans les activités parascolaires et culturelles, dans l'orientation scolaire, le choix d'une carrière, la publicité et l'audiovisuel.

#### **Article 12**

L'Etat développe une politique qui encourage, par des mesures incitatives, la construction, sur fonds publics ou privés, des centres d'information, de formation, de promotion et de défense des droits de la femme et de la jeune et petite fille, dans chaque village, groupement, chefferie, secteur, quartier, commune et ville.

#### **Article 13**

L'homme et la femme sont partenaires égaux dans la santé de la reproduction.

Ils choisissent de commun accord une méthode de planification familiale qui tienne compte de leurs santés respectives.

#### **Article 14**

L'Etat garantit à la femme, pendant la grossesse, à l'accouchement et après l'accouchement, des services de soins de santé appropriés à coût réduit, à des distances raisonnables et, le cas échéant, à titre gratuit ainsi que des avantages socioprofessionnels acquis.

**Article 15**

L'Etat est le premier responsable de la lutte contre le VIH/sida. Il définit la politique, trace les grandes orientations et élabore les programmes en matière de prévention, de prise en charge, d'atténuation de l'impact négatif et de la recherche.

La femme et l'homme séropositifs bénéficient de toutes les dispositions mises en place par l'Etat dans le cadre de la politique nationale de santé de la reproduction.

**Article 16**

Dans la lutte contre les violences faites à la femme, l'Etat veille à la prise en charge médicale, psychologique et socioculturelle de la victime.

**Article 17**

Sans préjudice des dispositions du Code de la famille, l'homme et la femme ont, dans leurs rapports familiaux et conjugaux, les mêmes droits et obligations.

**Article 18**

Le droit de la femme au mariage et son plein épanouissement dans le foyer ne peuvent souffrir d'aucune entrave liée à la dot.

**Article 19**

En cas de décès, il est interdit, sous peine de poursuites judiciaires, d'infliger au conjoint survivant des traitements inhumains, humiliants et dégradants.

**Article 20**

Il est interdit de discriminer les travailleurs en raison du sexe, en se fondant notamment sur l'état-civil, la situation familiale ou s'agissant des femmes, sur leur état de grossesse.

**Article 21**

Sans préjudice des dispositions légales en vigueur, l'interdiction de toute discrimination s'applique à toute pratique néfaste liée notamment à l'embauche, à l'attribution des tâches, aux conditions de travail, à la rémunération et autres avantages sociaux, à la promotion et à la résiliation du contrat de travail.

**Article 22**

L'Etat encourage, par des mesures incitatives, les employeurs qui embauchent les femmes pour corriger les inégalités existantes et qui adoptent des politiques permettant de mieux concilier les obligations familiales et professionnelles telles que les horaires de travail variables et souples, l'emploi à temps plein et partiel, les autres conditions de travail et de sécurité sociale.

**Article 23**

L'Etat prend des mesures coercitives pour garantir le respect de la dignité humaine dans le traitement de l'image de la femme et de l'homme, dans la production et la diffusion de la publicité, de la danse, de la chorégraphie, du théâtre, de la mode et de l'audiovisuel.

**Article 24**

L'Etat prend des mesures appropriées pour modifier des schémas et modèles de comportement socioculturel de la femme et de l'homme, par l'éducation du public, par le biais de stratégies utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, en vue de parvenir à l'élimination de toutes les pratiques culturelles néfastes et les pratiques fondées sur l'idée d'infériorité ou de supériorité de l'un ou de l'autre sexe ou sur les rôles stéréotypés de la femme et de l'homme.

#### *Section 4 : De la protection et promotion de la femme dans les domaines judiciaire et sécuritaire*

##### **Article 25**

Toute femme a droit au respect de sa vie, de son intégrité physique et à la sécurité de sa personne. Toutes les formes d'exploitation, de punition et de traitement inhumain ou dégradant sont interdites.

##### **Article 26**

L'Etat veille à la prise en charge judiciaire, à l'indemnisation ainsi qu'à la réinsertion socio- économique des victimes des violences basées sur le genre.

##### **Article 27**

Les instances compétentes en la matière encouragent l'accès de la femme et assurent sa promotion au sein de la magistrature, des forces armées, de la police nationale et des services de sécurité, conformément à l'article 1er de la présente Loi.

#### *Chapitre III : Des structures de mise en œuvre*

##### **Article 28**

Les structures chargées de la mise en œuvre de la présente Loi sont :

1. le Comité interministériel ;
2. le Conseil National du Genre et de la Parité.

##### **Article 29**

Le Comité Interministériel est un organe de haut niveau, composé des Ministères ayant dans leurs attributions le genre, la femme et la famille, l'emploi, la jeunesse, le plan, les affaires sociales, la santé, l'éducation et la justice.

Il a pour mission d'impulser la dynamique de l'évolution des questions relatives aux droits de la femme et de la parité.

##### **Article 30**

Le Conseil National du Genre et de la Parité est un mécanisme inclusif composé des représentants des institutions, des Ministères concernés et des forces vives oeuvrant pour la promotion de la femme.

Il a pour mission de :

- promouvoir l'appropriation, par les femmes et les hommes, de la dimension genre ;
- formuler et proposer les politiques, programmes et mesures nécessaires à la mise en œuvre de la parité et des droits de la femme.

##### **Article 31**

Un Décret du Premier ministre, délibéré en Conseil des Ministres, fixe l'organisation et le fonctionnement du Comité interministériel et du Conseil National du Genre et de la Parité.

##### **Article 32**

Les institutions nationales, provinciales et locales, les établissements et les services publics, publient les mesures prises en vue de la mise en œuvre de la parité et procèdent à leur évaluation annuelle.

#### **Chapitre IV : Des sanctions**

##### **Article 33**

Tout parti politique dont la liste électorale ne tient pas compte de la dimension genre n'est pas éligible au financement public.

**Article 34**

Toute violation des dispositions de la présente Loi est passible des sanctions conformément aux Lois de la République.

**Article 35**

Sans préjudice d'autres sanctions prévues par les textes particuliers, tout traitement d'images et de sons fait en violation de la dignité humaine et des règles morales établies est passible d'une peine d'amende allant de 100.000 à 1.000.000 de Francs congolais.

**Chapitre V : Des dispositions transitoires, abrogatoires et finales****Article 36**

En application de la présente Loi, des mesures nécessaires à la correction des inégalités existantes sont prises pour l'exécution progressive de la parité homme-femme au moyen de la discrimination positive dans les domaines public et privé.

**Article 37**

Toutes les dispositions antérieures contraires à la présente Loi sont abrogées.

**Article 38**

La présente Loi entre en vigueur à la date de sa promulgation.

Fait à Lubumbashi, le 1er août 2015

Joseph KABILA KABANGE



## **Rien Sans les Femmes**

[contact@riensanslesfemmes.org](mailto:contact@riensanslesfemmes.org)

[riensanslesfemmes@gmail.com](mailto:riensanslesfemmes@gmail.com)

Porte-Parole Nationale : Solange Lwashiga, [lwashigasol@yahoo.fr](mailto:lwashigasol@yahoo.fr), Caucus des Femmes Congolaises pour la Paix

Point focal à Goma : Samuela Valyaghe, [samivaly@gmail.com](mailto:samivaly@gmail.com), CAFED.

Point focal à Beni : Mambo Zawadi, [sofepadi@gmail.com](mailto:sofepadi@gmail.com), SOFEPADI.

Point focal à Uvira : Gégé Katana, [kanagege@gmail.com](mailto:kanagege@gmail.com), SOFAD.

Point focal à Kinshasa : Fifi Baka, [baka\\_fifi@yahoo.fr](mailto:baka_fifi@yahoo.fr), GEDROFE.

Point focal à Bukavu : Solange Lwashiga, [lwashigasol@yahoo.fr](mailto:lwashigasol@yahoo.fr), Caucus des Femmes Congolaises pour la Paix

[www.riensanslesfemmes.org](http://www.riensanslesfemmes.org)

## **International Alert**

346 Clapham Road, Londres, SW9 9AP, Royaume-Uni

Tél. +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900

[info@international-alert.org](mailto:info@international-alert.org)

[www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)