Beyond Trousers

The Public Order Regime and the Human Rights of Women and Girls in Sudan

A Discussion Paper
Submission to the 46th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Banjul, the Gambia.
12th November 2009
Table of Contents

A. INTRODUCTION
Background

Introduction to the Sudanese public order regime
The legal framework
  i. The public order laws
  ii. The Criminal Act 1991
  iii. The public order police
  iv. The public order courts

B. FEAR AND DISORDER: THE PUBLIC ORDER REGIME AND THE DAILY EXPERIENCE OF SUDANESE WOMEN
1) Introduction
2) Personal, religious and cultural expression and private, family and social life
3) Economic and professional life
4) Public and political life

C. THE COMPATIBILITY OF THE PUBLIC ORDER REGIME WITH THE AFRICAN HUMAN RIGHTS FRAMEWORK
1) The African Charter on Human and Peoples’ Rights
2) The Great Lakes Protocol on the Prevention and Suppression of Sexual Violence against Women and Children

D. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS
Acknowledgements

The Strategic Initiative for Women in the Horn of Africa (SIHA) Network is grateful for the contributions of the Sudanese women who shared their experiences. It also acknowledges the generous support of Oxfam NOVIB for their solid commitment to ending all forms of violence against women in Sudan and the Horn of Africa. November 10th, 2009 © Strategic Initiative for Women in the Horn of African (SIHA)

All rights reserved. Materials may be freely disseminated and used for educational, activist, and non-profit purposes, with due acknowledgment of the source. Otherwise, no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission of Strategic Initiative for Women in the Horn of African (SIHA) Network.
Beyond Trousers:

The Public Order Regime and the Human Rights of Women and Girls in Sudan

A Discussion Paper

Abstract
This discussion paper maps the experiences of Sudanese women around the application of what is colloquially known as the (public order) regime in Sudan. It reveals that the public order regime, in all its manifestations—its underlying values, prohibitions, enforcement mechanisms, and penalties—is having a significant impact on the lives of many women from all walks of life in Sudan, most particularly the poor, marginalised and those who challenge the status quo. It offers an analysis of these experiences in the context of Sudan’s obligations under the African Charter on Human and Peoples’ Rights (the African Charter) and other African norms and standards and suggests that the public order regime is inherently incompatible with both Sudanese constitutional requirements and international obligations. Taken as a whole the practice of the public order regime undermines profoundly the capacity of Sudan to realise its obligation to ensure the right of all its people to “economic, social and cultural development with due regard to their freedom and identity and in the equal enjoyment of the common heritage of mankind” (article 22, the African Charter).
A. INTRODUCTION

1. Background

The headlines around the world were sensationalist; eliciting gasps of shock from many in the Global North: “woman convicted for wearing trousers”. But the experience of Lubna Hussein and her arrest on 10th July 2009 in Khartoum for the commission of an “indecent and immoral act” came as no shock to the women of Sudan. The section of the criminal law under which Lubna was convicted is only one element of a much broader framework of “public order” laws and mechanisms in Sudan which impacts the daily life of all women in Sudan, in particular the poor and marginalised. Although not exclusively regulating matters of private or religious life, since the early 90s this framework of “public order” laws and mechanisms has increasingly privatised the public sphere, expanding state control of personal behaviour and expression in areas of public life and resulting in diminished economic, social and political participation of women from all backgrounds. In addition, the framework contains tools which can be deployed proactively to target and control particular women—and sometimes men—who threaten the status quo or power relations in Sudanese society.

This briefing paper documents some of the day to day experiences of women with the public order framework in Sudan. It is based primarily on interviews with twenty five women from across Sudan and looks broadly at the effect of these laws and mechanisms on women’s private, social, economic and political lives. The paper offers an analysis of these experiences in the context of Sudan’s obligations under the African Charter on Human and Peoples’ Rights (the Charter) and makes a number of recommendations to the Government of Sudan and the African Commission on Human and Peoples’ Rights.

2. Introduction to the Sudanese public order regime

“The public order act is not there in the Koran. It is just made.”

Much of the recent discussion both nationally and internationally in reaction to the prosecution of Lubna Hussein has been framed in terms of “the public order act.” In fact Lubna was not charged under any of the public order acts. She was convicted of a violation of Article 152 of the Criminal Act 1991, the principal national criminal law statute in Sudan. The public order acts are perhaps the most explicit manifestations of a framework of Sudanese laws (criminal and civil), enforcement mechanisms (police and judiciary) and principles which can be said...
to constitute the public order regime in Sudan (hereafter POR). Regulating aspects of both public and private life, the POR embodies and imposes a particular set of values about the proper place of women within society and the necessity of state engagement in the regulation of personal “morality”. The flexibility of the POR framework also allows it to be deployed strategically to control women or men—and most particularly women—who challenge those in power, whether socially, economically or politically.

Public order laws exist in most countries to lawfully, and indeed necessarily, regulate behaviour in the public sphere. These laws are intended to ensure security, maintain general order and create a framework for a mutually rights-respecting public life. Sudanese law is no different. However the POR in Sudan also contains concepts and mechanisms, fuelled by a specific implementation ideology and practice, which go beyond what most states would consider as necessary and proportional in a democratic society. The ideological driver of the POR is that men and women in their social and personal relations are unable to exercise appropriate choices about their behaviour and require constant oversight. The state must therefore continuously interfere to impose a particular version of the “moral” through a regime of draconian criminal sanction and enforcement.

The POR is particularly infused with a conception of women as problematic actors whose movements and presence in public and private life must be subject to the highest scrutiny lest their inherent “dangerousness” infect those around them. As a result of this pervading attitude, even where provisions of POR are not expressed in gender-specific terms, women are easy targets for the application of ill-defined moral standards which have been bestowed with legal characteristics. The explicit regulation or pre-emption of personal relations in the public sphere is only one aspect of the POR which women in Sudan experience as disproportionately intrusive. Elements of the POR which have no direct relation to the conception of gender or the constitution of morality—regulation of market trading for example—are also frequently implemented in a way which uses the POR’s embedded conception of women’s proper role in society to achieve other objectives. The POR’s approach to women’s dangerousness is easily manipulated as a flexible tool to control women who present economic or political challenges to the prevailing authority.

Other aspects of Sudanese law are animated by the same values and vision of the place of woman in society which infuse the POR. These compound the difficulties faced by women in Sudan in exercising their rights to participate in the life of their families and communities and to express their capacities and personalities fully and freely. These include the family or personal law which, although ostensibly regulating private family relations, also contains provisions for control of a range of engagements outside the home, including, for example, the right to work.
Beyond Trousers

With its emphasis on criminalisation and control of private relations in the public sphere the POR of today is a cumulative invention of the regime which came to power in 1989. The changes introduced by the Criminal Act of 1991 (including the configuration of offences such as the now notorious section 152 used in Lubna Hussein’s case) consolidated a particular conception of sharia which had first been espoused by the Nimeri regime in the September laws of 1983. As one woman said during the research, many question whether the whole approach and impact of the POR is compatible with indigenous Sudanese culture: “this is not our tradition, this is not our culture”. In fact elements of the POR explicitly restrict and prohibit aspects of traditional Sudanese culture: the Khartoum Public Order Act, 1998 for example outlaws the traditional ritual of zaar which is undertaken by women to support women’s psychological health. Although approximately 68% of the population of Sudan are Muslim it is also clear that not all share the particular version of sharia which the POR purports to embody. As a prominent politician and member of the Umma Party—a party founded on Islamic religious principles—Maryam al Sadiq al Mahadi is reported to have said in reflecting on Lubna Hussein’s prosecution and trial: “[a]s a Muslim I think this is an extreme violation of my religion and it intimidates and underestimates women. As a politician I think [it] is a violation of the constitution”. One woman from Darfur consulted in preparation for this paper commented, “the public order act is not there in the Koran. It is just made”.

The ideology expressed by the POR, particularly with respect to the inherent nature or criminal tendency of woman, is not exclusive to any particular religious affiliation. Late last year, for example, the Commissioner of Juba, Albert Redantore issued a decree referencing Christian religious values and prohibiting “all bad behaviours, activities and imported illicit cultures”. The decree was aimed at preserving “the cultural values, dignity and achievements of the people of southern Sudan, checking out the intrusion of foreign cultures into our societies, for the sake of bringing up [a] good generation.” Subsequently over 20 women and girls were arrested in raids carried out by the police in Juba, many as they left houses of worship. The majority were beaten, allegedly on the grounds of their wearing trousers or short skirts. Although the Commissioner’s order pertained only to Juba, there were reports during 2009 of arrests of women using similar justifications elsewhere in the South.

Overall, the POR contains a mix of criminal and moral prohibitions which blur the distinction between the creation of law in the service of promoting a particular public interest and the imposition of moral precepts based on religious or philosophical conviction. The de-anchoring of the law from a clear standard of general public interest leaves the POR particularly open to exploitation as a tool to express the temporary interests of the authorities in control. As we will see in
Beyond Trousers

the section which follows, the POR contains numerous broadly described prohibitions, linked to an enforcement framework with little right of defence backed up by horrendous punishments.

The reality of the POR in Sudan is that while the very nature of the POR’s prohibitions lead to their regular contravention, they are not consistently enforced. At the same time, although the most draconian penalties, such as stoning and execution, are rarely applied, lashing, a barbaric and tortuous punishment is frequently employed. Thus the very existence of the POR exerts a tremendous hold on the population—particularly women—who can be arbitrarily and unexpectedly subject to its whim. At any time, and for any reason, the POR can be deployed.

3. The legal framework

There are four principal components of the legal enforcement framework of the POR\(^{16}\):

i. The public order laws
ii. The Criminal Act, 1991
iii. The public order police
iv. The public order courts

(i) The public order laws

“There shall be no dancing between men and women and women shall not dance in front of men.”\(^ {17}\)

The public order laws are state level laws which have been adopted by state legislative bodies or issued by state governor decree and intended to govern matters considered essential to public order at local level. Although each state law reflects the particular traditions or political and social imperatives of the state in question, it is understood that most of the public order laws contain a common core of provisions. The experiences recounted by women from different parts of Sudan who were consulted for the preparation of this paper bear out this analysis. One of the better known public order acts is the Khartoum Public Order Act 1998, an act which governs the behaviour of 7 million Sudanese people in the country’s capital. A brief analysis of this law serves to illustrate the general principles and content of the public order laws in force and impacting the lives of women across the country.

The Khartoum Public Order Act of 1998 (KPOA) regulates a variety of activities, from parties (both private and public) to dancing between men and women, the singing of trivial songs (prohibited at parties), to public transport (reservation of certain seats and entry for women), to management of queues in public places (separation of men and women) to the regulation of the business of women’s
Beyond Trousers

hairdressing, prohibitions on behaviour such as begging, and Ramadan observation\(^1\). In general the provisions of the KPOA can be understood as directed principally at the control of male and female relations (with a number of exceptions) and animated by a specific conception of women’s moral capacity. A quick glance at three of the prescribed features for the lawful operation of the business of women’s hairdressing in sections 13 to 17 of the KPOA is illustrative: there may only be one entrance to the business; the (female) manager of the business must not be less than 35 (section 16 (c)); and all women employed must be of proven “righteousness and good reputation” (section 16 (a)). Finally it is clearly provided that the “Public Order Police may enter the hairdressing business at any time for the purpose of inspecting and making sure of the compliance with the provisions of this act” (section 17).

One of the striking features of the KPOA is the general and vaguely worded final penalty provision which provides that “in the case of any contravention of this Act” a person may be punished by a variety of criminal penalties including imprisonment, fine, confiscation of goods and lashing (section 26). The acts which might constitute “contraventions” of the law are not clearly defined—indeed many of the provisions in the Act regulate matters usually governed by civil/administrative and not criminal law e.g., the licensing of businesses.

Finally, in addition to the public order acts, occasional Governor (Walli) issued decrees may add to the folder of substantive law which forms part of the POR in different states. The public order courts and public order police are generally charged with enforcing these decrees. A notorious edict by the Wali in Nyala in 2007, for example, banned the smoking of shisa in public. In another Darfur state young women and girls were recently banned from public markets by decree on grounds that their presence tended to “lead to” prohibited behaviour.

(ii) The Criminal Act 1991
“Offences of honour, reputation and public morality”\(^1\)

The second pillar of the POR is the Criminal Act of 1991. As would be expected the Act defines a range of offences relating to what is generally understood to be the maintenance of “public order” including, in particular, those set out in Part VIII of the Act, entitled, “Offences against public tranquillity”. At the heart of the POR arrangements, however, is Part XV of the Act, entitled, Offences of honour, reputation and public morality. Part XV identifies a series of crimes and penalties which regulate activities which relate almost exclusively to the interaction between men and women in public and private places\(^2\). Many of the provisions purporting to define the scope of these offences are vaguely worded and leave a broad ambit of discretion to law enforcement and the judiciary. Section 152 of the Act, which was the section under which Lubna Hussein was
Beyond Trousers

prosecuted, is illustrative. Entitled, “indecent and immoral acts”, the section reads:

(1) Whoever commits, in a public place, an act, or conducts himself in an indecent manner, or a manner contrary to public morality, or wears an indecent, or immoral dress, which causes annoyance to public feelings, shall be punished with whipping not exceeding forty lashes or with fine or with both. (2) The act shall be deemed contrary to public morality if it is so considered in the religion of the doer or the custom of the country where the act occurs

When she was arrested Lubna was fully covered, wearing a headscarf and trousers—a common form of clothing for women in Khartoum. Yet she and her companions were arrested by the POP and ultimately convicted of the offence of “indecent or immoral dress”. Engaging in smoking shisha (water pipe tobacco) has also been the basis for arresting women under article 152.

Other sections of the Act are open to similarly subjective interpretation. For example in the context of delineating the offence of “practising prostitution,” section 154 (2) defines “a place of prostitution” as: “any place designated for the meeting of men and women or men and women between whom there is no marital relationship, or kinship, in circumstances in which the exercise of sexual acts is probable to occur.” This provision is understood by most women from experience to be amenable to application even to a situation where men and women are found sharing a professional office outside normal office hours. The offence of possession of “materials and displays contrary to public morality” (section 153) has been interpreted to encompass receipt of a joke by text message on a woman’s private phone.

It is hard to conceive of all the offences listed in Part XV of the Act as “public order” offences—rape and adultery, for example. But the chapter as a whole is driven by a cohering ideological assumption—the necessity for the state to control inter-personal behaviour in public and in private through criminal prohibition. As has been well documented elsewhere, for example, the offence of rape in the Act can only be proved through proof of commission of adultery or sodomy—the threshold identified relates not to consent but to questions about the nature of the relationship (prohibited or permitted). Rape by a husband of his wife, therefore, is lawful by definition under the Act.

The penalties attached to violations of Part XV of the Criminal Act are severe and range from execution to lashing to imprisonment. Although the harshest penalties are retained for offences which might be considered to lie strictly outside the POR framework (e.g. adultery) some offences such as Article 155 are punishable by execution or life imprisonment (upon third conviction). A person who rents an
office therefore which is considered a “place of prostitution” as defined in Article 154 (discussed above), could be subject to this penalty.

(iii) The public order police
“Expanding the circle of criminalisation of civilians”

The public order police (POP)—recently renamed the Police of Society Security—are an essential component of the POR and operate as its feared enforcement arm. Although they form part of the Sudan Police Force (SPF) they are a special unit attached to the public order courts and appear to have developed their own culture (although they do often conduct joint operations). While coming under the general authority of the Director General of Police, the POP do take some directions from the local ‘safety committees’ and local and state authorities. The fact that at state level the POP are involved also in enforcing governor decrees—such as, for example, the famous, but now suspended, Khartoum governor’s decree which restricted women’s access to employment in certain fields eg., hotels, garages etc.,—serves only to emphasise this connection with sites of local power.

In practice the POP have carved out a huge ambit of action with respect to interpreting and acting pursuant to the POR. When asked about the establishment and management of the POP a number of the women interviewed for this paper were not aware of the formal source of their authority but claimed that members of the POP were recruited from the ranks of “former criminals” and “the homeless”. The perception at a minimum was that the POP had special training or encouragement to be “tough” and ruthless in their approach to enforcement and were rarely called to account.

The POP have a reputation for physical brutality. They are perceived as being deployed in situations where the ordinary police is expected to be too “soft” or unable to elicit the compliance response required from the public in a particular situation. One of the defining features of the operation and reputation of the POP is the phenomenon of khasa or “sweep and arrest”. These are operations targeted at particular groups—women tea sellers on the street for example—which are triggered without warning and result in mass arrests, frequent physical assault, and the imposition of POR penalties (fines and lashings). The kasha generally does not take place in response to reports about a specific public order disturbance: it is a spontaneous activity, often politically motivated, and usually directed against marginalised groups of persons – refugees, women, particular ethnic groups. The khasa, in this understanding, is the epitome of the “kasha mentality,” an inherent characteristic of the POP which is grounded in “expanding the circle of criminalisation of civilians”. The khasa is a specific tactic of this mentality which enhances the capacity of POP to act as an agent of control of the population at any moment as required.
There are widespread allegations that the POP utilise arbitrary and aggressive modes of implementation of the POR to raise income from which their members personally benefit. It is not just monetary benefit which is alleged. When women are arrested by the POP they reportedly run the risk of being subjected to the kind of treatment from which the POR is ostensibly intended to shield them. A common feature of anecdotes passed from woman to woman and recorded during a number of interviews is the practice of POP bargaining around the imposition of charges under Part XV of the Criminal Act. “Be nice to us and it will be different” they told one woman, letting her know that if she complied with sexual advances the charges would not be brought.

There was a sense among women with whom SIHA spoke, however, that the more extreme practices traditionally associated with the POP had been less in evidence since the signing of the Comprehensive Peace Agreement (CPA). One woman reflected on how before the CPA the POP were notorious for their uncompromising approach to hunting down women suspected of being involved in the illegal alcohol trade in Khartoum—particularly displaced women and women from marginalised areas. One greatly feared practice was the arrest of young girls in the place of their mothers who were suspected of manufacturing alcohol. If the POP entered a house and found utensils which could be construed as tools for the manufacture or distribution of alcohol they would arrest the daughters of the woman suspect. Later when the woman would go to the place of POP detention to surrender herself and seek the liberation of her daughters the POP would refuse. Months later after being returned home the same girls would give birth. A number of girls raped as part of this practice reportedly committed suicide.

Alongside this recognition of some changes in the practice of the POP since the signing of the CPA, there was an acknowledgement that there had been a resurgence in POP activity over the last year. This increase in activity was viewed as reflecting the rise in political tensions more generally in the country, tensions caused by both internal political developments and the direction of international policy on Sudan. There was an awareness among some of the women consulted that the POP was a flexible tool which could be used by the authorities to respond to political exigencies: its deployment was intimately related to the exercise, contestation and maintenance of political power. The expectation was that POP activities and impact would expand over the coming months, particularly in the run up to the elections scheduled for April 2010.

There is little information available on cases where women have successfully sought redress for the excesses of the POP. Only two pending cases were
mentioned by the women consulted for this paper: a complaint relating to the death of a Darfuran tea seller in Khartoum\textsuperscript{32} (supported by a woman’s rights NGO which is providing legal aid) and two challenges to the assault of women demonstrators who had gathered in support of Lubna during her trial. The fear and shame attached to an encounter with the POP was cited by one women’s rights activist as the reason for this dearth of legal action\textsuperscript{33}. Against the background of a society still very driven by the importance of a woman’s reputation for her social survival and personal and professional future, women who have been abused by the POP often desperately seek anonymity. Families may also be deeply reticent to compound the social scar by pursuing the matter.

The lack of oversight and the perceived corruption within the POP has now been catapulted into current political debate, sparked by discussions around Lubna Hussein’s case. Yasir Arman the joint Secretary-General of the Sudan Peoples’ Liberation Movement reportedly alleged that the POP “take advantage of the women they arrest and bargain with them for their honour and exploit their fear from their families.”\textsuperscript{34} He elicited harsh criticism from his government partners and it was reported that the POP had filed a case for criminal defamation and were seeking the lifting of his parliamentary immunity\textsuperscript{35}.

(iv) The public order courts\textsuperscript{36}  
“They leave that place in silence without any resistance”\textsuperscript{37}

The public order courts (POC) were established by a decision of the Chief Justice in 1995. The POC are essentially parallel courts outside the central legal system, a tradition which began with the creation of emergency courts during the time of Nimeri. In their various forms since 1983, these parallel courts have been courts of summary jurisdiction with greatly restricted procedural safeguards and generally animated by a specific political objective. The current POCs have jurisdiction over a very wide range of administrative and criminal provisions from national laws relating to alcohol and prostitution to price fixing to classification of intellectual property to forestry and customs. They also enforce a broad collection of local laws and by laws/regulations and governor decrees relating to diverse matters such as property taxation, aspects of the petroleum and construction industries, trading licenses, price fixing, and of course the public order laws.

The procedures imposed by the POCs take their inspiration from those used in military courts, echoing their institutional origins. The trial process is intended to be swift (a hearing may not take more than a few minutes and the arrest, detention, and imposition of penalty generally occur within 24 hours); there is no requirement to permit the accused to prepare a defence; the right to legal assistance, let alone legal aid, is not provided for; and no records need be kept of the proceedings, save for a noting of the content of witness statements. Once a person has been found guilty of an offence the punishment is immediately
imposed: lashing is carried out (in public, and in a way which can cause permanent scars). If fines cannot be paid the person is transferred to prison.

Because of the nature of the ideological context within which POR offences are charged the adequacy of these summary procedures are rarely challenged by women who are brought before the POCs. Neither are appeals against a finding of guilt pursued. In a traditionally conservative society women are not encouraged to ask questions. They may be feeling intensely shamed by the experience and desirous of getting the process over as quickly as possible without involving their families. In addition the women brought before the courts are often poor, uneducated and from marginalised communities. It is only in cases such as Lubna Hussein’s where the convergence of position, education, money and immense personal courage come together that the summary nature of the proceedings is challenged. These challenges are rarely successful. Despite all the resources at her disposal, including managing to insist on consulting a lawyer and having the trial postponed and transferred out of the POC system, Lubna was in the end convicted solely on the evidence of POP witnesses and was prevented from calling her own witnesses or even presenting a defense of any kind. It is easy to understand why most women “leave that place in silence without any resistance”.39
B. FEAR AND DISORDER: 
THE PUBLIC ORDER REGIME AND THE DAILY EXPERIENCE OF SUDANESE WOMEN

1. Introduction
“A new colonisation”

Discussions with women across Sudan on their encounters with the POR reveal much commonality of experience. It would be expected, for example, that women in urban and rural areas, and in conflict and non-conflict zones, would have very different stories. What was striking, however, was the extent to which the POR was perceived by almost all of the women, whatever their background, as a significant obstacle in their daily life which needed to be consistently negotiated—albeit to differing degrees and in relation to different elements. Many of the women remembered vividly their first encounter with the POR and talked of the humiliation and shame surrounding that occasion, but also of the private anger with the POR which animated their activism.

There was a general sense among women interviewed, and particularly those who came from Khartoum, that since the prosecution of Lubna Hussein there had been an increase in the use of the POR against women and girls. “They are trying to bring it back to the early 90s”, said one woman. Although it is impossible to corroborate this allegation what is true at a minimum is that there is now an increased sense of vulnerability and uncertainty among a number of women about their safety in the public sphere in Sudan. There was also a feeling among the women surveyed that women were not talking about their experiences, fearful of exacerbating the familial and social shame of their encounter with the POR regime. One woman spoke about how a friend of hers, a professional dentist, was so traumatised at being hauled off a public bus to the public order courts, that she was unable to go to work for two weeks—and this was in a context where the woman had successfully managed to convince the judge not to convict her of the offence charged.

This growing displacement from public life is fuelled by two factors in particular: the uncertain scope of the relevant laws and the perception that they can be applied arbitrarily, without notice and with little chance of challenge or redress. As one woman said “now I feel I am vulnerable and not protected [...] It adds to the stress of daily life and living.” A point made by almost all women was
that the provisions of the POR which were mostly used to target women were in general incredibly vaguely defined or tied to standards amenable to broad and opportunist interpretation. It was almost impossible to regulate one’s behaviour with any precision to accord with the legislation, a situation which created profound uncertainty and fear.

The standard described for determining whether an act or dress choice renders a woman having acted in an “indecent manner or a manner contrary to public morality” as set out in the Criminal Act 1991, for example, is utterly subjective: viz., “if it is so considered in the religion of the doer or the custom of the country where the act occurs” \(45\). Not only is this a highly malleable description: in practice the determination is never made on the basis of “the religion of the doer” but is grounded in the assessment of the POP and/or the presiding POC judge. The huge discretion entrusted to the POP in particular was recently described by the Director of the POP in an interview reported by the African Centre for Justice and Peace Studies. As reported, the Director confirmed that the POP “had received a formal circular giving them unlimited power to arrest and charge any person whom they perceived, in their personal judgment, to be committing an act deemed to offend public feelings”\(46\). Questioned about what kind of criteria would be used by the POP the Director stated that “any dress a policeman judges to be tight, exposing or which might cause sexual arousal” could form the basis of a decision to arrest.

In some respects the POR has itself through its own practice begun to influence the very content of the argument about these standards. One woman noted, for example, how before the conflict in Darfur acceptable styles of dress were many and varied across the region. The coming of the war and the increasing intrusion of state actors—including through the use and abuse of the POR—had resulted in women in Darfur beginning to change their own approach to dressing, contributing thus to the creation of new norms of acceptability, and realms of prohibition\(47\). The increasing use of the POR, in addition to the increase in the numbers of national security officers in Darfur, had created in many respects a “new colonisation” of the sub-region.

During the discussions the experiences of women with the POR today in Sudan were explored through three main spheres of personal expression and public engagement:

• Personal, religious and cultural expression and private, family and social life;
• Economic and professional life; and
• Public and political life.
Beyond Trousers

2. Personal, religious and cultural expression and private, family and social life

“Women can’t dance, only men”

The impact of the POR on daily personal life and social expression was highlighted by most of the women interviewed. The POR purports to govern a range of spaces within the realm of the private, family and social lives of women: these include the choice of dress; taking public transport; access to education; religious expression; visiting with friends; developing relationships; pursuing physical adornment; walking on the street; and attending the cinema, private and public parties and dancing.

In Khartoum the massive publicity surrounding the trial of Lubna Hussein had reactivated among many women a fear of being accused of behaviour contrary to Part XV of the Criminal Act of 1991, particularly those relating to modes of dress. The renewed focus on the POR and discussion of the definition of “decency” and “immorality” had also affected how young girls perceived the dangers of engaging socially and how mothers attempt to maintain their realm of freedom. One woman spoke of how her seven year old daughter had been told by her school mates that if she wore trousers out to play she would “be arrested.” She had subsequently become fearful of going out of doors. The woman struggled to discuss this with her daughter in a way which would not undermine her sense of security, personal dignity and confidence. Some commentators have argued that in essence the POR criminalises women and girls simply for being who they are: it is difficult otherwise to interpret the decision to ban young women and girls from the market in one Darfur state simply on the basis that “their presence” would lead to prohibited behaviour.

Another woman told of how her daughter and niece, 28 years old and 12 years old respectively, had been arrested on the street by the POP on the grounds of violating Article 152 of the Criminal Act—they were wearing trousers and tunics—and taken to a police station and detained, just weeks after the initial prosecution of Lubna. Although ultimately they were not charged, the young girl and the woman were harassed aggressively at the police station. A number of the officers repeatedly made remarks about the size of the 12 year old girl’s breasts, claiming that she could not be the age she said she was. The two were deeply affected by their experience, particularly the young girl who has since refuses to talk about the experience. Another women confirmed that she had heard of another “two or three” very young girls, 10 or 12 years old, who had also been recently arrested. As a result of this kind of aggressive harassment many women have taken the decision not to walk on the street at all in Khartoum, insisting on driving even very short distances, or being accompanied.
Beyond Trousers

There were also concerns about how other types of popular social engagement by young girls could be interpreted and exploited by the POP, such as the scrutiny of cell phone messages. The African Centre for Justice and Peace Studies has documented a case from 2007 where a girl initially arrested from a restaurant for wearing trousers and smoking shisa in purported contravention of Article 152 of the Criminal Act, 1991 was later charged also under Article 153 (“materials and displays contrary to public morality”). Her cell phone had been found to contain a joke sent to her which was considered “indecent”. For this latter offence alone the girl was imprisoned for one month, fined and received 40 lashes.51

The increased use of the POR—or indeed perception of its use—against women and girls has also resulted in families becoming more fearful about encouraging or indeed allowing their daughters to engage in public life, affecting not just social development of women and girls but also, by implication, the fabric of Sudanese family life.

The holding of private and public parties is regulated in detail by the POR. The POR requires that permission be sought for any party involving the use of a loudspeaker—and more often than not the payment of a bribe. Although in practice, for example, in Khartoum, the POP usually only interferes to ensure that parties end by the allotted time of 11 pm there was an awareness among some of the women that the broad discretion which the POP had been given to interpret other provisions, such as the prohibition on women dancing “in front of men” or the offence of “practising prostitution” or “running a place of prostitution,” constituted an ever present threat. In Darfur it was clearly understood by a number of women that the implication of the POR was that that “women can’t dance, only men”.

The combined effect of the POR’s mechanisms and ideology is that men and women who are not related or who are not married can are neither free to live together—nor in many circumstances to even sit together unsupervised. At a minimum men and women must be careful about appearing in either public or private in a way in which any intimate relationship can be implied. In a case earlier this year a journalist who was driving with his wife and baby was stopped, arrested and charged with offences under Part XV of the Criminal Act. The African Centre for Justice and Peace Studies reports that:

“Many women and men have been arrested under these articles from the street, public places or their own cars, simply for spending time together without being able to show proof of a recognised, first degree relationship (a wife, sister, mother, etc). This practice continues in public parks, streets and other public places in Sudan. At times, such arrests even occur in private homes.”58
Some of the women recounted how at university, boys and girls who sit together can be harassed by the university POP who also tend to more strictly implement controls on styles of dress. This restriction on the learning environment by definition diminishes the university experience, curtailing both the scope of the learning friendships which can be maintained, and, it must be assumed, healthy psycho-sexual and relationship development.

This context of hyper-vigilance and the sexualisation by presumption by the state of every encounter between women and men was recognised by some of the women as having had a serious impact on the physiological, psycho-social and community development of young Sudanese men and women since 1989—let alone the Sudanese social and cultural fabric.

Against the background of increasing political tensions, the imposition of the POR and the fear generated by the activities of the POP itself may be deepening fissures within the community. One incident described during the research exemplifies this concern: at the beginning of October two teenage girls at a restaurant in Khartoum were harassed, physically assaulted and then arrested by POP in a very public manner. No member of the public intervened in any way to remonstrate with the police for their behaviour. The woman who told the story expressed deep shock at the fact that not one person in the restaurant had come to the aid of the girls who were clearly very frightened: “This is not normal Sudanese behaviour”\(^59\).

The perception that the POR may be applied arbitrarily and with vehemence in a way which impacts a woman’s dignity and brings shame to her family and community is also believed to be having an impact on women’s sense of hope for the future. Anecdotal evidence suggests that there is a growing number of women—even from well off economic and social backgrounds—who are considering exploring leaving Sudan. Although a wide range of experiences, political and economic, are driving these feelings, the “heaviness” of the very existence of the POR and the “criminalisation” of women’s presence in the public sphere is adding to the alienation of many women\(^60\).

3. Economic and professional life

“She ran vastly and they chased her brutally until she fell on a harmful piece of iron and gave up her soul”\(^61\)

All of the women interviewed mentioned the impact of the POR on their economic and professional lives, whether directly or indirectly. Darfurian women interviewed placed particular emphasis on the effect of application of the POR on the livelihoods of women and children from vulnerable and marginalised communities. In Darfur almost two and a half million people have been displaced from their homes and are now eking out a living in urbanised camps and settlements or
Beyond Trousers

in towns and cities, far from their traditional rural way of life. There is a desperate scramble to create new types of livelihoods, particularly among women who are finding themselves as heads of households and principal breadwinners due to the circumstances of the war. The activities engaged in by such women and children include petty trading, food market stalls, tea selling and Marisa and aragi making (the former a local alcohol which is culturally and traditionally part of Darfuri life), all of which activities are subject to the vagaries of the operation of the POR.

According to the women interviewed, the threat of punishment for contravention of the POR—fines, and lashing if fines were not paid—exercised a considerable fear in the lives of many poor and displaced women. In El Geneina, for example, one woman activist felt strongly that the POR was “destroying” the economic capacity of some categories of women and their families. The authorities there had recently forbidden women to sell in the market area in addition to banning young boys from selling their wares from mobile wheelbarrows (In other parts of Darfur the restrictions relate to specific times of day). Not only were the women and children who persisted in trying work subject to arrest for illegal trading, their produce is impounded alongside their owners and spoiled without compensation. Women are also susceptible to arrest under Article 152 of the Criminal Act for infractions relating to improper dress and “immoral acts”. Arbitrariness appeared to a hallmark of the exercise of control of market areas by the POP: for example, where women have paid for and been granted a market space, suddenly they can be told: “sorry, it’s not available because of the public order act”.

Women have also reportedly been forbidden to sell certain kinds of products in certain parts of Darfur—a restriction described by the authorities, however questionably, as founded in the POR. Traditionally women in West Darfur, for example, have traded extensively with Chad, bringing perfumes into Darfur to sell. Through the imposition of restrictions on freedom of movement on the basis of “the public order act” trade in perfume is now only permitted to women who belong to particular ethnic groups or tribes which are associated or aligned with the ruling authorities. This latter is a good example of a more general perception which emerged from discussions with women from Darfur that POR is often used as a catch all to justify a variety of behaviour by the POP and local authorities beyond any possible interpretation of the scope of the framework itself.

The application of the POR in Darfur was also viewed as subject to political or ethnic manipulation—whether deliberately or as an unavoidable consequence of the conflict. The reality is that those trading informally in the markets in the main cities, and therefore those most subject to the POR are often internally displaced persons coming from conflict areas where government allegiance is not perceived not to be strong. Expression of political support for the controlling authorities was
Beyond Trousers

a tactic which allowed women to benefit from greater leniency under the public order regime. In El Fasher and El Geniena it was recounted how membership of the National Congress Party (NCP), the majority party of government, was considered a pre-requisite for maintaining a market space. As a result women came under great pressure to confirm their support of the NCP and to carry identity documents reflecting this allegiance\(^6^2\). It was also noted that strong alignments with the rebel movements who are now accessing power through the Darfur Transitional Authority would often have the same effect.

It was the understanding many of the women from Darfur consulted as part of the research that the salaries of the POP were paid directly from the collection of fines generated by their application of the POR. The very existence of the POP was thus viewed as dependent on identifying and charging violations of the POR, a situation which naturally encourages an expansive and aggressive application of the laws. Further, some of the women pointed out that it was not just lawful imposition of fines which was a source of income for the POP. In Nyala South Darfur for example, one woman told how despite the fact that manufacture of alcohol is officially prohibited, the POP as a matter of practice would demand 300 Sudanese Pounds from women suspected of making alcohol as the price of non-interference with their trade. Refusal to pay the bribe results in charge and sentence, often to three to four months imprisonment. There is therefore a strong incentive to submit to bribery by the POP.

The impact of the inappropriate use of the POR, including for purposes of monetary or political gain by the applying authorities, is particularly pernicious where people are already experiencing severe exclusion from normal life as a result of human rights violations, conflict and displacement. “The public order act is just there to prevent women to have access to their rights,” was the perception of one Darfurian woman\(^6^3\).

Such confluence of marginalisation, exploitation and criminalisation is not unique to Darfur. Numerous anecdotes from the interviewed informants and in available materials paint a picture of how the POR is used extensively against poor women who attempt to make a living from tea-selling or other activities in Khartoum (particularly those displaced from the South, the Nuba mountains and Darfur). Violent kasha sweeps by the POP are commonplace with women charged, fined and lashed or forced to come to some kind of “arrangement” with the POP, whether monetary or sexual. The reality is that many marginalised women live in perpetual fear and uncertainty generated by their simple need to make a living for themselves and their families.

The cumulative impact of the POR as a practice on the lives of poor displaced women desperately trying to eek out a living on the margins of Khartoum is
tragically illustrated by the case of Nadia Saboon Kangi a tea seller from Aldalang in Kordofan who was killed in Khartoum Arabic Market (Alsouq Alarabi) earlier this year. Having experienced numerous arrests and punishments by the POP, Nadia was deeply frightened when POP commenced their sweep of the market on 30 April 2009: “she ran vastly and they chased her brutally until she fell on a harmful piece of iron and gave up her soul”\textsuperscript{64}. A human rights activist who spoke with eyewitnesses confirmed that the POP prevented others in the market from coming to Nadia’s aid as she lay bleeding. When the POP eventually withdrew she had passed away\textsuperscript{65}.

There is another realm of fear which the POR contributes to the life of women in the educated and professional sectors, and particularly with regard to women working with independent civil society or human rights organisations. This apprehension has increased in the months since the statement by the Prosecutor of the International Criminal Court (ICC) that he would be seeking to bring charges against the President of Sudan, Omar El Bashir. One Khartoum based human rights activist spoke of how the confluence of attention by the National Security Service and scrutiny by the POP had had a significant impact on the ability of women in her organisation to conduct their usual activities\textsuperscript{66}. The intensification of examination of both personal and professional activities took numerous forms including threatening phone calls/allegations of a personal nature and interventions with friends and family. One of the practical results of this campaign was that she and her colleagues became uneasy working late at the office. Late working hours became only possible if a larger group of men and women both remained. It was feared in particular that section 154 of the Criminal Code would be invoked as a pretext to attack their organisation’s work and their individual reputations, perhaps even resulting in serious penalties.

Beyond particular political tensions, one of the results of the POR is the creation of different playing fields for the pursuit of professional excellence and life for men and women in Sudan, adding to the experience of gender inequality. Women are less free to engage in developing personal relationships and networking, particularly outside the office and outside normal working hours, activities which are frequently essential for the expansion and development of careers.

4. Public and political life

“If there are no independent judges then what about the elections and their transparency?”\textsuperscript{67}

The POR is designed to regulate how women present and engage in the public sphere. Those aspects of the POR which have an effect on personal expression and professional life in the public sphere have been described in part 2 and 3 of this section. The discussion in this section focuses on the impact of the POR on
women’s political and civic engagement in the public sphere. In fact the practice of POR implementation in Sudan indicates that it is the political value of the POR that is often the prevailing and guiding interest, notwithstanding the declared religious or social basis. It is at times of political tension that the tools of the POR tend to be most vociferously deployed.

As the African Commission on Human and Peoples’ Rights’ Special Rapporteur on the Rights of Women acknowledged on the occasion of Pan African Women’s Day earlier this year, “African women continue to be the real medium of progressive changes in their communities across the continent by pressing for legal reforms and working through legal and political frameworks to improve their status”68.

Unfortunately the POR is having a chilling effect on the exercise by women of their political rights—and duties. A comment from one woman during the research particularly encapsulated the growing alienation from the state and national authorities of some groups of women. The judgement in Lubna’s case, she said “confirmed from many women our lack of trust in the legal system.” 69 “If there are no independent judges then what about the elections and their transparency?” she asked. Reform of the POR was, she said, “an essential aspect of current pre-election legal reform”.

The experience of the women interviewed indicates that the POR is a flexible tool which can be used to target actors who engage politically in a manner which the authorities do not like. An aspect of the unfolding of Lubna Hussein’s trial, for example, was the humiliation and physical assaults meted out to women demonstrators who appeared at the hearings in support of Lubna and attempted to express their opinion on the legality and morality of her prosecution. At the third hearing at North Khartoum Criminal Court on 7th September 48 women were arrested and charged with causing public nuisance and disturbing public peace under Article 77 of the Criminal Act 1991. Some of the women were severely beaten and a number were hospitalised70. The sequencing and nature of the response by the authorities to the demonstration provides an insight into how the role and function of POP is conceived with respect to control women.

According to an eyewitness account it was the ordinary police which were initially present at the demonstration, overseeing its “women only” character and peaceful conduct. As the demonstration grew in strength however the ordinary police were withdrawn and the POP were deployed, banging sticks and making menacing gestures, augmented by dire warnings as to what they would do if the women would not disperse. Other demonstrators in civilian clothes were permitted to intimidate the women with threats that they had Molotov bombs and acid. As they sat on the ground peacefully resisting the order to leave the area, the POP attacked the women brutally.

In the aftermath one women’s NGO, some of whose central committee were
involved in the campaign to support Lubna and in the demonstrations, came under increased harassment from the POP. One of their meetings was disrupted and shut down, for example, on the ground that they had not got POP permission for their gathering. As a registered NGO the organisation had received Humanitarian and Voluntary Work Commission clearance for what was a small celebration in honour of International Literacy Day. POP permission had never before been indicated as necessary—let alone provided for in any legislation.

Against the background of a highly charged and chaotic current political reality in Sudan, the POR is having an effect on the impact of women’s political participation. The shutting down of a number of local human rights organisations in March 2009 was accompanied by the stepping up of a campaign of harassment against individuals connected with independent civil society, some of which took the form of threats or hints of possible accusations under the POR. The breadth of the provisions of the POR and their capacity to be twisted to apply to completely innocuous situations looms large and frighteningly in the lives of women who attempt to engage politically and who know that their efforts are under close scrutiny by the prevailing authorities.

Concerns were expressed by a number of women interviewed that the POR would impact in particular the freedom of women to engage freely and fully in the upcoming elections. Considerations around the POR were expected to infuse calculations by women vis à vis the whole spectrum of election engagement: from the simple exercise of the franchise (including attendance/queuing in public places) to decisions about engaging in political discussions, participation in gatherings and ultimately running for office. One Darfuri woman, for example, specifically spoke of how some women she knew were concerned about seeking public office for fear that the POR could be used against them to besmirch their reputation. Taken together these perceptions and experiences are likely to have a chilling effect on sense of agency and democratic participation as a whole by women in Sudan – creating a “generally non-conductive environment” and diminishing the prospects for elections which respect and reflect the will of the “people”.

At the same time it is acknowledged that the increasing clampdown on women in the public sphere has also galvanised women to try to come together to combat the trend. A number of new initiatives have been created to challenge the POR and encourage women to speak up, including the campaign No to Women’s Oppression and the Initiative Against Discriminatory Laws Against Women.

Finally, the POR has also been used by the authorities to express frustration about the intervention of the international community in the Darfur and Sudanese human rights crises. One Darfuri woman spoke about how in the wake of the issue of an arrest warrant by the ICC for President Bashir there was an increased
crackdown on non-national and Sudanese women working for international organisations in Darfur with respect to their mode of dress. In El Fasher, for example, a number of women connected with the United Nations/African Union Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) were prevented from travelling by air because of their attire. The POR, she believed, was being used as a tool to record anger, not just with the perceived stance of the international community against Sudan, but also its perceived influence on women in Darfur – whether in terms of the dissemination of new ideas/conceptions or in the generation of well paid and capacitiated positions for women within international organisations. The use of the POR in these circumstances was an expression, she said, of social or gendered “jealousy.”
C. THE COMPATIBILITY OF THE PUBLIC ORDER REGIME WITHIN THE AFRICAN HUMAN RIGHTS FRAMEWORK

This section provides a brief overview of the compatibility of the POR with Sudan’s obligations under the African Charter on Human and Peoples’ Rights (the Charter). It is important to note, however, that the obligations in the Charter are not only obligations at international law—they are also fundamental building blocks of Sudanese domestic law by operation of 27(3) of Sudan’s Interim National Constitution (the Constitution). Article 27 (3) stipulates that the rights and freedoms enshrined in international human rights treaties, covenants and instruments ratified by the Republic of the Sudan “shall be an integral part of the Bill of Rights in the Constitution”.79

Even without reference to Charter obligations, however, the framework and operation of the POR raise numerous issues of Sudanese constitutional law, from the prohibition on torture, to the right to a fair trial and the principle of equality before the law.80 As Yasir Arman, the Joint Secretary-General of the Sudan Peoples’ Liberation Movement (SPLM), stated in the wake of the proceedings against Lubna Hussein, “we consider the public order act as a law which violates human rights and the constitution itself. […] We are calling for the cancellation of this law and we think that this trial is a violation of all the rights and freedoms which are stipulated in the constitution”. This section therefore also makes reference to the key constitutional questions which may be at issue independently with respect to the lawfulness of the POR.

1. The African Charter on Human and Peoples’ Rights

All 53 AU member states, including Sudan81, are party to the Charter. It guarantees fundamental human rights, including the right to be protected from torture, cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, the free practice of religion, the right to equality before the law and the right to a fair trial.82

Key constitutive characteristics of the POR raise questions in terms of Sudan’s compliance with the Charter, aspects of which have already been the subject of communications to the African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), the quasi judicial body charged with application of the Charter. These include:

• The criminalisation of behaviour which in most jurisdictions would not be considered appropriate to subject to criminal penalty;
• The uncertain scope of offences;
Beyond Trousers

- The arbitrary and discriminatory application of the law;
- Enforcement by a police and judicial system lacking basic safeguards of due process and oversight;
- The imposition of penalties which amount to prohibited treatment under the African Charter; and
- The overall environment created by the public order regime itself which diminishes enjoyment of fundamental rights.

i. The criminalisation of behaviour which in most jurisdictions would not be considered appropriate to subject to criminal penalty

The POR criminalises and imposes serve penalties on behaviour which generally does not cause loss or damage to others persons or property—behaviour which would be permissible in most states in Africa. The fact that some of the offences within the POR framework which can be termed as “victimless crimes” attract some of the harshest penalties (e.g., execution for adultery) is just one expression of this tension between the POR and the basic components of legal principle in a democratic society. In a democratic order restrictions on fundamental freedoms, in particular through imposition of criminal penalty, must be required by exigencies of security, public safety, health or other clearly defined objectives relating to collective interest. As the African Commission has noted in a communication relating to Sudan, “where it is necessary to restrict rights, the restriction should be as minimal as possible and should not undermine fundamental rights guaranteed under international law. Any restrictions on rights should be the exception.” In addition there should be a relationship of reasonability and proportionality between the goal intended to be achieved and the means undertaken.

The fact that POR offences are amenable to an interpretation which allows for the most innocent of behaviour between men and women to be imputed with sexual and therefore criminal intent—such as, for example, a man and a woman driving somewhere in a car, or two people sitting together in a room for a study group—raises serious questions regarding respect for human dignity, privacy and conscience. Both the Charter and the Constitution recognise that respect for human dignity and integrity of person is a human right (articles 4 and 5 of the Charter and article 28 of the Constitution). Article 28 of the Constitution specifically requires that the “right to life, dignity and the integrity of [the] person” must be “protected by law”. “Freedom of conscience” is guaranteed in Article 8 of the Charter. It is important to note in this regard that the Sudanese Constitution also specifically recognises a right to privacy: “the privacy of all persons shall be inviolable; no person shall be subjected to interference with his private life, family, home or correspondence, save in accordance with the law” (article 37). These articles are violated frequently in the practice of the POR.
Beyond Trousers

The African Commission has itself called for the immediate amendment of “the Criminal Law of 1991, in conformity with its obligations under the African Charter and other relevant international human rights instruments”.

ii. The uncertain scope of offences

Sudanese men and women are unable to predict consistently what behaviour, either in public or private, may or may not attract the censure of the authorities. Early this year the journalist Lubna Hussein was convicted of the crime of “indecent or immoral dress” when she wore an outfit which is worn daily by millions of Khartoum’s female residents. Thousands of women are lashed or fined or imprisoned every year for contravention of the same ill-defined provision of the Criminal Act.

The principle of legality is a basic component of law in a democratic society. It requires in essence that a prohibition must be clear and not enforced retrospectively. Article 7 (2) of the Charter provides: “no one may be condemned for an act or omission which did not constitute a legally punishable offence at the time it was committed. No penalty may be inflicted for an offence for which no provision was made at the time it was committed.” Article 6 of the Charter confirms this with respect to protections for liberty and security of the person: “No one may be deprived of his freedom except for reasons and conditions previously laid down by law”.

The vague descriptions of the public order offences in the Criminal Act and public order acts, tied to completely subjective standards of assessment both in law, and in how the public order police is directed to enforce them, contravene the basic principle of legality in a democratic society, in addition to the right to liberty and security of the person as provided for in the African Charter.

iii. The arbitrary and discriminatory application of the law

Adding to the uncertainty of the content of the prohibitions in the law is the arbitrary and discriminatory application of the POR.

The ideological foundation of the POR, which conceives of women as having a different function in both private and public life, results in its disproportionate and discriminatory application against women. Different standards are applied to the behaviour of men and women in public and in private, violating a range of guarantees in the African Charter from the right to equal protection of the laws to non-discrimination or distinction in the enjoyment of rights. The result is diminished economic, social and political participation of women from all backgrounds, in particular the poor and marginalised, in Sudanese public life. The African Commission has specifically linked the principle of non-discrimination
and equality in the enjoyment of equal rights with the diminishment of the national development of a State: “a country may be deprived of the leadership and resourcefulness such a person may bring to national life.”

The African Charter contains clearly worded guarantees of non-discrimination and equality before the law alongside specific recognition on the need to redress discrimination against women. Article 2 stipulates that “every individual shall be entitled to the enjoyment of the rights and freedoms recognized and guaranteed in the present Charter without distinction of any kind such as race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national and social origin, fortune, birth or other status.” Article 3 further provides that “every individual shall be equal before the law” (Article 3 (1) and that “[e]very individual shall be entitled to equal protection of the law” (Article 2 (2)). Article 31 of the Constitution also acknowledges the principles of equality before the laws, and equal protection of the laws. In addition to prohibiting discrimination, the Charter also creates an obligation of action by states, “to ensure the elimination of every discrimination against women and also ensure the protection of the rights of the woman and the child as stipulated in international declarations and conventions” (article 18). The Constitution itself requires that the State “shall protect motherhood and women from injustice, promote gender equality and the role of women in family, and empower them in public life”.

The African Charter’s provision on non-discrimination uniquely includes “social origin, fortune, birth or other status” as among the immutable characteristics upon which bases discrimination in the enjoyment of the other rights in the Charter must not be imposed. As described above, the POR taken as a whole tends to be applied to, and has a disproportionate impact on, women and within that category of persons, poor women, socially excluded women and women from historically marginalized communities.

Finally, it should also be noted that the essence of the most controversial aspects of the POR is the enforcement of a particular religious conviction using the criminal law. Article 8 of the Charter guarantees “[f]reedom of conscience, the profession and free practice of religion”. The Constitution further specifically defines the state as a “democratic, decentralized, multi-cultural, multi-racial, multi-ethnic, multi-religious, and multi-lingual country where such diversities co-exist” (article 1(1)).

iv. Enforcement of the POR by a police and judicial system lacking basic safeguards of due process and oversight

The POR enforces its prohibitions (primarily) through a specialised police force (the public order police (POP)) and a category of special courts (the POCs). The operation of these organs, both in law and in practice, violate a variety of basic
rights guaranteed in the Charter, including the right not to be arbitrarily detained, the right to have one's case heard, the right to a defence and to legal representation.

As discussed throughout the paper, POP arrests are often based on the broadest conception of suspicion of intent to engage in prohibited activity. For example, when women tea sellers in Khartoum are collectively targeted by the *khasa* it is justified on the grounds that they, en masse, simply by their presence on the street and interacting with customers, may be intending to engage in prostitution. This is clearly contrary to the Charter’s guarantees in Article 6: “every individual shall have the right to liberty and to the security of his person. No one may be deprived of his freedom except for reasons and conditions previously laid down by law. In particular, no one may be arbitrarily arrested or detained”. As the Commission has stated in a decision on a group of communications taken with respect to Sudan during the 90s, Article 6, “must be interpreted in such a way as to permit arrests only in the exercise of powers normally granted to the security forces in a democratic society”. The Commission went on to say that in that case the “wording” of the decree at issue, “allow[ed] for individuals to be arrested for vague reasons, and upon suspicion, not proven acts, which conditions are not in conformity with the spirit of the African Charter”. Arrests based on such ill defined standards are also contrary to the principle of legality as described in Articles 6 and 7.

POP operations are often arbitrary. In Article 19 v. Eritrea, the African Commission, referencing a decision of the UN Human Rights Committee case and found” arbitrariness is not to be equated with ‘against the law’ but must be interpreted more broadly to include elements of inappropriateness, injustice, lack of predictability and due process of law... remand in custody pursuant to lawful arrest must not only be lawful but reasonable in the circumstances”. The Constitution requires that “no person shall be subjected to arrest, detention, deprivation or restriction of his liberty except for reasons and in accordance with procedures prescribed by law” (article 29).

The procedures before the POCs also raise serious issues relating to the protection of right to a fair hearing. The majority of those arrested under the POR are taken very quickly before a judge, generally before the POCs, where they are not advised of their right to seek the advice of a lawyer, and in respect of which legal aid is not available. Because of the shame and fear created by the very nature of the POR offences, compounded by the manner of arrest, and indeed the well documented physical assault and threats for which this particular police force are often associated, women generally plead guilty. Even if a lawyer is permitted to be retained by the accused, presentation of a defense may not be. With only minimal record taken of procedures, appeals are extremely rare.

The Charter is clear on the core components of the right to have ones cause heard
in Article 7: (a) the right to an appeal to competent national organs against acts violating fundamental rights as recognized and guaranteed by conventions, laws, regulations and customs in force; (b) the right to be presumed innocent until proved guilty by a competent court or tribunal; (c) the right to defence, including the right to be defended by counsel of his choice; (d) the right to be tried within a reasonable time by an impartial court or tribunal. A detailed discussion of the content of this article, including the content which the Commission has developed to assist in its implementation, is beyond the scope of this paper. With respect to the question of the right of access to counsel, for example, the Commission has confirmed with greater specificity that Article 7 requires that persons must be given access to a lawyer during “all stages of any criminal prosecution, including preliminary investigations in which evidence is taken, periods of administrative detention” and that Article 7 (2) encompasses the right to be given “adequate time and facilities for the preparation of their defence and to communicate in confidence with the counsel of their choice.”

The Constitution also contains detailed fair trial rights including the right for an individual, “to defend himself in person or through a lawyer of his own choice and to have legal aid assigned to him by the State where he is unable to defend himself in serious offences” (article 34 (6)).

v. The imposition of penalties which amount to prohibited treatment under the African Charter

The penalty of lashing, a common punishment for violations of the POR, is unlawful and contrary to the African Charter and the Constitution. In fact the African Commission has pronounced in particular that the lashing as imposed in the context of the Sudanese Criminal Act 1991 (the principal statutory pillar of the POR) is contrary to Article 5 of the Charter: “there is no right for the government of a country to apply physical violence to individuals for offences. Such a right would be tantamount to sanctioning State sponsored torture under the [African] Charter and contrary to the very nature of this human rights treaty” (emphasis added). Article 5 outlaws “all forms of exploitation and degradation [...] particularly [...] torture, cruel, inhuman or degrading punishment and treatment.”

Despite the fact that the language of the Commission could not have been stronger, and that Sudan is obliged to implement its recommendations, no effort appears to have been made to amend the law since that finding. It should also be noted that Article 33 of the Constitution also prohibits “torture or to cruel, inhuman or degrading treatment”.

vi. The overall environment created by the public order regime

The environment created by the existence of the POR undermines the full enjoyment of a range of other rights, particularly their enjoyment by women, from
the right to enjoy the best attainable state of physical and mental health (article 16), to access to education and the right to freely take part in the cultural life of this community (article 17), to the right to freedom of assembly (article 11) and political participation (article 13), and the right to “express and disseminate [...] opinions within the law” (article 9). Sudan’s obligations under Article 22 of the Charter must also be clearly examined vis a vis the POR in terms of the right of every individual to, “economic, social and cultural development with due regard to their freedom and identity and in the equal enjoyment of the common heritage of mankind”. The POR in many respects also restricts the ability of Sudanese women and girls to carry out their duties under the African Charter to, inter alia, “to preserve and strengthen positive African cultural values in [...] relation[s] with other members of the society, in the spirit of tolerance, dialogue and consultation and, in general, to contribute to the promotion of the moral well being of society” (Article 29 (7)).

2. The Great Lakes Protocol on the Prevention and Suppression of Sexual Violence against Women and Children

Article 60 of the Charter provides that the Commission “shall draw inspiration from international law on human and peoples’ rights, particularly from the provisions of various African instruments on human and peoples’ rights”. There are a range of other international and regional instruments which must be explored in considering the compatibility of the POR with African and international norms and standards. In particular it would be important in any reform of the POR to consider carefully the exigencies of the two UN Covenants and the UN Convention on the Rights of the Child which have all been signed and ratified by Sudan. As discussed above, these instruments fulfill the threshold created by 27(3) of the Constitution and form part of the Constitution’s Bill of Rights. Space does not permit a detailed discussion here but the particular requirements of the Convention on the Rights of the Child with respect to the girl child and the operation and approach of the POR must be examined thoroughly.

Another instrument which is vital to consider is the Protocol on the Prevention and Suppression of Sexual Violence against Women and Children of the International Conference on the Great Lakes Region (the Sexual Violence Protocol). This instrument was signed and ratified by Sudan last year and is the only international legal instrument specifically dealing with women’s rights and gender based violence which Sudan has ratified.

The Sexual Violence Protocol contains a comprehensive set of measures for tackling sexual violence in the Great Lakes region, from prosecution to compensation, and expands the range of acts which can form the subject of criminal penalty in
international and national law. Three core objectives of the Protocol are set out in article 2:

- protection to women and children from sexual violence;
- ending of impunity for sexual violence by establishing a legal framework for prosecuting and punishing perpetrators of crimes of sexual violence in the Great Lakes Region;
- establishment of a regional mechanism for providing legal, medical, material and social assistance, including counseling and compensation, to women and children who are victims and survivors of sexual violence in the region.

The Protocol defines sexual violence as including:

“any act which violates the sexual autonomy and bodily integrity of women and children under international criminal law, including, but not limited to . . . grievous bodily harm, . . . harmful practices inclusive of all behavior, attitudes and/or practices which negatively affect the fundamental rights of women and children, such as their right to life, health, dignity, education and physical integrity, as defined in the Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa” (emphasis added).95

Further it also includes within the scope of sexual violence:

“gender-based violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty, as defined by the United Nations Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in General Recommendation 19”.96

General Recommendation 19 of the UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women elaborates on the definition of “gender-based violence” as encompassing an act “which impair or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms under general international law or under human rights conventions”, including such rights as “the right not to be subject to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment” and “the right to equal protection under the law”.97 General Recommendation 19 further confirms that the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) “applies to violence perpetrated by public authorities”. Specific reference to the definitions adopted by CEDAW Committee in General Recommendation 19 in article 5 of the Protocol incorporates this understanding with respect to the Protocol itself.
The ratification of the Great Lakes Sexual Violence Protocol by Sudan last year, and its position constitutionally, must therefore be considered during current discussions on law reform and particularly around the POR. Taken as a whole, the context within which, and the procedures whereby, in particular, Article 151-Article 156 of the Criminal Act, are applied, is likely to constitute treatment amounting to gender-based violence as defined in the Protocol. The core actus reus of the definition in the Protocol of gender based violence—“acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty”—appears to encapsulate many women’s experience of the POR. There is a strong argument that aspects of the POR and how it is implemented constitute a state practice of gender based violence. This possibility must be urgently assessed as part of the current Government of Sudan program of law reform.

A number of the encounters described by the women interviewed in this research with officials and organs of the POR clearly suggest that they have been victims of sexual violence as defined and prohibited by the Protocol, and in respect of which conduct Sudan has undertaken to criminally prohibit and prosecute vigorously. The Protocol, for example, abolishes statute of limitations and encourages the imposition of a maximum sentence of imprisonment for any person convicted of a crime of sexual violence against any woman or child.98 Recognising the particular vulnerability of victims of crimes of sexual violence and the cultural barriers which may exist to pursuing remedies, the Protocol also requires states to provide for the simplification of procedures for lodging complaints by victims of sexual violence by “women, children and other interested parties”99 and for the conduct of proceedings which take into consideration the “emotional state” of the victim (article 6 (5)).
D. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

“Sudanese women represent more than half of the Sudan population: their contribution to the society is economy and wellbeing is substantial. Women, from street vendors, teachers and farmers to workers are preserving communities and families across the country. The role of the state is to protect them, maintain their dignity and pride and their access to a fair justice system. The degradation of women is affecting our society and self esteem and diminish the respect that we have in our diverse cultures towards women and girls: an aspect of our culture that we do need to promote and enhance.”

The POR in its constitutive elements and its implementation is inherently incompatible with both Sudanese constitutional requirements and international obligations. In aggregate, the existence and implementation of core provisions of the POR constitutes a continuing violation of the human rights of women in Sudan which damages not just the social, political and economic fabric of life and Sudan’s national development potential, but has a specific and deleterious impact on the psychological and relational development of individual Sudanese women and girls.

There is an urgent need for law reform and the African Commission is a vital partner in this work. As the Commission noted in summing up its recommendations in a communication brought with respect to human rights in Sudan, “to change so many laws, polices, and practices will of course not be a simple matter.” At the same time, as the Commission emphasised, “the people of Sudan deserve no less.”
Recommendations to the Government of Sudan:

As the Commission held in the first communication to be considered on its merits before the Commission on the general regime of detentions, torture and state of emergency in Sudan in the period post coup, ratification of the Charter, “obliges a State to diligently undertake the harmonisation of its legislation with the provisions of the ratified instruments”. In order to bring Sudan into compliance with the provisions of the African Charter and the Interim National Constitution, and to contribute to an environment which permits a free and fair election, SIHA urges that Sudan:

1) Reform the Sudanese Criminal Act, 1991
   a. Remove from the criminal law offences which violate the principles of non-discrimination, legality, equality before the law and the equal protection of the laws, and, which by their definition, inappropriately restrict the exercise of fundamental freedoms.
   b. Sections 151 to 156 must be subject to particular scrutiny.

2) Reform the public order laws
   a. Criminalisation of behaviour which constitutes the exercise of basic personal freedoms—unless its prohibition can be shown to be necessary and proportionate in a democratic society—must end.
   b. Civil law procedures and penalties can be used to govern regulation of many public order matters.
   c. Provisions which restrict the right to work of women on the grounds of public order, either explicitly or implicitly, and in ways which violate the Charter, must be abolished.

3) Abolish the public order courts
   a. The summary procedures in operation before the POCs violate fair trial standards, the principle of equal protection of the laws and the right to liberty and security of person.
   b. In reporting on its obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights in 2007 to the United Nations Human Rights Committee, the Government of Sudan claimed to have abolished the public order courts. Sudan must now finally act on its own acknowledgement that these courts operate in violation of its international and constitutional obligations.
4) Reform and consider the abolition of the public order police
   a. Many in Sudan, and particularly women, perceive and experience the POP, not as guardians of community safety, but as feared and arbitrary abusers of their fundamental freedoms.
   b. The Government of Sudan has itself acknowledged the existence of “abuse of powers or authority by some members of the police”\(^{104}\). Efforts at reform to date, however, have been inadequate. Directives to the POP continue to encourage an unlawful level of discretion in their operation.
   c. Reform of the POP must reflect and embody the basic principles and practice of just and rights-respecting policing in a democratic order, subject to independent oversight. This is an urgent aspect of police reform—and reform of the criminal law—as a whole in Sudan.
   d. It may be that the history of the POP and its embedded ideology render it impossible to reform the unit in the context of the need for a complete re-orientation of the basic principles of criminal law and law enforcement in Sudan to accord with constitutional requirements. Abolition of the POP may be the only way forward to recreate a bond of trust between the state, the police force as a whole, and the community.

5) Abolish penalties which violate the protections against torture in the African Charter
   a. The penalties of lashing and of stoning must be immediately removed from the penal framework.

6) Take measures to promote and encourage the engagement of women in the public sphere and redress the discrimination suffered by women
   a. The Sudanese Interim National Constitution provides that the State “shall protect motherhood and women from injustice, promote gender equality and the role of women in family, and empower them in public life” (article 15 (2)). It also commits the State to “promote woman rights through affirmative action” (article 32 (2)). Article 25 of the Charter further obliges States to promote and ensure respect for rights and freedoms through “teaching, education and publication”.
   b. The public order regime expresses and affirms a view of women as having a fundamentally different role in personal, social and public life than men, with a consequent impact on women’s access to the equal protection of the laws. Reform of the POR must be accompanied by reform of those other realms of Sudanese law and policy which are infused with this conception, from labour law to the law regulating personal and family relations. All national legislation and policy must respect and reflect women’s human rights and the role and potential of women to contribute to national development.
c. National budgets must reflect the need to specifically alleviate poverty among women.

d. Those aspects of the national education curriculum which undermine women as equal in dignity and capacity, and which deny their participation and contribution to community, social and public life, must be removed.

e. New policies and laws must support more effective access by women to the national justice system, in a way which maintains their respect and dignity.

f. Training of law enforcement officers and the judiciary must promote a positive culture and orientation which emphasises respect for the rights and dignity of Sudanese women and girls.

g. A national dialogue on the role of women in Sudanese society should be opened.
Recommendations to the African Commission on Human and Peoples’ Rights:

In order to assist Sudan and the Sudanese people in achieving the full enjoyment by women and girls in Sudan of the rights protected in the African Charter, SIHA urges the African Commission to:

1) Take into account this submission on the impact of the POR on the rights of women and girls in Sudan in its:
   a. consideration and preparation of observations in the context of its recent promotional mission to Sudan; and
   b. consideration of the situation of human rights in Sudan during the examination of state reports in the next reporting cycle.

2) Request the Special Rapporteur on the Rights of Women in Africa, in line with Article 45 (1) b of the African Charter, and in furtherance of her mandate under Resolution ACHPR/rs.38 (XXV) 99, to:
   a. call attention to the impact of the POR in Sudan on the human rights of women and girls; and
   b. engage with the Government of Sudan to offer assistance in the development of law reform proposals which will ensure more effective promotion and protection of the rights of women and girls in Sudan, particularly with respect to the POR.

3) Recall Sudan’s obligation to implement the recommendations of the African Commission with respect to reform of the criminal law and enforcement mechanisms in Sudan, including those specifically relating to the operation of the POR which were concluded in the Communication Curtis Francis Doebbler v. Sudan.
Beyond Trousers

References


2. On 10th July 2009 the well known journalist Lubna Hussein was arrested at a Khartoum restaurant and charged under Article 152 of the Criminal Code 1991, with “indecent and immoral acts”. 12 other women were also arrested for wearing trousers. 10 immediately pleaded guilty and received 10 lashes—two of them were under the age of 16. A number were from Southern Sudan. See statement by Sudanese women activists of July 28th 2009, available at http://www.thepetitionsite.com/1/end-repressive-laws-targeting-women-in-sudan. 700 hundred Sudanese men and women have already signed the petition.

3. As the African Centre for Justice and Peace Studies has commented, although, “the case has garnered widespread media attention, [...] unfortunately the only exceptional element is the profile and position of the target of the arrest. Ordinary women, particularly those from Southern Sudan and those who are poor, are regularly prosecuted for such infractions. Specialised courts which prosecute offenders lack procedural guarantees and typically enforce sentences on an expedited basis”. See African Centre for Justice and Peace Studies, Sudan Human Rights Monitor, June-July 2009, at http://acjps.org.

4. This briefing note focuses on the experience of women under the public order regime in Sudan. Men are also impacted by its operation, usually men from marginalized communities or in perceived political opposition to the government. There have been recent reports of the death of one man in the custody of the public order police.

5. There is a need for more thorough research on the experience of the public order regime in Sudan.


7. Woman from Darfur interviewed during focus group discussion.


10. See the prohibition on the practice of zaar in section 22 of the Act.

11. This figure is highly contested.


13. Darfurian woman during focus group discussion with fourteen women from across the three Darfur states.
Beyond Trousers

14. Governor's Decree, October 2nd 2008
16. These four pillars are the tools most commonly deployed by the POR. It should be borne in mind, however, that the ordinary police can be involved in enforcing the public order regime. Similarly cases before the public order courts can be transferred to the ordinary court system. Other substantive laws such as the Criminal Procedure Act, 1991 are also important reference points but cannot be sufficiently explored in paper of this length.
17. The Khartoum Public Order Act, section 7 (1) (b).
18. See sections 5 – 7, 9, 20, 13 - 17, 10 and 24 of the Khartoum Public Order Act.
20. The offences defined in this section are: adultery; sodomy; rape; incest; gross indecency; indecent and immoral acts; materials and displays contrary to public morality; practising prostitution; running a place for prostitution; seduction; false accusation of unchastity; defamation and insult and abuse.
22. Adultery, and intention to commit adultery, are accusations used often within the POR.
24. Although officially the POP has been given a new name “Police of Society Security” they continue to be known by the public as the POP.
25. Some of the places of POP interrogation and detention are, however, maintained separately from that of the ordinary police. Up until recently these places were tents or simple huts: increasingly permanent buildings are being constructed to house the POP adding to their sense of institutionalisation.
26. Interview Nuba Mountains woman’s rights activist.
27. See discussion below of the use of the POP to attack and disperse a peaceful demonstration by women in support of Lubna Hussein outside Khartoum North Criminal Court during the third hearing in the case.
29. Anecdote told by woman human rights activist from the Nuba Mountains, based in Khartoum.
30. Interview with Nuba Mountains human rights activist.
31. A report by the African Centre for Justice and Peace does record one case where police officers who arrested a man and his wife for indecency making the assumption that they were not married were subsequently charged with misconduct, dismissed and fined. African Centre for Justice and Peace Studies, The Case of Lubna Hussein: A Rallying Cry against Sudan’s Public Order Legislation? Sudan Human Rights Monitor, Issue 2, June-July 2009.
32. See discussion of this case below.
33. Interview Nuba Mountains woman’s rights activist.
34. Sudan Tribune, Sudan’s SPLM blasts attempts to strip Arman’s immunity, 8th August 2009.
35. United States Embassy in Khartoum,

36. This section draws heavily on the analysis and information provided by Nabil Adeeb Abdullah in his paper, The Public Order Law as a Tool of Violence Against Women, unpublished paper on file with SIHA.

37. See Abdullah, op cit.


39. See Abdullah, op cit.

40. Comment by woman human rights lawyer based in Darfur.

41. The personal anecdotes shared in this section of the briefing note are based on interviews and discussions with 25 women from across all regions of Sudan conducted during a period of weeks in individual interviews and in focus group sessions. All of those interviewed were human rights or community activists.

42. Interview woman lawyer and human rights expert from Khartoum.

43. Interview woman lawyer from Khartoum.

44. Interview woman lawyer from Khartoum.


56. Focus group discussion with fourteen women from across the three Darfur states.

57. The case of Dr. Mohamed Sharaf Edeen is described in African Centre for Justice and Peace Studies, The Case of Lubna Hussein: A Rallying Cry against Sudan’s Public Order Legislation? Sudan Human Rights Monitor, Issue 2, June-July 2009. Ultimately, Dr Edeen was able to produce his marriage certificate not convicted.

58. Ibid.


60. Interview human rights activist, Khartoum.

61. Darfurian activist on the death of Nadia Saboon Kangi, a tea seller from from Aldalang, in Kordofan. See discussion below.

62. It is understood that the numbers of party card carriers can assist in proving the credibility of the vote if there is challenge to the outcome of an election.

63. Darfurian woman in focus group discussion with fourteen women from across the three Darfur states.

64. Report by the leading Darfurian lawyer and human rights activist, Abdelrahman Gassim, in an email on file with the author.

65. Interview with woman activist from the Nuba Mountains.
66. Interview Khartoum based human rights activist.
67. Interview woman lawyer, Khartoum.
69. Interview woman lawyer, Khartoum.
70. See African Centre for Justice and Peace Studies statement, ACJPS Condemns Arrests of Women’s Rights Activists, 7th September 2009, at http://acjps.org/Publications/09-0709ACJPS%20Condemns%20Arrests%20of%20Women’s%20Rights%20Activists.html. The statement condemned, “the arrest of 48 women protesting in Khartoum in support of Lubna Hussein”. It further noted that “police and security forces used excessive force during the arrest and eyewitnesses confirm that women were severely beaten and dragged into to a police pick-up. Three of the women were seriously injured [and] transferred to the hospital”.
71. Interview Nuba Mountains activist.
dan.f042309.pdf.
73. Focus group discussion with fourteen women from across the three Darfur states.
74. Interview woman lawyer, Khartoum.
75. The first campaign is run by a coalition of women’s rights activists from various organisations across Sudan; the second is spearheaded by the Al Khatim Adlan Centre for Enlightenment and Development.
76. Interview Darfur based woman lawyer.
77. Some of the women had simply complied and made the adjustments necessary despite their not being obliged to do so either in national law or under the agreements with the relevant international agency. Others had refused and had not travelled. One point made was that international organisations themselves, including UNAMID, had unfortunately not taken a strong stance against these discriminatory practices which were clearly contrary to bilateral agreements regulating the presence of the organisations in Sudan, such as for example, the UNAMID Status of Forces Agreement.
78. Interview Darfur based woman lawyer.
79. According to the High-Level Mission on the situation of human rights in Darfur appointed by the UN Human Rights Council, Sudan has ratified the following treaties: International Covenant on Civil and Political Rights; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; and the Convention on the Rights of the Child; the African Charter on Human and Peoples’ Rights; and the four Geneva Conven-


82. African Charter, Articles 5, 8, 3, and 7.

83. See Article 146 of the Criminal Act, 1991.

84. See joint decision on the merits of four communications against Sudan brought during the 1990s viz: Amnesty International v. Sudan, 48/90; Comite Loosli Bachelard v. Sudan, 50/91; Lawyers Committee for Human Rights v. Sudan 52/91; Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v. Sudan (hereafter Four communications case) at paragraph 80.

85. Curtis Francis Doebbler v. Sudan, Communication No. 236/00 at paragraph 44.

86. See Legal Resources Foundation v. Zambia, Communication No. 211/98.

87. The Commission in interpreting Article 8 in the context of the Sudanese legal system has found that, “it is fundamentally unjust that religious laws should be applied against non-adherents of the religion”, Four communications case, op cit., at paragraph 73.

88. See Four communications case, op cit., at paragraph 59.


90. Communication 275/2003, Article 19 v. Eritrea, para. 93. It should be recalled that Sudan is also a ratified party to the International Covenant on Civil and Political Rights.


93. Curtis Francis Doebbler v. Sudan, Communication No. 236/00 at paragraph 42.

94. The violent repression of recent peaceful demonstrations conducted in support of the reform of the public order regime during Lubna Hussein’s trial is an example of how these latter
articles of the Charter may be con-travened (among many others).

95. Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa, Article 1. The Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa sets out state obligations to eliminate “discrimination against women”, defined as “any distinction, exclusion or restriction or any differential treatment based on sex and whose objectives or effects compromise or destroy the recognition, enjoyment or the exercise by women, regardless of their marital status, of human rights and fundamental freedoms in all spheres of life”. Further, the Women’s Protocol prohibits harmful acts, defined as “all behaviour, attitudes and/or practices which negatively affect the fundamental rights of women and girls, such as their right to life, health, dignity, education and physical integrity” as well as violence against women, defined as “acts perpetrated against women which cause or could cause them physical, sexual, psychological, and economic harm, including the threat to take such acts; or to undertake the imposition of arbitrary restrictions on or deprivation of fundamental freedoms”._Ibid._


98. Sexual Violence Protocol, article 5(1).


101. See Four communications case, op cit., paragraph 83.

102. See Four communications case, op cit., at paragraph 40.


BEYOND TROUSERS
AU-DELÀ DU PANTALON
Au-delà du Pantalon

Le régime d’ordre public et les droits des femmes et des filles au Soudan

Un document de travail
Présentation soumise à la 46e session ordinaire de la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, Banjul, Gambie.
le 12 novembre 2009.
Au-delà du Pantalon
Table of Contents

A. INTRODUCTION
1. Contexte
2. Présentation au régime soudanais d’ordre public
3. Le Cadre juridique
   i. Les Lois d’ordre public
   II. La Loi pénale de 1991
   III. La Police d’ordre public
   IV. Les Juridictions d’ordre public

B. CRAINTE ET TROUBLE: LE RÉGIME D’ORDRE PUBLIC ET L’EXPERIENCE QUOTIDIENNE DES FEMMES SOUDANAISES
   1) Introduction
   2) Expression personnelle, religieuse et culturelle et privée, la vie familiale et sociale
   3) Politique économique et vie professionnelle
   4) La Vie publique et politique

C. LA COMPATIBILITÉ DU RÉGIME D’ORDRE PUBLIC AVEC LE CADRE AFRICAIN DES DROITS HUMAINS
   1) La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples
   2) Le Protocole des Grands Lacs sur la prévention et la répression de la violence sexuelle contre les femmes et les enfants

D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
Remerciements
L’Initiative SIHA exprime sa reconnaissance pour les contributions des femmes soudaniennes qui ont partagé leurs expériences. Ses remerciements s’élèvent également à l’endroit d’Oxfam Novib pour le soutien généreux et pour leur solide engagement à mettre un terme à toutes les formes de violence faits aux femmes au Soudan et dans la Corne de l’Afrique.
Au-delà du Pantalon :
Le Régime d’ordre public et les droits des femmes et filles au Soudan

Un document de travail

Résumé

Ce document de réflexion trace les expériences des femmes soudanaises suite à l’application de ce qui est familièrement connu comme le régime “d’ordre public” au Soudan. Il révèle que le régime d’ordre public, dans toutes ses manifestations, ses valeurs sous-jacentes, les interdictions, les mécanismes de contrôle et les sanctions - a un impact significatif sur la vie de nombreuses femmes de tous les horizons de la vie au Soudan, et plus particulièrement les pauvres, marginalisées et celles qui contestent le statu quo. Il fait une analyse de ces expériences dans le contexte des obligations du Soudan en vertu de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples (la Charte africaine) et d’autres normes africaines et insinue que le régime d’ordre public est par nature incompatible avec les obligations constitutionnelles soudanaises et internationales. Prise globalement, la pratique du régime d’ordre public mine profondément la capacité du Soudan de s’acquitter de ses obligations de garantir le droit qu’a toute la population au “développement économique, social et culturel dans le respect de leur liberté et leur identité et à la jouissance égale du patrimoine commun de l’humanité” (article 22, la Charte africaine).
A. INTRODUCTION

1. Contexte

Les gros titres des journaux du monde entier étaient sensationnalistes, suscitant un choc d’un grand nombre en Occident : “une femme condamnée pour avoir porté un pantalon”\(^1\). Mais l’expérience de Lubna Hussein et son arrestation le 10 Juillet 2009 à Khartoum pour avoir commis “un acte indécent et immoral” n’a pas en effet choqué les femmes du Soudan.\(^2\) La disposition du code pénal en vertu de laquelle Lubna a été reconnue coupable n’est qu’un seul élément d’un cadre beaucoup plus large des lois et mécanismes de “l’ordre public” au Soudan qui a des répercussions dans la vie quotidienne de toutes les femmes au Soudan, en particulier les pauvres et les marginalisées\(^3\). Bien que ne régulant pas exclusivement les questions de vie privée ou religieuse, depuis le début des années 90, ce cadre des lois et mécanismes de “l’ordre public” a de plus en plus privatisé la sphère publique, élargissant le contrôle de l’État sur le comportement et l’expression personnelle dans les domaines de la vie publique et donnant lieu à la diminution de la participation économique, sociale et politique des femmes de toutes origines. En outre, le cadre contient des outils qui peuvent être déployés de façon proactive afin de cibler et de contrôler des femmes particulières et parfois des hommes qui menacent le statu quo ou le rapport des forces au sein de la société soudanaise.\(^4\)

Cette communication documente quelques-unes des expériences quotidiennes des femmes avec le cadre de l’ordre public au Soudan. Il est basé principalement sur des entretiens avec vingt cinq femmes à travers le Soudan et fait remarquer largement l’effet de ces lois et mécanismes concernant sur la vie privée, sociale, économique et politique des femmes\(^5\). Le document fait une analyse de ces expériences dans le contexte des obligations du Soudan en vertu de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples (la Charte)\(^6\) et formule un certain nombre de recommandations au Gouvernement du Soudan et à la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples.

2. Présentation du régime d’ordre public soudanais

“La loi sur l’ordre public n’est pas dans le Coran. Elle a été juste créée.”\(^7\)

Une grande partie de la récente discussion nationale et internationale, en réaction à la poursuite de Lubna Hussein a été formulée en termes de “la loi sur l’ordre public”. En fait Lubna n’a pas été inculpée en vertu d’aucune des lois d’ordre
public. Elle a été déclarée coupable d’une violation de l’article 152 de la Loi pénale de 1991, la principale Loi pénale nationale au Soudan. Les lois d’ordre public sont peut-être la manifestation la plus explicite d’un cadre de lois soudanaises (pénale et civile), des mécanismes d’application (police et justice) et les principes qui peuvent être considérés comme, le régime d’ordre public au Soudan (ci-après ROP). Réglementer les aspects de la vie tant publique que privée, le ROP incarne et impose un ensemble de valeurs particulières quant à la place appropriée des femmes dans la société et la nécessité de l’implication de l’État dans la régulation de la “morale” personnelle. La flexibilité du cadre du ROP lui permet également de déployer des stratégies pour contrôler les femmes ou les hommes - et particulièrement les femmes qui mettent en cause ceux qui détiennent le pouvoir social, économique ou politique.

Les lois d’ordre public existent dans la plupart des pays dans un souci de réguler dans la légalité, et même nécessairement, le comportement dans la sphère publique. Ces lois visent à assurer la sécurité, maintenir l’ordre et créer un cadre pour un respect mutuel des droits de la vie publique. La loi soudanaise n’est pas différente. Toutefois, le ROP au Soudan contient également des concepts et des mécanismes, alimentés par une mise en œuvre spécifique d’idéologies et de pratiques, qui vont au-delà de ce que la plupart des États considéreraient comme nécessaire et proportionné dans une société démocratique. L’idéologie qui anime le ROP veut que les hommes et les femmes dans leurs relations sociales et personnelles sont incapables d’exercer des choix appropriés à leur comportement d’où l’exigence d’une surveillance constante. L’État doit donc intervenir en permanence pour imposer une version particulière de la “morale” à travers un régime de sanction pénale et d’exécution draconienne.

Le ROP est fortement impregné d’une conception des femmes comme des sujets posant des problèmes et dont les mouvements et la présence dans la vie publique et privée doivent être soumis à l’examen le plus minutieux de peur que leur propre “dangerosité” n’infecte ceux qui les entourent. A la suite de cette attitude omniprésente, même lorsque les dispositions du ROP ne sont pas exprimées en des termes sexo-spécifiques, les femmes sont des cibles faciles pour l’application des normes morales mal définies et qui se sont vues dotées de caractéristiques juridiques. La réglementation explicite ou anticipée des relations personnelles dans la sphère publique n’est qu’un aspect du ROP que les Soudanaises subissent de façon disproportionnellement envahissante. Les éléments du ROP qui n’ont aucune relation directe avec la conception du genre ou de la constitution de la morale- par exemple la réglementation des opérations sur le marché, sont fréquemment mis en œuvre de manière à se servir de la conception qui, gravée dans le ROP au sujet du rôle approprié des femmes dans la société, oriente la réalisation d’autres objectifs. L’approche du ROP à la dangerosité des femmes est facilement manipulée comme un outil malléable pour mettre au pas les femmes qui
Au-delà du Pantalon

présentent des défis économiques ou politiques au pouvoir en place.

A l’instar du ROP, d’autres aspects de la législation soudanaise sont impregnés par les mêmes valeurs et la même vision de la place de la femme dans la société. Cela ne fait que compliquer les difficultés auxquelles se heurtent les femmes au Soudan dans l’exercice de leurs droits de participer à la vie de leur famille et de leurs communautés et d’exprimer pleinement et librement leurs capacités et leurs personnalités. Il s’agit notamment du droit familial ou personnel qui, bien que censé porter ostensiblement sur les relations familiales privées, comprend également des dispositions pour le contrôle d’une gamme d’activités à l’extérieur du foyer dont, par exemple, le droit au travail.

En mettant l’accent sur la criminalisation et le contrôle des relations privées dans la sphère publique le ROP d’aujourd’hui est une invention cumulée du régime qui est arrivé au pouvoir en 1989. Les modifications introduites par la Loi pénale de 1991 (y compris la configuration des délits tels que le désormais célèbre article 152 invoqué dans l’affaire Lubna Hussein) ont consolidé une conception particulière de la Sharia, adoptée au préalable par le régime de Nimeri dans les lois de Septembre 1983. Comme disait une femme pendant la recherche, beaucoup se demandent si toute l’approche et l’impact du ROP sont compatibles avec la culture soudanaise autochtone : “ce n’est pas notre tradition, ce n’est pas notre culture”9. En fait les dispositions du ROP limitent et interdisent explicitement les aspects de la culture traditionnelle soudanaise: la Loi de 1998 sur l’ordre public à Khartoum proscrit par exemple le rituel traditionnel du zaar entrepris par les femmes pour soutenir la santé psychologique féminine10. Bien qu’environ 68% de la population du Soudan soit musulmane11 il est également clair que ce n’est pas tout le monde qui partage la version particulière de la Sharia que le ROP prétend incarner. Eminente politicienne et membre du parti Umma, parti fondé sur des principes religieux islamiques, Maryam al-Sadiq al Mahadi aurait déclaré dans la réflexion sur la poursuite et le procès de Lubna Hussein : “en tant que musulmane, je pense que c’est une extrême violation à ma religion et ceci intimide et sous-estime les femmes. En tant que politicienne, je pense que c’est une violation de la Constitution”12. Une Darfurienne consultée dans la préparation de ce document a commenté, “la loi d’ordre public n’est pas dans le Coran. Il a été juste créé13.

L’idéologie exprimée par le ROP, particulièrement en ce qui concerne la nature inhérente ou la tendance criminelle de la femme, n’est pas exclusive à aucune affiliation religieuse particulière. Vers la fin de l’année dernière, par exemple, le Commissaire régional de Juba, Albert Redantore a publié un décret faisant référence aux valeurs religieuses chrétiennes interdisant “tous les mauvais comportements, les activités et les comportements importés et inacceptables”14. Le décret visait à préserver “les valeurs culturelles, la dignité et les réalisations du
peuple du Sud Soudan, à contrecarrer l’introduction de comportements étrangers dans nos sociétés, dans un souci d’avoir une génération correcte.” Par la suite plus de 20 femmes et filles ont été arrêtées lors des rafles menées par la police à Juba, alors que beaucoup quittaient les lieux de culte. La majorité a été battue, prétendument sur la base qu’elles avaient porté des pantalons ou des jupes courtes. Bien que l’ordonnance du Commissaire ne concerne que Juba, il a été signalé au cours de l’année 2009 des arrestations de femmes et des justifications similaires ont été utilisées ailleurs dans le Sud.

Globalement, il y a un mélange d’interdictions pénales et morales dans le ROP qui brouillent la distinction entre la formulation de la loi dans le but de promouvoir un intérêt public donné et le fait d’imposer de préceptes moraux fondés sur une conviction religieuse ou philosophique. La loi, désancrée d’une norme claire d’intérêt public en général, rend le ROP particulièrement ouvert à l’exploitation, transformé en outil pour exprimer les intérêts temporaires des autorités au pouvoir. Comme nous le verrons dans la section qui suit, le ROP contient de nombreuses interdictions globalement décrites, découlant d’un cadre d’application qui permet très peu de droits de la défense et soutenu à fond par des peines épouvantables.

La réalité du ROP au Soudan est que, bien que la nature même des interdictions du ROP mène à leur violation régulière, il n’est pas systématiquement appliqué. En même temps, bien que les sanctions les plus draconiennes, telles que la lapidation et l’exécution, soient rarement appliquées, le coup de fouet, un châtiment barbare et tortueux est fréquemment employé. Ainsi, l’existence même du ROP exerce une emprise considérable sur la population, particulièrement les femmes qui sont susceptibles d’être soumises à ses caprices arbitrairement et de façon inattendue. A tout moment, et pour une raison quelconque, le ROP peut être déployé.

3. Le Cadre juridique

Il y a quatre principales composantes du cadre d’application juridique du ROP:

   i. Les Lois d’ordre public
   II. La Loi Pénale de 1991
   III. La Police d’ordre public
   IV. Les Juridictions d’ordre public

(i) Les Lois d’ordre public

“Il n’y aura pas de danse entre les hommes et les femmes et les femmes ne doivent pas danser devant les hommes.”

Les lois d’ordre public sont des lois des États fédéraux qui ont été adoptées par les instances législatives desdits Etats ou décrétées par les Gouverneurs des Etats et destinées à régir les questions considérées comme essentielles pour l’ordre public.
Au-delà du Pantalon
de leur ressort. Bien que les lois de chaque État reflètent les traditions particulières ou les impératifs politiques et sociaux de l'État en question, il est entendu que la plupart des lois d'ordre public contiennent un tronc commun de dispositions. Les expériences relatives par les femmes de différentes parties du Soudan qui ont été consultées pour la préparation de ce document ont confirmé cette analyse. L'une des lois d'ordre public la plus connue est la Loi d'Ordre Public à Khartoum de 1998, une loi qui régit le comportement de 7 millions de Soudanais dans la capitale nationale. Une brève analyse de cette loi va illustrer les principes généraux et le contenu des lois de l'ordre public en vigueur et qui jouent sur la vie des femmes partout dans le pays.

La Loi de l'Ordre Public à Khartoum de 1998 (LOPK) réglemente une variété d'activités, allant des fêtes (à la fois privées et publiques) à la danse entre les hommes et les femmes, aux chansons banales (interdites dans les fêtes), aux transports publics (la réservation de certains sièges et une entrée pour les femmes), à la gestion des files d'attente dans les lieux publics (séparation des hommes et des femmes) à la réglementation des salons de coiffure féminine, l'interdiction de comportements tel que la mendicité, et le respect du Ramadan. En général, les dispositions de la loi LOPK peuvent être comprises comme voulant exercer principalement un contrôle sur les relations entre les hommes et les femmes (avec un certain nombre d'exceptions), animées par une conception spécifique de la capacité morale de la femme. Un coup d'œil sur trois des caractéristiques prescrites pour l'exploitation légale des salons de coiffure féminine conformément aux articles 13 à 17 de la loi LOPK sert d'illustration: il ne peut y avoir qu'une seule entrée au salon, et la (femelle) gérante ne doit pas avoir moins 35 ans (article 16 (c)), et “la droiture et la bonne réputation” de toutes les employées doivent être avérées (art. 16 (a)). Enfin, il est clairement stipulé que la “police d'ordre public peut entrer dans le salon de coiffure à tout moment dans le but d’inspecter et de s’assurer la conformité avec les dispositions de la présente loi” (article 17).

L’un des aspects frappant de la LOPK est la disposition finale au sujet des sanctions pénales, très vaguement et généralement formulée qui stipule qu’“en cas de toute violation de la présente loi “ une personne peut être punie par une variété de sanctions pénales dont l'emprisonnement, l'amende, la confiscation de biens et la flagellation” (article 26). Les actes qui pourraient constituer des “infractions” à la loi ne sont pas clairement définis, en effet bon nombre des dispositions de la loi régulent généralement les questions régies par le droit civil/administratif et non pas le droit pénal par exemple, les permis d’affaires.

Enfin, en plus des lois d’ordre public, la publication occasionnelle des décrets du Gouverneur (Wali) pourrait accroître le dossier du droit matériel qui constitue le ROP dans les différents États fédéraux soudanais. Les juridictions d’ordre public et la police d’ordre public sont généralement chargées de l’application de ces décrets.
Un édit notoire promulgué par le Wāli de Nya-la en 2007, par exemple, interdit de fumer la chicha en public. Dans l’État de Darfour les jeunes femmes et filles ont été récemment interdites de marchés publics par décret au motif que leur présence avait tendance à “traîner” des comportements interdits.

(ii) La Loi pénale de 1991
“Les délits d’honneur, de réputation et de moralité publique”

Le deuxième pilier du ROP est la Loi pénale de 1991. Comme on pouvait s’y attendre la Loi définit une série d’infractions relatives à ce qui est généralement considéré comme le maintien de “l’ordre public”, y compris, notamment, celles figurant dans la Partie VIII de la Loi, intitulée, les infractions contre la tranquillité publique. Au cœur des dispositions du ROP, cependant, y figure la partie XV de la Loi, intitulée, les délits d’honneur, de réputation et de moralité publique. La partie XV identifie une série de délits et les peines qui réglementent les activités qui se rapportent presque exclusivement à l’interaction entre les hommes et les femmes dans les places publiques et privées. Bon nombre des dispositions qui prétendent définir la portée de ces infractions sont vaguement exprimées et laissent une grande portée à la discrétion de l’application de la loi et du pouvoir judiciaire. L’article 152 de la Loi, qui est la partie en vertu de laquelle Lubna Hussein était poursuivie, est illustratif. Intitulé “actes indécents et immoraux”, l’article ainsi stipule:

“Quiconque commet, dans un lieu public, un acte, ou se conduit de manière indécente, ou d’une manière contraire à la moralité publique, ou d’habillement indécent ou immoral, qui entraîne des désagrémentsex aux sentiments publics, sera puni de flagellation ne dépassant pas quarante coups de fouet ou d’une amende ou les deux. (2) On considéra l’acte contraire à la morale publique s’il est considéré comme telle dans la religion de son auteur ou la coutume du pays où l’acte est commis.”

Quand elle a été arrêtée Lubna était entièrement couverte, portant un foulard et pantalon – à la formule commune d’habillement des femmes à Khartoum. Pourtant, elle et ses compagnons ont été arrêtées par la police de l’ordre public et finalement reconnues coupables d’infraction “d’habillement indécent ou immoral.” Le fait de fumer la chicha (tabac fumé avec une pipe à l’eau) a été également à la base de l’arrestation de femmes en vertu de l’article 152.

D’autres articles de la Loi sont ouverts à la même interprétation subjective. Par exemple, dans le contexte de la délimitation du délit de “pratique de la prostitution”, l’article 154 (2) définit “un lieu de prostitution” comme étant: “tout lieu désigné pour la rencontre d’hommes et de femmes ou des hommes et des femmes qui n’ont pas des liens maritaires, ou de parenté, dans des circonstances où l’exercice d’actes sexuels pourrait se produire. “Cette disposition est comprise par
Au-delà du Pantalon

la plupart des femmes selon l’expérience vécue, comme se prêtant à l’application même à une situation où les hommes et les femmes se trouvent dans un bureau en dehors des heures de travail. Le délit de possession de “matériels et d’affiche contraire à la moralité publique” (article 153) a été interprété de manière à englober la réception d’une blague par sms sur la messagerie du téléphone privé d’une femme.

Il est difficile de concevoir toutes les infractions énumérées dans la partie XV de la Loi comme infractions à “l’ordre public” par exemple, le viol et l’adultère. Mais le chapitre dans son ensemble est animé par une supposition idéologique cohérente qu’est la nécessité pour l’Etat de contrôler le comportement interpersonnel en public et en privé par le biais d’une interdiction pénale. Comme cela a été bien documenté ailleurs, par exemple, l’infraction de viol dans la Loi ne peut être prouvée seulement que par les preuves de l’adultère ou de la sodomie commises—le critère appliqué ne se rapporte pas au consentement, mais aux questions portant sur la nature de la relation (interdite ou autorisée). Il s’en suit que le viol d’une femme par son mari est, par définition, légal en vertu de cette Loi.21

Les sanctions liées aux infractions de la partie XV de la Loi pénale sont sévères allant de la flagellation à l’emprisonnement. Bien que les sanctions les plus sévères soient réservées aux infractions qui pourraient être considérées comme entant strictement en dehors du cadre du ROP (par exemple, l’adultère), certaines infractions qui figurent dans l’article 155 sont passibles d’exécution ou d’emprisonnement à vie (à partir de la troisième condamnation)22. Toute personne qui loue un bureau qui est donc considéré comme un “lieu de prostitution” pourrait être punie conformément à la sanction définie dans l’article 154 (voir ci-dessus).

(iii) La Police d’ordre public
“Elargir le cercle de la criminalisation des civils”23

La police d’ordre public (POP), récemment rebaptisée la police de la sécurité de la société24 est une composante essentielle de la ROP, exerçant comme sa branche crainte et chargée de l’exécution. Bien qu’elle fasse partie intégrante de la police nationale soudanaise (PNS), elle fonctionne comme une unité spéciale rattachée aux juridictions d’ordre public et semble avoir élaboré ses propres pratiques (même si elles mènent souvent des opérations communes)25. Tandis qu’elle est placée sous l’autorité du Directeur Général de la police, la POP suit certaines instructions des “comités de sécurité” locaux et des autorités locales et des Etats fédéraux. Le fait qu’au niveau de chaque Etat la POP est également impliquée dans l’application des décrets du gouverneur, par exemple, le décret notoire du Gouverneur de Khartoum—désormais suspendu, qui restreignait l’accès des femmes à l’emploi dans certains domaines, par exemple, les hôtels, les garages, etc., —ne fait que souligner les attaches avec les sites du pouvoir au niveau local.
En pratique, la POP a découpé une immense portée de l’action en ce qui concerne l’interprétation et l’action conformément au ROP. Interrogées sur la création et la gestion de la POP un certain nombre de femmes interviennent pour ce présent document ne savaient pas la source formelle de leur autorité mais elles ont affirmé que les membres de la POP ont été recrutés dans les rangs des “anciens criminels” et les “sans-abri”. Au minimum, la perception voulait que la POP ait reçu une formation spéciale ou un encouragement d’être “dure” et impitoyable dans leur approche de la mise en application, vue qu’elle était rarement interpelée pour rendre des comptes.

La POP est connue pour sa brutalité physique. Elle est perçue comme étant déployée dans des situations où la police ordinaire pourrait être trop “molle” ou incapable d’obtenir la réponse de conformité exigée du public dans une situation particulière. L’une des caractéristiques déterminantes des opérations et de la réputation de la POP est le phénomène dit *khasa* ou “le balayage et l’arrestation”. Ces opérations ciblent des groupes particuliers de femmes - vendeuses de thé dans la rue par exemple, elles sont déclenchées sans avertissement et aboutissent à des arrestations massives, des agressions physiques fréquentes, et l’imposition de sanctions du ROP (amendes et flagellations). *Le khasa* n’a généralement pas eu lieu en riposte aux troubles spécifique à l’ordre public dûment dénoncés : il s’agit d’une activité spontanée, souvent politiquement motivée, et le plus souvent visant des couches marginalisées à savoir les réfugiés, les femmes, les groupes ethniques particuliers. *Le khasa*, dans cette compréhension, incarne la mentalité “*khasa*”, caractéristique inhérente de la POP, qui est fondée sur “l’élargissement du cercle de la criminalisation des civils”. *Le khasa* est une tactique spécifique de cette mentalité qui renforce la capacité de la POP à agir comme un agent de contrôle de la population à tout moment comme exigé.

Il y a des allégations répandues selon lesquelles la POP utilise des méthodes arbitraires et agressives de mise en œuvre du ROP pour collecter des revenus dont leurs membres bénéficient personnellement. Il ne s’agit pas seulement d’avantages monétaires. Lorsque des femmes sont arrêtées par la POP elles courent apparentemment le risque d’être soumises au genre de traitement dans lequel le ROP est ostensiblement destiné à les protéger. Une caractéristique commune d’anecdotes est passée de femme en femme et observée pendant un certain nombre d’entretiens c’est la pratique de la négociation de la POP sur l’imposition de peines en vertu de la Partie XV de la Loi pénale. “Soyez gentille avec nous et ce sera différent” ont-ils dit à une femme, en lui faisant savoir que si elle se soumettait aux propositions sexuelles, les peines ne seraient pas appliquées.

Cependant, il y avait un sentiment chez les femmes avec qui l’Initiative SIHA a parlé, que les pratiques plus extrêmes traditionnellement associées avec la POP
sont en berne depuis la signature de l’Accord de Paix Global (CPA). Une femme a réfléchi sur la façon dont la POP avant l’Accord de Paix Global était réputée pour leur approche sans compromis à la chasse aux femmes soupçonnées d’être impliquées dans le commerce illégal d’alcool à Khartoum -en particulier les femmes déplacées et les femmes des zones marginalisées. Une pratique bien crainte était l’arrestation de jeunes filles à la place de leurs mères, soupçonnées de fabrication d’alcool. Si la POP entrait dans une maison et trouvait des ustensiles qui pourraient être considérés comme étant des outils destinés à la fabrication ou à la distribution de l’alcool, elle arrêtait les filles de la femme suspecte. Plus tard, quand la femme se rendait aux lieux de détention de la POP pour demander la libération de ses filles la POP refuserait. Quelques mois plus tard après qu’elles soient rentrées à la maison, les mêmes filles donnaient naissance. Un certain nombre de jeunes filles violées dans le cadre de cette pratique se seraient suicidées.

A côté de cette reconnaissance de certains changements dans la pratique de la POP depuis la signature de l’Accord de Paix Global, on a reconnu qu’il y a eu une réapparition de l’activité de la POP au cours de l’année dernière. Cet accroissement de l’activité a été perçu comme le reflet de la montée des tensions politiques généralisées dans le pays, tensions occasionnées à la fois par les événements politiques internes et par l’orientation de la politique étrangère au sujet du Soudan. Quelques unes des femmes consultées étaient au courant du fait que la POP est un outil malléable susceptible d’être utilisé par les autorités pour riposter aux exigences politiques: son déploiement était intimement lié à l’exercice, la contestation et le maintien du pouvoir politique. L’on s’attend à ce que les activités et l’impact de la POP s’accroissent au cours des prochains mois, notamment dans la perspective des élections prévues pour avril 2010.

Il y a peu d’informations disponibles sur des cas de réussite des demandes introduites par des femmes victimes des excès de la POP. Seulements deux cas en suspens ont été mentionnés par les femmes consultées pour ce présent document: une plainte concernant la mort d’une Darfurienne, vendeuse de thé à Khartoum (soutenu par une ONG des droits des femmes qui fournit une assistance juridique) et deux récusations à l’assaut des manifestantes qui s’étaient mobilisées pour soutenir Lubna durant son procès. La peur et la honte qui stigmatisent toute rencontre avec la POP ont été citées par une militante des droits des femmes comme étant à la base de cette absence d’actions juridiques. Dans le contexte d’une société qui privilégie encore la réputation de la femme pour sa survie sociale et son avenir personnel et professionnel, les femmes qui ont été abusées par les éléments de la POP cherchent désespérément l’anonymat. Les familles peuvent aussi être très réticentes pour aggraver la cicatrice sociale en poursuivant l’affaire.
Le manque de supervision et la corruption constatée au sein de la POP ont été catapultés dans le débat politique actuel, suscités par les discussions du cas Lubna Hussein. Le Secrétaire Général conjoint du Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM), Yasir Arman aurait prétexté que les éléments de la POP “abusent des femmes qu’ils arrêtent et négocient avec elles pour leur honneur et exploitent la crainte de leur famille.”

Il a été durement critiqué par ses partenaires au gouvernement et il a été signalé que la POP avait déposé une plainte pour diffamation criminelle et cherchait à lever son immunité parlementaire.

(iv) Les Juridictions d’ordre public

“Elles s’en vont en silence, sans aucune résistance”

Les juridictions d’ordre public (JOP) ont été créées par une décision du Président de la sour Suprême en 1995. Les JOP sont essentiellement des tribunaux parallèles en dehors du système juridique central, une pratique qui remonte au régime de Nimeri avec la création de tribunaux d’exception. Sous leurs différentes formes depuis 1983, ces tribunaux parallèles ont eu des juridictions d’exception avec des garanties procédurales fortement restreintes et généralement animées par un objectif politique précis. La compétence des JOP porte sur un très large éventail de dispositions administratives et pénales des lois nationales allant de l’alcool et la prostitution à la fixation des prix, la classification de la propriété intellectuelle, à la foresterie et aux douanes. Elles font appliquer un ensemble des lois locales et des arrêtés/règlements ainsi que des décrets des Gouverneurs relatifs à des questions diverses telles que la fiscalité immobilière, des aspects des industries pétrolière et du bâtiment, les permis de commerce, la fixation des prix, et bien sûr les lois d’ordre public.

Les procédures imposées par les JOP s’inspirent de celles en vigueur dans les tribunaux militaires, faisant écho de leur origine institutionnelle. Le procès est destiné à être rapide (une audience peut durer quelques minutes et l’arrestation, la détention et l’imposition de la peine de se produisent généralement dans les 24 heures), il n’y a pas d’obligation de permettre au prévenu de préparer sa défense, le droit à l’assistance juridique, encore moins l’aide juridique, ne sont pas prévus et il n’y a aucun procès-verbal du procès de la procédure, a part une note faisant état du contenu des déclarations des témoins. Une fois qu’une personne a été reconnue coupable d’une infraction la peine est imposée séance tenante: les coups de fouet sont administrés (en public, et d’une manière susceptible de causer des cicatrices permanentes). Au cas où l’intéressé serait incapable de verser l’amende, il est transféré en prison.

En raison de la nature du contexte idéologique dans lequel les accusations sont portées suite aux infractions selon le ROP, le caractère inadéquat de ces procédures sommaires sont rarement remises en cause par les femmes...
traduites devant les JOP. Il en est de même pour les procès en appel contre des verdicts de culpabilité qui ne sont pas poursuivis. Dans une société traditionnellement conservatrice, les femmes ne doivent pas poser des questions. Il se peut que ces femmes, couvertes de honte par l’expérience vécue, préfèrent plutôt se remettre de l’incident dans les meilleurs délais sans impliquer leur famille. En outre, les femmes devant les tribunaux sont souvent pauvres, peu instruites et souvent originaires des communautés marginalisées. Ce n’est que dans des cas comme celui de Lubna Hussein qui réunissait statut social position, niveau d’éducation, accès aux fonds et courage personnel immense, que le caractère sommaire de la procédure peut être contesté. Ces défis sont rarement couronnés de succès. En dépit de toutes les ressources à sa disposition dont la possibilité d’insister sur des consultations avec un avocat, voire le report du procès qui fut ôté du système JOP, Lubna a finalement été condamnée uniquement sur les dépositions des témoins de la POP et a été empêchée d’appeler ses propres témoins ou de présenter quelque défense que ce soit. Il est facile de comprendre pourquoi la plupart des femmes “s’en vont en silence, sans aucune résistance”.
B. CRAINTE ET TROUBLE : LE RÉGIME D’ORDRE PUBLIC ET L’EXPERIENCE QUOTIDIENNE DES FEMMES SOUDANAISES

1. Introduction
“Une nouvelle colonisation”

Les discussions avec les femmes du Soudan sur leurs rencontres avec le ROP révèlent beaucoup de points communs d’expérience. On s’attendrait, par exemple, à ce que les femmes dans les zones urbaines et rurales et dans les zones en conflit et celles a l’abri de conflits racontent des expériences très différentes. Or, ce qui était frappant, c’est le degré dans lequel le ROP a été perçu par la quasi-totalité des femmes indépendamment de leur statut social comme un obstacle important dans leur vie quotidienne, pour lequel il fallait des négociations conséquentes, quoiqu’à des degrés divers et en relation avec de différents éléments. Beaucoup de femmes se souvenaient très précisément leur première rencontre avec le ROP et ont parlé de l’empreinte de l’humiliation et de la honte subies, mais aussi de la colère envers le ROP qui a déclenché leur militantisme.

Il y avait un sentiment général chez les femmes interrogées, et en particulier celles qui sont originaires de Khartoum, puisque depuis la poursuite de Lubna Hussein on avait intensifié l’application du ROP contre les femmes et les filles. “Ils tentent de le ramener au début des années 90”, a déclaré une femme. Bien qu’il soit impossible de corroborer cette allégation, ce qui est vrai c’est qu’au moins il y a maintenant un sentiment accru de vulnérabilité et d’incertitude parmi un certain nombre de femmes pour ce qui concerne leur sécurité dans la sphère publique au Soudan. Il y avait aussi un sentiment parmi les femmes interrogées que les femmes ne parlaient pas de leurs expériences, de peur d’aggraver la honte familiale et sociale de leurs expériences entre les mains du ROP. Une femme a expliqué comment une de ses amis, une dentiste, a été tellement traumatisée après s’être vue tirée d’un bus et trainée devant les juridictions d’ordre public à tel point qu’elle était incapable d’aller travailler pendant deux semaines, et c’était dans un contexte où la femme avait réussi à convaincre le juge de ne pas la déclarer coupable de l’infraction dont elle était accusée.

Ce retrait progressif de la vie publique est alimenté par deux facteurs en particulier: la portée incertaine des lois pertinentes et la perception selon
Au-delà du Pantalon

laquelle les lois peuvent être appliquées de façon arbitraire, sans préavis et sans grande chance de contester ou de réparation. Comme l’a déclaré une femme: “maintenant, je sens vulnérable et sans protection [...] cela renforce le stress de la vie quotidienne et de la vie en générale.” Un point soulevé par presque toutes les femmes est que les dispositions du ROP qui ciblent principalement les femmes sont en général incroyablement vagues ou attachées à des normes qui se prêtent à l’interprétation large et opportuniste. Il était presque impossible de réglementer son comportement de façon précise afin d’adhérer à la législation, une situation qui a créé l’incertitude et la peur profondes.

La norme décrite pour déterminer si un acte quelconque ou le choix d’habillement d’une femme signifie qu’elle ait agi de façon “indécente ou d’une manière contraire à la moralité publique” tel qu’énoncé dans la Loi pénale de 1991, par exemple, est totalement subjective: “Si l’acte est ainsi considéré dans la religion de son auteur ou la coutume des pays où le fait se produit” (article 152 (2)). Cela est non seulement très malléable comme description: en pratique, la preuve n’est jamais établie sur la base de “la religion de l’auteur”, mais se fonde sur l’évaluation de la POP et/ou le juge présidant la juridiction JOP. Le pouvoir discrétionnaire confié à la POP en particulier a été récemment décrit par le directeur de la POP dans un entretien rapporté par African Centre for Justice and Peace Studies. Comme indiqué, le directeur a confirmé que la POP “avait reçu une lettre circulaire leur confiant des pouvoirs illimités pour arrêter et inculper toute personne dont ils perçoivent, dans leur jugement personnel, d’avoir commis un acte censé offenser les sentiments du public” (article 152 (2)). Interrogé sur le type de critères qui serait utilisé par la POP, le directeur a déclaré que “toute robe qu’un policier juge être serrée, qui expose ou qui pourrait provoquer l’excitation sexuelle” pourrait constituer la base d’une décision d’arrestation”.

A certains égards, le ROP lui-même par sa propre pratique avait commencé à influencer le contenu même de l’argument au sujet de ces normes. Une femme a noté, par exemple, comment, avant le conflit au Darfour les styles acceptables de vêtements furent nombreux et variés à travers la région. L’avènement de la guerre et l’ingérence croissante des acteurs étatiques au moyen de l’application et l’abus du ROP, ont eu pour résultat le fait que les femmes au Darfour ont commencé à changer leur propre approche à l’habillement, contribuant ainsi à la création de nouvelles normes d’acceptabilité, et domaines de la prohibition. L’application généralisée du ROP, en plus de l’augmentation du nombre d’agents de la sécurité nationale dans le Darfour, avaient créé bien à des égards “une nouvelle colonisation” de la sous-région.

Au cours des discussions, les expériences actuelles vécues par les femmes face au ROP au Soudan ont été explorées à travers trois grandes sphères d’expression personnelle et l’engagement public:
l’Expression personnelle, religieuse et culturelle et privée, vie familiale et sociale; 
• La vie économique et professionnelle; et 
• La vie publique et politique.

2. l’Expression personnelle, religieuse et culturelle et la vie privée, familiale et sociale

“Les femmes ne peuvent pas danser, seulement les hommes” 48

L’impact du ROP sur la vie quotidienne personnelle et l’expression sociale a été souligné par la plupart des femmes interviewées. Le ROP est censé régir une série d’espaces à l’intérieur du domaine de la vie privée, familiale et sociale des femmes: il s’agit du choix de l’habillement, des transports publics, de l’accès à l’éducation; de “l’expression religieuse”; des visites chez des amis, voire le fait de sortir ensemble, se pomponner, se promener dans le rue, fréquenter les cinémas, les fêtes privées et publiques et les bals.

A Khartoum la publicité massive qui a entouré le procès de Lubna Hussein avait réactivé chez de nombreuses femmes la crainte d’être accusées de comportement contraire à la partie XV de la Loi pénale de 1991, en particulier celles relatives à la mode. L’accent renouvelé sur le ROP et la discussion de la définition de “bonnes mœurs” et “l’immoralité” avait également joué sur les jeunes filles et comment ces dernières percevaient les dangers qui couvaient sur le comportement social et comment les mères tentaient de sauvegarder leur espace de liberté. Une femme a parlé de la façon dont les camarades de classe avaient dit à sa fille de sept ans que si elle portait un pantalon pour jouer dehors, elle serait “arrêtée”. Elle avait par la suite eu peur d’aller dehors. La femme s’est démêlée pour discuter avec sa fille de manière à ne pas compromettre son sens de la sécurité, de la dignité personnelle et de la confiance. Certains commentateurs ont soutenu que, en substance, le ROP criminalise les femmes et les filles tout simplement pour être ce qu’elles sont: il est difficile d’interpréter autrement la décision d’interdire aux jeunes femmes et aux filles d’aller au marché dans un Etat du Darfour sur la simple base que “leur présence” aboutirait à un comportement interdit.

Une autre femme a raconté comment sa fille et sa nièce, âgées de 28 ans et 12 ans respectivement, ont été arrêtées dans la rue par la POP, au motif d’avoir violé l’article 152 de la Loi pénale, elles portaient des pantalons et des tuniques – et ont été emmenées au commissariat de police et placées en détention, quelques semaines seulement après l’accusation initiale de Lubna. Malgré le fait que finalement elles n’aient pas été inculpées, la jeune fille et la femme ont été harcelées agressivement au commissariat. A plusieurs reprises, certains agents ont fait des remarques sur la taille des seins de la jeune fille de 12 ans, en affirmant qu’elle
ne pouvait pas avoir l’âge qu’elle réclamait avoir. Les deux ont été profondément marquées par leur expérience, en particulier la jeune fille qui a, depuis, refuse d’en parler. Une autre femme a confirmé avoir entendu parler de “deux ou trois” fillettes de 10 ou 12 ans, récemment arrêtées. A la suite de ce genre de harcèlement agressif de nombreuses femmes ont pris la décision de ne plus marcher du tout dans les rues de Khartoum, préférant prendre le volant même à courte distance, ou se faire accompagner.

Il y avait aussi des préoccupations sur la façon dont d’autres pratiques sociales très appréciées par les jeunes filles pourraient être interprétées et exploitées par la POP, tels que le contrôle des messages de téléphone portable. Le Centre africain d’études sur la justice et la paix (African Centre for Justice and Peace Studies) a documenté un cas qui remonte à 2007 lorsqu’une jeune fille a été arrêtée dans un restaurant dans un premier temps pour avoir porté un pantalon et fumé la chicha qu’on prétend avoir violé l’article 152 de la Loi pénale de 1991, et a ensuite été accusée d’avoir transgressé l’article 153 “objets et étalage d’un comportement contraires à la moralité publique”. On a trouvé dans son téléphone portable une blague qui lui a été envoyée et est considérée comme “indécente”. Rien que pour ce second délit, la fille a été emprisonnée pendant un mois, a été condamnée une amende auxquels s’étaient ajoutés 40 coups de fouet.

L’application croissante du ROP ou même la perception de son application contre les femmes et les filles a également inspiré dans les familles une peur grandissante au point de ne plus encourager ou autoriser effectivement leurs filles à participer la vie publique, affectant non seulement le développement social des femmes et des filles, mais aussi, par implication, le tissu de la vie familiale soudanaise.

L’organisation de fêtes privées et publiques est réglementée en détail par le ROP. Le ROP exige l’autorisation pour toute fête impliquant l’utilisation d’un haut-parleur et le plus souvent, le versement d’un pot de vin. Bien que dans la pratique, par exemple, à Khartoum, la POP n’intervient que pour garantir, que les fêtes se terminent à l’heure agréée de 11pm quelques unes des femmes sont au courant de fait que la marge d’appréciation dont dispose la POP pour interpréter d’autres dispositions, comme l’interdiction des femmes de danser “devant les hommes”, l’infraction de “pratiquer la prostitution” ou “gérer un lieu de prostitution”, constitue une menace toujours présente. Au Darfour, il a été clairement compris par un nombre de femmes que l’implication du ROP est que “les femmes ne peuvent pas danser, seulement les hommes”.

L’effet combiné des mécanismes du ROP et de l’idée est que les hommes et les femmes qui n’ont pas de liens de parenté ou qui ne sont pas mariés ne peuvent pas et ne sont pas libres de vivre ensemble, et en aucune circonstance s’asseoir côte à côte sans surveillance. Les hommes et les femmes doivent au contraire se garder...
de faire en apparaissant en public et même en privé de manière à éviter qu’une relation intime ne leur soit attribuée. Dans une affaire en début cette année, un journaliste qui conduisait sa voiture accompagné de sa femme et son bébé a été stoppé, arrêté et accusé d’infraction en vertu de la Partie XV de la Loi pénale\(^57\). Le Centre africain des études sur la justice et la paix (African Centre for Justice and Peace Studies) signale dans un rapport que:

“Beaucoup de femmes et d’hommes ont été arrêtés en vertu de ces articles, dans la rue, les lieux publics ou dans leurs propres voitures, simplement pour avoir passé du temps ensemble sans être en mesure de fournir des preuves des liens de parenté proche (une épouse, sœur, mère, etc.) Cette pratique se poursuit dans les jardins publics, les rues et autres lieux publics au Soudan. Parfois, ces arrestations se produisent même dans des maisons privées”\(^58\).

Certaines de ces femmes ont raconté comment à l’université, les garçons et les filles qui sont assis ensemble, peuvent être harcelés par la POP de l’université qui a également tendance à appliquer plus strictement les contrôles sur les styles d’habillement. Cette restriction qui frappe le milieu d’apprentissage, en diminue l’expérience universitaire, réduisant à la fois la portée des amitiés qui peuvent être entretenues dans cet espace, et, il faut supposer, le développement psycho-sexuel et des relations sains.

Il y a de femmes qui postulent que ce contexte d’hyper-surveillance et de sexualisation que présume l’Etat a chaque rencontre entre les femmes et les hommes aurait pesé de lourdement sur l’évolution physiologique et psycho-sociale ainsi que le développement communautaire des jeunes hommes et femmes soudanais depuis 1989, sans oublier le tissu social et culturel soudanais.

Dans le contexte de l’intensification des tensions politiques, le ROP qui s’abat et la peur inspirée par les menées de la propre POP seraient à l’origine de l’approfondissement des fractures sociales. Un incident décrit au cours de la descente illustre cette préoccupation: en début Octobre deux adolescentes ont été harcelées dans un restaurant à Khartoum, elles avaient subi des coups et blessures avant d’être arrêtées par la POP au vu et au su de tous. Personne n’a osé intervenir pour faire des remontrances à la police pour leur comportement. La femme qui racontait l’histoire a exprimé sa profonde indignation du fait que personne dans le restaurant n’est venue pour secourir les filles qui avaient manifestement très peur: “Ce n’est pas un comportement normal soudanais”\(^59\).

L’idée selon laquelle ROP peut être appliqué de manière arbitraire et véhémentement de façon à porter atteinte à la dignité d’une femme, à faire honte à sa famille et à sa communauté semble avoir eu un impact sur le sentiment d’espoir pour l’avenir des femmes. Les preuves anecdotiques suggèrent qu’il existe un nombre croissant de femmes, même si elles sont issues de familles économiquement et
sociallement aisées, qui envisagent de quitter le Soudan. Malgré le fait que les maintes
expériences, politiques et économiques vécues guident ces sentiments, “la
lourdeur” de l’existence même du ROP et la” criminalisation “de la présence
des femmes dans la sphère publique est entrain de renforcer l’aliénation de
nombreuses femmes. 60

3. La Vie économique et professionnelle
“Elle s'est mise à courir et la police, acharnée l’a poursuivie jusqu’à ce qu'elle
trebuche contre un morceau de fer pointu et elle a rendu l’âme.” 61

Toutes les femmes interviewées ont mentionné l’impact du ROP sur leur vie
economique et professionnelle, que ce soit directement ou indirectement. Les
Darfuriennes interviewées ont tout particulièrement insisté sur l’effet de
l’application du ROP sur les moyens d’existence des femmes et des enfants issus
des communautés vulnérables et marginalisées. Au Darfour, près de deux millions
demi de personnes ont été déplacées de leurs foyers et vivent désormais dans
les camps et les zones habitées par des déplacées en milieu rural ou dans les villes,
loin de leur mode de vie rural et traditionnel. Désespérés, ils font des pieds et
des mains pour de nouveaux types de moyens de subsistance, en particulier chez
les femmes qui se retrouvent chef de famille et principales soutiens de famille en
raison des circonstances de la guerre. Les activités exercées par ces femmes et ces
enfants comprennent le petit commerce, les étals aux marchés des vivres, la vente
de thé et le brassage des boissons à savoir la marisa et l’aragi (la première c’est
une boisson alcoolisée qui fait partie de la culture et la coutume des darfouriens),
toutes les activités sont soumises aux aléas du fonctionnement du ROP.

Selon les femmes interviewées, la menace de sanction pour violation du
ROP - les amendes et le fouettement, si les amendes n’ont pas été versées – a
déclenchée une peur considérable qui ronge la vie de nombreuses femmes pauvres
et déplacées. A El Geneina, par exemple, une femme activiste croit fermement que
le ROP était entrain de “nuire” à la capacité économique de certaines catégories
de femmes et de leurs familles. L’autorité avait récemment interdit aux femmes de
vendre dans les zones de marché en plus de l’interdiction des jeunes garçons de
vendre leurs marchandises à partir de brouettes mobiles (dans d’autres parties du
Darfour, les restrictions entrent en vigueur à certains moments du jour). Les
femmes et les enfants qui s’obstinaient à vouloir travailler ont non seulement fait
l’objet d’arrestations pour commerce illicite, mais leurs produits étaient confisqués
détruits, sans compensation. Les femmes peuvent être arrêtées également en vertu
de l’article 152 de la Loi pénale pour des infractions relatives à l’habillement
indécent et “les actes immoraux”. L’arbitraire semble être une caractéristique de
l’exercice du contrôle des zones de marché par la POP : par exemple, là où les
femmes ont payé et obtenu un espace pour la vente de leurs produits, tout à coup
on peut leur dire : “Désolé, il n’est pas disponible à cause de la loi de l’ordre
public”.
Il aurait été également interdit aux femmes de vendre certains types de produits dans certaines parties du Darfour une restriction qui selon les autorités, si discutable soit-elle, s’inspirerait du ROP. Traditionnellement les femmes au Darfour de l’ouest, par exemple, ont longuement entretenue des relations de commerce avec le Tchad, en important des parfums à vendre au Darfour. Par l’imposition de restrictions à la liberté de mouvement sur la base de “la loi de l’ordre public” le commerce de parfum est désormais autorisé uniquement aux femmes qui appartiennent à des groupes ethniques particuliers ou des tribus qui sont associées ou en alliance avec les autorités au pouvoir. Ce dernier est un bon exemple d’une conception plus générale qui ressort des discussions avec des femmes du Darfour et qui veut que le ROP soit souvent invoqué comme un fourre-tout pour justifier une variété de comportements par la POP et les autorités locales au-delà de toute interprétation possible de la portée du cadre lui-même.

L’application du ROP au Darfour a également été considérée comme susceptible d’être soumise à la manipulation politique ou ethnique, soit délibérément ou comme une conséquence inévitable du conflit. La réalité en est que les commerçantes informelles dans les marchés dans les principales villes, et donc les plus vulnérables au ROP sont souvent les déplacées internes en provenance de zones de conflit où le Gouvernement est perçu comme n’ayant pas assez d’appui. L’expression d’un soutien politique pour les autorités au pouvoir était une tactique qui a permis aux femmes de bénéficier d’une plus grande clémence dans le cadre du ROP. On a raconté comment à El Fasher et à El Geniena l’adhésion au Parti du Congrès national (National Congress Party NCP), le parti majoritaire du Gouvernement, était considérée comme une condition préalable pour le maintien d’un espace au marché. En conséquence, on a exercé une forte pression sur les femmes pour qu’elles confirment leur soutien au NCP, pièces d’identité à l’appui. Il a été noté également que des liens solides avec les mouvements rebelles qui accèdent actuellement au pouvoir au moyen de l’Autorité de transition au Darfour auraient souvent le même effet.

Les femmes du Darfour consultées dans le cadre de la recherche pensent que les salaires des agents de la POP sont payés directement à partir de la collecte des amendes générées le ROP tel qu’appliqué par lesdits agents. L’existence même de la POP est donc considérée comme dépendante de l’identification et la tarification des violations du ROP, une situation qui encourage naturellement une application large et agressive des lois. En outre, certaines femmes ont souligné que ce n’était pas que l’imposition d’amendes qui était source de revenu pour la POP. À Nyala au sud du Darfour par exemple, une femme a raconté comment, en dépit du fait que le brassage d’alcool est officiellement interdit, la POP d’habitude exigeait 300 livres soudanais des femmes soupçonnées de fabrication d’alcool en guise de prix de la non-ingérence dans leur affaires. Le refus de verser le pot-de-vin avait
pour résultat l’inculpation et une peine, souvent allant de trois à quatre mois d’emprisonnement. Il y a donc une forte incitation à se soumettre à la corruption de la POP.

L’impact de l’application inappropriée du ROP, dont l’appât de gain et les fins politiques des autorités d’exécution, est particulièrement pernicieux, pour des gens vivant déjà dans des conditions sévères, exclus de la vie normale à la suite de violations des droits humains, des conflits et des déplacements. “La loi de l’ordre public est en place juste pour éviter à ce que les femmes aient accès à leurs droits”, selon la perception d’une femme du Darfour.63

Une telle confluence de marginalisation, d’exploitation et de criminalisation n’est pas unique au Darfour. De nombreuses anecdotes des répondantes interviewées et des informations disponibles convergent pour présenter l’image d’un ROP largement appliqué contre les femmes pauvres qui tentent de gagner leur vie en vendant du thé ou en menant d’autres activités à Khartoum (en particulier les déplacées internes en provenance du Sud, des montagnes de Nuba et du Darfour). Les descentes policières violentes lors des kashas perpétrées par la POP sont devenues le pain quotidien des femmes accusées, condamnées à une amende et fouettées ou obligées de négocier un “arrangement” avec la POP, soit-il monétaire ou sexuel. La réalité en est que beaucoup de femmes marginalisées vivent dans la peur perpétuelle et l’incertitude rien que pour subvenir à leurs besoins et ceux de leurs familles.

L’impact cumulé du ROP en tant que pratique sur la vie des femmes pauvres de Khartoum est tragiquement illustré par le cas de Nadia Saboon Kangi une vendeuse de thé originaire de l’Aldalang au Kordofan qui a été tuée au marché Arabe de Khartoum (Alsouq Alarabi) au début d’année. Ayant connu de nombreuses arrestations et des punitions par la POP, Nadia a été traumatisée quand la POP commençait leur raid au marché le 30 avril 2009 : “elle s’est mise à courir et la police, acharnée l’a poursuivie jusqu’à ce qu’elle trébuche contre un morceau de fer pointu et elle a rendu l’âme”64. Un activiste des droits de l’homme qui a parlé avec des témoins oculaires a confirmé que la POP empêchait les autres qui étaient dans le marché de venir au secours de Nadia qui saignait abondamment, allongée par terre. Quand la POP s’est retirée, elle était morte.65

Le ROP manipule la crainte dans un autre domaine visant les femmes instruites et professionnelles en particulier celles qui travaillent au sein des associations indépendantes de la société civile ou de droits humains. Cette appréhension a augmenté dans les mois qui ont suivi la déclaration faite par le Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) qu’il allait chercher à inculper le Président soudanais, Omar El Bashir. Une militante des droits humains basée à Khartoum a parlé de la façon dont la convergence de la surveillance du Service national de renseignements et le contrôle par la POP ont freiné de façon significative la
capacité des femmes dans son organisation d’exercer leurs fonctions habituelles. Le contrôle intensifié des activités à la fois personnelle et professionnelle a pris de nombreuses formes, dont les appels téléphoniques menaçants ou allégations de nature personnelle et les interventions ciblant les amis et la famille. L’un des résultats concrets de cette campagne était qu’elle et ses collègues s’inquiétaient de travailler tard au bureau. Le travail à des heures tardives ne devient possible que s’il y a un groupe important d’hommes et de femmes qui restent. On craignait en particulier que l’article 154 du Code pénal soit invoqué comme prétexte pour attaquer le travail de leur organisation et leur réputation individuelle, résultant peut-être même à des sanctions sévères.


4. La vie publique et politique
“S’il n’y a pas de juges indépendants, alors que dire des élections et leur transparence ?”

Le ROP est conçu pour régir la façon dont les femmes se présentent et s’engagent dans le domaine public. Ces aspects du ROP qui ont un effet sur l’expression personnelle et la vie professionnelle dans la sphère publique ont été décrits dans les parties 2 et 3 du présent article. La discussion dans cette section se concentre sur l’impact du ROP sur l’engagement politique et civique des femmes dans la sphère publique. En fait, la pratique de la mise en œuvre du ROP au Soudan indique que le plus souvent, c’est la valeur politique de ce régime qui revêt un intérêt prépondérant en dépit de ses prétendues bases religieuses et sociales. C’est dans des moments de tension politique que les outils du ROP ont tendance à être déployés de la façon la plus bruyante.

Comme l’a reconnue la Rapporteur spécial sur les droits des femmes de la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, à l’occasion de la Journée Panafricaine des femmes au début de cette année: “Les femmes africaines constituent toujours le moyen réel par le biais duquel s’effectuent les changements progressifs dans leurs communautés partout dans le continent en insistant sur des réformes juridiques et en travaillant sur les cadres juridiques et entreprenant des démarches pour les reformes juridiques et en œuvrant au moyen des cadres juridiques et politiques afin d’ améliorer leur situation.” Malheureusement, le ROP a un effet assombissant sur l’exercice par les femmes de leurs droits et devoirs politiques. Le commentaire d’une femme pendant la recherche, en particulier incarne l’aliénation croissante de certaines couches féminines à l’endroit de l’État
et des autorités nationales. Selon cette dame, le jugement de l’affaire Lubna, “pour de nombreuses femmes, n’a fait que confirmer notre manque de confiance envers le système judiciaire.”69 “S’il n’y est pas de juges indépendants, alors que dire des élections et de leur transparence?” a-t-elle demandé. La réforme du ROP était pour elle, “l’aspect essentiel de la réforme juridique préélectorale actuelle”.

L’expérience des femmes interrogées indique que le ROP est un outil flexible qui peut être utilisé pour cibler des acteurs qui s’engagent politiquement de manière à déplaire aux autorités. A titre d’exemple le déroulement du procès de Lubna Hussein, a eu pour conséquences l’humiliation et les coups et blessures perpétrés contre les manifestantes qui ont comparues à l’audience à l’appui de Lubna et qui ont tenté d’exprimer leur avis sur la légalité et la moralité de sa poursuite. A la troisième audience à la Cour pénale au Nord de Khartoum, le 7 septembre, 48 femmes ont été arrêtées et accusées d’avoir perturbé l’ordre et la paix publics, conformément à l’article 77 de la Loi pénale de 1991. Quelques unes des femmes ont été rouées de coups et plusieurs hospitalisées70. Le séquençage et la nature de la riposte des autorités face à la manifestation donnent des perspectives de la conception du rôle et de la fonction de la POP en matière du contrôle exercé sur les femmes.

Selon la déclaration d’un témoin oculaire, au début c’était la police régulière, qui était présente à la manifestation, veillant à ce qu’ils n’y ait que des femmes et que son déroulement soit pacifique. Cependant, au fur et à mesure que la manifestation se renforçait la police régulière a été retirée et la POP déployée; cette dernière brandissait des bâtons et faisait des gestes menaçants, assortis des avertissements sévères des actions qu’ils mèneraient si les femmes ne se dispersaient pas. D’autres manifestants en civil ont été autorisés à intimider les femmes, sous prétexte d’être munis des cocktails Molotov et de l’acide. Alors qu’elles étaient assises sur le sol résistant pacifiquement l’ordre de dégager les lieux, la POP a brutalement attaqué les femmes.

Au lendemain, une ONG féminine dont quelques membres du Comité central étaient impliquées respectivement dans la campagne de soutien à Lubna et à la manifestation, ont fait l’objet du harcèlement accru de la POP. L’une de leurs réunions a été perturbée et dispersée, par exemple, au motif qu’elles n’avaient pas obtenu l’autorisation de la POP pour leur rassemblement. En tant qu’ONG agréée par la Commission de travail humanitaire et du bénévolat (HAC) l’autorisation pour une petite fête commémorant la Journée internationale de l’alphabétisation. L’autorisation n’avait jamais été considérée comme nécessaire, et encore moins prévue par une législation.71

Dans le contexte d’une situation extrêmement tendue et chaotique qu’est la réalité politique actuelle au Soudan, le rôle du ROP joue sur l’impact de la participation politique féminine. Ledémentlementd’unvastenombred’associations
nationales de droits humains en mars 2009 a été accompagné par l’intensification d’une campagne de harcèlement contre des individus liés à la société civile indépendante, ce harcèlement s’exprimant sous forme de menaces ou allusions d’éventuelles accusations en vertu du ROP. L’ampleur des dispositions du ROP, susceptibles aux manipulations pour s’appliquer à des situations complètement inoffensives pèse et inspire l’effroi dans la vie des femmes qui cherchent à jouer un rôle politique tout en sachant que leurs démarches sont sous l’étroite surveillance du pouvoir.

Des préoccupations ont été exprimées par un certain nombre de femmes interrogées que la ROP aurait un impact particulier sur la liberté des femmes à s’impliquer librement et pleinement aux prochaines élections. Les considérations autour du ROP étaient censées sous-tendre des calculs par des femmes vis-à-vis du processus électoral dans son ensemble: du simple exercice du droit de vote (notamment comment participer/faire la queue dans les lieux publics) aux décisions de s’engager dans des discussions politiques, à la participation à des rassemblements et enfin briguer des postes politiques. A titre d’exemple, une darfurienne a précisé la façon dont certaines femmes qu’elle connaissait ne voulaient pas briguer des postes de peur que le ROP ne soit appliqué pour leur ternir l’image. Globalement pris, ces perceptions et expériences sont susceptibles d’avoir un effet paralysant sur le sens de l’engagement et de la participation démocratique dans son ensemble par les femmes au Soudan créant un “environnement généralement très peu propice” et diminuant les perspectives d’élections qui respectent et reflètent la volonté du “peuple”.

En même temps, il est reconnu que la répression croissante qui cible les femmes dans la vie publique a aussi galvanisé les femmes à essayer de se mobiliser pour combattre cette tendance. Un certain nombre d’initiatives nouvelles ont été créées pour contester le ROP et encourager les femmes à s’exprimer, y compris la campagne non à l’oppression des femmes. et l’Initiative contre les lois discriminatoires à l’égard des femmes. Enfin, le ROP a également été instrumentalisé par les autorités pour exprimer leur frustration sur l’intervention de la communauté internationale dans les crises des droits humains au Darfour et au Soudan. Une Darfurienne, a expliqué comment dans le sillage de la délivrance d’un mandat d’arrêt par la CPI au Président Bashir il y a eu une répression accrue sur des femmes étrangères et soudanaises travaillant pour des organismes internationaux au Darfour, répression visant leur mode d’habillement. A El Fasher, par exemple, un certain nombre de femmes rattachées à l’Opération hybride nations unies/Union africaine au Darfour (MINUAD) ont été empêchées de voyager par avion en raison de leurs vêtements. Elles croient que le ROP, est instrumentalisé comme outil pour démontrer la colère, pas seulement avec la position perçue de la communauté internationale contre le Soudan, mais aussi son influence perçue chez les femmes au Darfour - que ce soit en termes de diffusion de nouvelles idées conceptions ou de la génération des femmes détenant des postes aux bons salaires et indemnités au sein des organisations internationales. L’instrumentalisation du ROP dans ces circonstances est une expression, disait-elle, de “jalousie” sociale ou genreé.
C. LA COMPATIBILITE DU REGIME D’ORDRE PUBLIC DANS LE CADRE DES DROITS DE L’HOMME EN AFRIQUE

Cette section fournit un bref aperçu de la compatibilité du ROP avec les obligations du Soudan dans le cadre de la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples (la Charte). Il est important de noter, toutefois, que les obligations dans la Charte ne sont pas seulement des obligations en droit international, elles constituent également les fondements du droit positif soudanais par l’effet de l’article 27 (3) de la Constitution nationale intérimaire du Soudan (la Constitution). Article 27 (3) stipule que les droits et libertés consacrés dans les traités internationaux relatifs aux droits humains, les pactes et instruments internationaux ratifiés par la République du Soudan “feront partie intégrante de la Charte des droits dans la Constitution”.70

Même sans faire référence aux obligations de la Charte, toutefois, le cadre et le fonctionnement du ROP soulèvent de nombreuses questions de droit constitutionnel soudanais, de l’interdiction de la torture, le droit à un procès équitable et le principe d’égalité devant la loi.80 Comme Yassir Arman, le Secrétaire général conjoint du Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM), a déclaré à la suite de la procédure engagée contre Lubna Hussein, “nous estimons que la loi d’ l’ordre public est comme une loi qui viole les droits humains voire la Constitution elle-même. […] Nous demandons l’annulation de cette loi et nous pensons que ce procès constitue une violation de tous les droits et libertés qui sont stipulés dans la Constitution”. Ainsi, cette section fait également référence aux principales questions constitutionnelles qui remettent en cause la crédibilité du ROP.

1. La Charte africaine des droits de l’Homme et des peuples

Les 53 États membres de l’Union africaine, dont le Soudan, sont signataires de la Charte. Elle garantit les droits humains fondamentaux y compris le droit d’être protégé contre la torture, les traitements cruels, inhumains ou dégradants, la pratique libre de la religion, le droit à l’égalité devant la loi et le droit à un procès équitable. Les principales caractéristiques du ROP soulèvent des questions en matière de la conformité du Soudan avec la Charte, dont certains aspects ont déjà fait l’objet de communications à la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples (CADHP), l’organisme quasi judiciaire chargé de l’application de la
La Charte. Il s’agit notamment de :
• La criminalisation des comportements qui, dans la plupart des administrations ne serait pas jugée opportune de soumettre à la sanction pénale ;
• La portée incertaine des infractions ;
• L’application arbitraire et discriminatoire de la loi ;
• Mise en application par un système policier et judiciaire qui manque de garanties fondamentales d’une procédure régulière et de contrôle ;
• L’imposition de sanctions qui constituent des traitements interdits par la Charte africaine.
• L’environnement global créé par le régime d’ordre public lui-même qui diminue la jouissance des droits fondamentaux.

i. La Criminalisation des comportements qui dans la plupart des juridictions ne serait pas considérée opportune à une sanction pénale

Le ROP criminalise et impose des sanctions sévères sur le comportement qui ne cause généralement pas de perte ou de dommage aux personnes ou aux biens et ces comportements seraient autorisés dans la plupart des États d’Afrique. Le fait que certaines des infractions dans le cadre du ROP qui peuvent être qualifiées de “crimes sans victime” attirent certaines des peines les plus sévères (par exemple, l’exécution pour adultère) n’est qu’une expression de la tension entre le ROP et les composantes fondamentales des principes juridiques dans une société démocratique. Dans un ordre démocratique, des restrictions sur les libertés fondamentales, en particulier par l’imposition de sanctions pénales, sont requises par des impératifs de sécurité, sûreté publique, la santé ou d’autres objectifs clairement définis concernant l’intérêt collectif. Comme l’a souligné la Commission africaine dans une communication relative au Soudan: “Au cas où il s’avérerait nécessaire de restreindre les droits, la limitation devrait être aussi minime que possible et ne devrait pas porter atteinte aux droits fondamentaux garantis par le droit international. Toute restriction sur les droits devrait être l’exception.” En outre, il doit exister une relation de raisonabilité et de proportionnalité entre le but visé et les moyens entrepris pour ce faire.

Le fait que les infractions du ROP se prêtent à une interprétation qui permet la plus innocente des comportements entre les hommes et les femmes à être imputée à des fins sexuelles et partant, des intentions criminelles, comme par exemple, un homme et une femme qui vont quelque part en voiture, ou deux personnes assises ensemble dans une salle pour un groupe d’étude - soulevée de sérieuses questions concernant le respect de la dignité humaine, la vie privée et de conscience. La Charte et la Constitution reconnaissent que le respect de la dignité humaine et l’intégrité des personnes est un droit humain (art. 4 et 5 de la Charte et à l’article 28 de la Constitution). L’article 28 de la Constitution prévoit expressément que le
“droit à la vie, à la dignité et à l’intégrité de [la personne] doivent être “protégés par la loi”. “La Liberté de conscience” est garantie par l’article 8 de la Charte. Il est important est de noter à cet égard que la Constitution soudanaise reconnaît aussi explicitement un droit à la vie privée: “La vie privée de toutes les personnes est inviolable; nul ne doit être soumis à une ingérence dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, sauf conformément à la loi”(article 37). Ces articles sont fréquemment violés dans la pratique du ROP.

La Commission africaine elle-même a demandé à ce que des amendements soient portés immédiatement à la “Loi pénale de 1991, conformément aux obligations de l’Etat soudanais envers la Charte africaine et d’autres instruments internationaux relatifs aux droits humains”

ii. La Portée incertaine des infractions

Les hommes et les femmes soudanais sont incapables de prédire systématiquement quel comportement, que ce soit en public ou en privé, risque d’attirer ou non le blâme des autorités. En début d’année, le journaliste Lubna Hussein a été reconnu coupable de l’infraction ou “d’habillement indécent ou immoral” quand elle portait un costume qui est porté quotidiennement par des millions de femmes qui habitent Khartoum. Des milliers de femmes sont condamnées à des amendes, fouettées ou emprisonnées chaque année, pour violation de la même disposition mal définie par la Loi pénale.

Dans toute société démocratique, le principe de légalité est un élément fondamental de droit. Il exige, essentiellement que l’interdiction soit être claire et qu’elle ne s’applique pas rétroactivement. L’article 7 (2) de la Charte prévoit que: “Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n’a pas été prévue au moment où l’infraction a été commise”. L’article 6 de la Charte le confirme à l’égard des protections pour la liberté et la sécurité de la personne : “Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminées par la loi.”

Les descriptions vagues des infractions à l’ordre public dans la Loi pénale et les lois d’ordre public, rattachées aux normes totalement subjectives de l’évaluation, en droit, et sur comment la police d’ordre public est guidée à les faire appliquer, transgressent le principe fondamental de la légalité dans une société démocratique, en plus du droit à la liberté et à la sécurité de la personne tel que prévoit la Charte africaine.
iii. L’Application arbitraire et discriminatoire de la loi

A l’incertitude de la teneur des interdictions prévues dans la loi s’ajoute une application arbitraire et discriminatoire du ROP.

Le fondement idéologique du ROP qui conçoit des femmes comme ayant un rôle différent dans la vie privée et publique, débouche sur une application disproportionnée et discriminatoire contre les femmes. De différentes normes sont appliquées aux comportements des hommes et des femmes en public et en privé, en violation de toute une série de garanties dans la Charte africaine allant du droit à une protection égale des lois à la non-discrimination ou la distinction dans la jouissance des droits. Le résultat est de diminuer la participation économique, sociale et politique des femmes de toutes les couches sociales, en particulier les pauvres et les marginalisés, dans la vie publique soudanaise. La Commission africaine a spécifiquement lié le principe de non-discrimination et l’égalité dans la jouissance des droits égaux à la diminution du développement national d’un Etat: “un pays peut être privé de leadership et des ressources qu’une telle personne peut apporter à la vie nationale.”

La Charte africaine dispose de garanties clairement libellées de non-discrimination et d’égalité devant la loi, tout comme la reconnaissance spécifique sur la nécessité de remédier à la discrimination à l’égard des femmes. L’article 2 stipule que “toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d’ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, politique ou toute autre opinion, d’origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation” L’article 3 dispose en outre que “toutes les personnes bénéficient d’une totale égalité devant la loi” (article 3 (1) et que “toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi.” (Article 2 (2).


La disposition de la Charte africaine sur la non-discrimination porte spécialement sur “l’origine sociale, la fortune, la naissance ou tout autre situation” qui font partie des caractéristiques immuables sur lesquelles la discrimination empêchant la jouissance des autres droits dans la Charte ne doit pas être fondée. Comme
Au-delà du Pantalon
décrit ci-dessus, le ROP dans son ensemble, a tendance à s’appliquer et à avoir un
impact disproportionné sur les femmes, catégorie qui englobe les femmes pauvres,
les femmes socialement exclues et les femmes de communautés historiquement
marginalisées.

Enfin, il convient également de noter que l’essentiel des aspects les plus
controversés du ROP c’est l’application d’une conviction religieuse particulière en
instrumentalisant la Loi pénale. L’article 8 de la Charte garantit “l a liberté de
conscience,laprofessionetlapractiquelibredelareligion” Desurcroît,laConstitution
définit précisément l’Etat comme “pays démocratique, décentralisé et multi-
culturel, multiracial, multiethnique, multireligieux et multilingue où ces diversités
coexistent” (article 1 (1)).

iv. L’Application du ROP par un système policier et judiciaire
manque de garanties fondamentales d’une procédure régulière
et de contrôles

Le ROP applique ses interdictions principalement au moyen d’une police spéciale
(la police d’ordre public et d’une catégorie de juridictions spéciales). Le fonction-
nement de ces organes, tant en droit et qu’en pratique, viole une série de droits
fondamentaux garantis par la Charte, y compris le droit de ne pas être détenu
arbitrairement, le droit d’avoir sa cause entendue, le droit à la défense et à la
représentation juridique.

Tel que discuté dans le document, les arrestations de la POP sont souvent basées
sur la plus large conception de la suspicion d’intention d’exercer une activité
interdite. Par exemple, lorsque les vendeuses de thé à Khartoum sont
collectivement visées par le khasa, il est justifié par le motif qu’en groupe, par
leur simple présence dans la rue et en interaction avec les clients, elles pourraient
avoir l’intention de se livrer à la prostitution. Cela est clairement contraire aux
garanties de la Charte à l’article 6: “Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité
de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans
des conditions préalablement déterminés par la loi; en particulier nul ne peut être
arrêté ou détenu arbitrairement.” Comme la Commission l’a indiquée dans une
décision sur un ensemble de communications prises à l’égard du Soudan durant
les années 90, l’article 6, “doit être interprété de telle manière à ne permettre des
arrestations que dans l’exercice des pouvoirs normalement conférés aux forces
de sécurité dans une sociétés démocratique” Et la Commission d’ajouter que
dans ce cas la “formulation” de l’arrêté en question, “permettait que les personnes
soient arrêtées pour des motifs vagues, et sur un soupçon, en l’absence de preuves,
et dans des conditions qui ne soient pas en conformité avec la esprit de la Charte
africaine”. Les arrestations fondées sur de telles normes mal définies allaient
egalement à l’encontre du principe de légalité tel que décrit dans les articles 6 et 7.
Les opérations de la POP sont souvent arbitraires. Dans l’affaire Article 19 v. Érythrée, la Commission africaine, faisant référence d’une décision prononcée par le Comité des Droits de l’Homme des Nations unies dans une affaire, l’arbitraire n’est pas l’équivalent de “contre la loi”, mais doit être interprétée de manière plus large pour inclure des éléments d’inadéquation, d’injustice, du manque de prévisibilité et de respect de la procédure juridique […] la détention provisoire suite à l’arrestation légale doit être non seulement licite, mais raisonnable dans les circonstances”. La Constitution stipule que “nul ne sera soumis à une arrestation, une détention, une privation ou à la restriction de sa liberté sauf pour des motifs et en conformité aux procédures prescrites par la loi” (article 29).

Les procédures devant les JOP soulèvent également des questions sérieuses, liées à la protection du droit à un procès équitable. La majorité des personnes arrêtées en vertu du ROP comparaissent très rapidement devant un juge, généralement devant les JOP, où elles ne sont pas informées de leur droit à demander le conseil d’un avocat, et dans lesquelles la question de l’aide juridique ne se pose pas. En raison de la honte et la peur engendrée par la nature même des infractions ROP, le tout aggravé par la manière de l’arrestation, voire l’agression physique bien documentée et les menaces pour lesquelles cette police spéciale est souvent associée, les femmes en général plaident coupable. Même si un avocat est engagé par l’accusé, la présentation d’une défense peut ne pas avoir lieu. En l’absence des procès-verbaux, les recours sont extrêmement rares.

La Charte stipule clairement les éléments de base du droit de voir que cette cause soit entendue à l’article 7:

(a) Le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de toute acte violent les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur.
(b) Le droit à la présomption d’innocence, jusqu’à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente.
(c) Le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix.
(d) Le droit d’être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

Une discussion détaillée du contenu de cet article, y compris le contenu que la Commission a mis au point pour aider à sa mise en œuvre, est au-delà de la portée du présent document. En ce qui concerne la question du droit d’accès à un avocat, par exemple, la Commission a confirmé avec une plus grande spécificité que l’article 7 exige que les personnes doivent avoir accès à un avocat pendant “toutes les étapes de toute poursuite pénale, y compris les enquêtes préliminaires au cours desquelles les preuves sont recueillies, des périodes de détention administrative” et que l’article 7 (2) comprend le droit de bénéficier” du temps et
des moyens nécessaires à la préparation de leur défense et à communiquer en toute confiance avec l’avocat de leur choix.” La Constitution contient également des dispositions détaillées régissant le droit à un procès équitable, y compris le droit pour un individu, “d’assurer sa propre défense ou par l’intermédiaire d’un avocat de son choix et de bénéficier de l’aide juridique qui lui est conférée par l’État s’il est incapable de se défendre dans des cas d’infractions graves” (article 34 (6)).

v. L’imposition de sanctions qui représentent un traitement interdit par la Charte Africaine

La peine de coups de fouet, une punition courante pour les violations du ROP, est illégale et va à l’encontre de la Charte africaine et de la Constitution. En fait, la Commission africaine s’est prononcée en particulier sur la peine de coups de imposée dans le cadre de la Loi pénale soudanaise de 1991 (le pilier statutaire clé du ROP) contredit l’article 5 de la Charte: “il n’y a aucun droit pour le gouvernement d’un pays d’appliquer la violence physique sur un individu pour des infractions. Un tel droit reviendrait à sanctionner la torture perpétrée par l’État en vertu de la Charte africaine et il contredit la nature même de ce traité sur les droits de l’homme” (nous soulignons). L’article 5 interdit “toutes les formes d’exploitation et d’avilissement en particulier [...] la torture, les traitements ou punitions cruels, inhumains ou dégradants.”

Malgré le fait que le langage de la Commission n’aurait pas pu être plus fort, et que le Soudan soit tenu d’appliquer ses recommandations, aucun effort ne semble avoir été fait pour porter des amendements à la loi depuis ce verdict. Il convient également de noter qu’a son tour l’article 33 de la Constitution interdit “la torture or les traitements cruels, inhumains ou dégradants”.

vi. L’environnement global créé par le régime d’ordre public

L’environnement créé par l’existence du ROP mine la pleine jouissance de toute une gamme de d’autres droits, notamment de leur jouissance par les femmes, allant du droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu’elle soit capable d’atteindre (art. 16), de l’accès à l’éducation et le droit de prendre librement part la vie culturelle de cette communauté (article 17), au droit à la liberté de réunion (article 11) et la participation politique (article 13), et le droit “de s’exprimer et de diffuser [...] opinions dans le cadre des loi (article 9)” Les obligations du Soudan en vertu de l’article 22 de la Charte doivent aussi être clairement examinées vis-à-vis du ROP sur le plan du droit de tout individu à “un développement économique, social et culturel dans le respect strict de leur liberté et de leur identité et à la jouissance égale du patrimoine commun de l’humanité”. Le ROP a bien des égards restreint également la capacité des femmes et des jeunes filles soudanaises à exercer leurs devoirs en vertu de la Charte africaine, entre autres, de
“veiller, dans leurs relations avec la société, à la préservation et au renforcement des valeurs culturelles africaines positives, dans un esprit de tolérance, de dialogue et de concertation et d’une façon générale de contribuer à la promotion de la santé morale de la société” (article 29 (7)).

2. Le Protocole des Grands Lacs sur la prévention et la répression de la violence sexuelle contre les femmes et enfants.

L’article 60 de la Charte prévoit que la Commission “s’inspire du droit international relatif au droits l’homme et des peuples, notamment des dispositions de divers instruments africains relatifs aux droits de l’homme et des peuples”. Il existe une gamme d’instruments internationaux et régionaux qui doivent être explorés lors de l’examen de la compatibilité entre le ROP et les normes africaines et internationales. En particulier, il serait important que toute réforme du ROP soit conforme aux exigences des deux pactes des Nations unies et la Convention des Nations unies relatives aux droits de l’enfant, qui ont tous été signés et ratifiés par le Soudan. Comme indiqué ci-dessus, ces instruments atteignent le seuil fixé par l’article 27 (3) de la Charte des droits, rattachée à la Constitution. L’espace ne permet pas une discussion détaillée ici mais que les conditions particulières de la Convention relative aux droits de l’enfant à l’égard de la fillette et l’opération et l’approche du ROP doivent être examinées de manière approfondie.

Un autre instrument qui revêt une importance vitale et qui mérite la considération c’est le Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle contre les femmes et enfants de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (le Protocole sur la violence sexuelle). Cet instrument a été signé et ratifié par le Soudan l’année dernière et il s’agit de l’unique instrument juridique international abordant spécifiquement les droits de la femme et la violence sexuelle que le Soudan a ratifié.

Ce Protocole sur la violence sexuelle dispose d’un ensemble de mesures pour lutter contre la violence sexuelle dans la région des Grands Lacs, de la poursuite à l’indemnisation, et élargir une gamme d’actes qui peuvent faire l’objet de sanction pénale en droit international et national. Trois objectifs principaux du protocole sont énoncés dans l’article 2 :

• Offrir une protection aux femmes et aux enfants contre la violence sexuelle;
• Mettre un terme à l’impunité des violences sexuelles en établissant un cadre juridique pour poursuivre et punir les auteurs de crimes de violence sexuelle dans la région des Grands Lacs;
• Mettre en place un mécanisme régional pour fournir des moyens juridiques, matériels médicaux et d’aide sociale, notamment les conseils psychosociaux et
Au-delà du Pantalon

l’indemnisation, aux femmes et aux enfants victimes et aux rescapées de violences sexuelles dans la région.

Le Protocole définit la violence sexuelle comme suit:
“Tout acte qui viole la liberté du consentement à l’acte sexuel et l’intégrité physique des femmes et des enfants au regard du droit pénal international notamment, sans que cette énumération soit limitative : …les atteintes graves à l’intégrité physique… les pratiques néfastes, notamment tout comportement, attitude et/ou pratique qui affecte négativement les droits fondamentaux des femmes et des enfants, tels que leur droit à la vie, à la santé, à la dignité, à l’éducation et à l’intégrité physique, ainsi que définie dans le Protocole à la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples relatifs aux droits de la femme en Afrique.” (nous soulignons)95

Le Protocole porte également sur l’étendue de la violence sexuelle:
“La violence sexo-spécifique qui est exercée contre une femme parce qu’elle est une femme ou qui touche spécialement la femme, notamment tous les actes qui infligent des souffrances d’ordre physique, mental ou sexuel, la menace de tels actes, la contrainte et autres privations de liberté, selon la définition qu’en donne la recommandation générale 19 du Comité des Nations unies pour l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes”96

La recommandation générale 19 du Comité des Nations unies pour l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes définit la violence sexo-spécifique comme englobant tout acte qui “porte atteinte ou annule la jouissance par la femme de ses droit humains fondamentaux en vertu du droit international ou de toute autre conventions des droits humains” dont les droits “d’être à l’abri de la torture ou des traitements et punitions cruels, inhumains et dégradants” ainsi que “le droit d’une protection égale devant la loi”97. La recommandation générale 19 confirme en outre que la Convention pour l’Elimination de toutes les formes de discrimination à l’égard de la femme (CEDEF) “s’applique à la violence perpétrée par les autorités publiques” L’article 5 du Protocole fait état des références spécifiques aux définitions adoptées au niveau de la recommandation générale 19 par le Comité de la CEDEF de la 19 et c’est dans cette optique qu’a été conçu le Protocole dans son ensemble.

La ratification l’année dernière par le Soudan du Protocole des Grands Lacs sur la violence sexuelle et sa position constitutionnelle doivent figurer dans les discussions autour de la reforme juridique et en particulier le ROP. Pris globalement, le contexte dans lequel sévissent et les procédures en vertu desquelles s’appliquent les articles 151 au 155 de la loi pénale sont susceptibles de constituer des traitements équivalents à la violence sexo-spécifique telle que définie par le Protocole. L’actus reus fondamental selon la définition de la violence sexo-spécifique que stipule le Protocole - tous les actes qui infligent des souffrances
d’ordre physique, mental ou sexuel, la menace de tels actes, la contrainte et autres privations de liberté semble englober l’expérience vécue par maintes femmes sous le ROP. Il y a des arguments solides selon lesquels certains aspects du ROP et les modalités d’exécution constitueraient la violence sexo-spécifique en tant que pratique d’État. Cette possibilité doit être examinée d’urgence comme partie intégrante du programme actuel de réforme de la justice de l’État soudanais.

Les affrontements avec les agents et les organes du ROP tel que décrits par les femmes interviewées au cours de cette recherche, laissent a suggérer que ces dernières aient été soumises à la violence sexuelle telle que définie et interdite par le Protocole, les dispositions duquel le Soudan s’est engagé à des interdictions pénales et aux poursuites qui s’imposent. A titre d’exemple, le Protocole annule toute loi relative aux prescriptions et encouragent le prononcé d’une peine maximum d’emprisonnement à l’encontre de toute personne reconnue coupable d’un crime de violence sexuelle contre une femme ou un enfant. Reconnaissant la vulnérabilité particulière des victimes des crimes sexuelles ainsi que les tabous culturels qui risque d’entraver la quête pour les remèdes, le Protocole stipule que les évats doivent simplifier les procédures “permettant aux femmes, aux enfants et aux autres parties intéressées de porter plainte pour violence sexuelle” et que les audiences doivent tenir compte de “l’état émotionnel des victimes” (article 6(5)).
D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

“Les femmes soudanaises représentent plus de la moitié de la population du Soudan : leur contribution à l’économie, à la société et au bien-être est considérable. Les femmes, des vendeuses dans la rue aux enseignantes, des agricultrices aux ouvrières soutiennent les communautés et les familles partout dans le pays. Le rôle de l’état est de les protéger, de sauvegarder leur dignité et leur fierté et leur accès à un système de juridique équitable. La dégradation des femmes joue sur notre société et estime de soi tout en diminuant le respect inhérent à nos diverses cultures envers les femmes et les filles- un aspect de notre culture que nous n’avons même pas besoin de promouvoir et de renforcer.”

Le ROP dans ses éléments constitutifs et de son application est par nature incompatible avec les exigences constitutionnelles soudanaises et les obligations internationales. Dans l’ensemble, l’existence et l’application des dispositions fondamentales du ROP constituent une violation continue des droits fondamentaux des femmes au Soudan, qui portent préjudice non seulement au tissu de la vie sociale, politique et économique et au potentiel de développement national du Soudan, mais ont un impact particulier et délétère sur le développement psychologique et relationnelle des femmes et des filles au Soudan.

Il y a un besoin urgent pour la réforme de la justice et la Commission africaine est un partenaire essentiel dans ce travail. Comme la Commission l’a notée, en résumant ses recommandations dans une communication présentée par rapport aux droits humains au Soudan, “changer tant de lois, politiques et pratiques ne sera pas bien entendue une mince affaire” En même temps, comme la Commission l’a souligné, “le peuple du Soudan n’en mérite pas moins.”
Recommandations au gouvernement du Soudan:

Comme la Commission l’a mentionné dans la première communication examiné selon ses mérites devant la Commission et portant sur le régime général des détentions, de la torture et de l’état d’urgence au Soudan au lendemain du coup d’État, la ratification de la Charte, “oblige un état à entreprendre avec diligence l’harmonisation de sa législation avec les dispositions des instruments ratifiés”. Afin de mettre le Soudan en conformité avec les dispositions de la Charte africaine et la Constitution nationale intérimaire, et de contribuer à un environnement qui permet à une élection libre et équitable, l’Initiative SIHA demande instamment que le Soudan:

1) Réforme la Loi pénale soudanaise. de 1991
   a. Retirer du Loi pénal les infractions qui violent les principes de non discrimination, de l’égalité, l’équité devant la loi et l’égale protection des lois, et qui, par leur définition, restreignent indûment l’exercice des libertés fondamentales
   b. Articles 151 à 156 doivent être soumis à une surveillance particulière

2) Réforme les lois d’ordre public
   a. La criminalisation du comportement qui porte sur l’exercice des libertés personnelles fondamentales doit cesser à moins que son interdiction puisse être démontrée comme étant nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.
   b. Les procédures de droit civil et les sanctions peuvent être appliquées pour régir le règlement de beaucoup questions d’ordre public.
   c. Les dispositions qui restreignent le droit des femmes au travail pour des raisons d’ordre public, explicitement ou implicitement, et de manière à violer la Charte, doivent être abolies.

3) Abolisse les juridictions d’ordre public
   a. Les procédures sommaires en fonctionnement devant juridictions d’ordre public (JOP) violent les normes de procès équitable, le principe de protection égale des lois et le droit à la liberté et à la sécurité des personnes.
reconnaître que ces juridictions opèrent en violation de ses obligations internationales et constitutionnelles.\textsuperscript{103}

4) Réforme et envisage l’abolition de la police d’ordre public
a. Beaucoup au Soudan, et en particulier les femmes, perçoivent et ressentent la POP, non comme gardiens de la sécurité de la communauté, mais comme auteurs de sévices qui restreignent leurs libertés fondamentales.

b. Le Gouvernement du Soudan lui-même a reconnu l’existence d’ “abus de pouvoir ou d’autorité par certains membres de la police”. Les efforts de réforme à ce jour, ont été insuffisants. Les ordres à la POP continuent à encourager un niveau illégal de pouvoir de décision dans les opérations.

c. La réforme de la POP doit refléter et incarner les principes et les pratiques fondamentaux du maintien de l’ordre dans l’équité et le respect des droits dans un état démocratique sous contrôle indépendant. Il s’agit d’un aspect urgent de la réforme de la police et la réforme de la Loi pénale dans son ensemble au Soudan.

d. Il se peut que l’origine historique de la police d’ordre public et de son idéologie implantée rendent impossible la reforme de l’unité de police dans un contexte qui exige une refonte totale des principes fondamentaux du droit pénal et de la répression au Soudan en conformité avec les exigences constitutionnelles. L’abolition de la POP peut être le seul moyen de ré-établir les liens de confiance unissant l’Etat, la police dans son ensemble, et la communauté.

5) Abolisse les peines qui violent les protections contre la torture dans la Charte africaine
a. Les peines de coup de fouet et de lapidation doivent être immédiatement retirées du cadre pénale.

6) Prenne des mesures pour promouvoir et encourager l’engagement des femmes dans la sphère publique et réparer les discriminations subies par les femmes
a. La Constitution nationale intérimaire soudanaise prévoit que l’État “doit protéger la maternité et les femmes de l’injustice, de promouvoir l’égalité de genre et le rôle des femmes dans la famille, et les autonomiser dans la vie publique “(article 15 (2)). Elle somme l’État de “promouvoir les droits de la femme par une discrimination positive ” (article 32 (2)).

L’article 25 de la Charte oblige en outre les États à promouvoir et à assurer le respect des droits et libertés, par “l’enseignement, l’éducation et la publication”.

b. Le régime d’ordre public exprime et affirme une conception selon laquelle les femmes auraient fondamentalement un rôle différent dans la vie personnelle, sociale et publique par rapport aux hommes, d’où l’impact sur l’accès des femmes à l’égale protection des lois. La Réforme du ROP doit être
accompagnée des réformes dans d’autres domaines juridiques et politiques au Soudan qui font état de cette conception allant du droit du travail à la loi réglementant les relations personnelles et familiales. Toutes les lois et les politiques nationales et politiques doivent respecter et refléter les droits fondamentaux des femmes et le rôle potentiel des femmes à contribuer au développement national.

c. Les budgets nationaux doivent refléter la nécessité d’atténuer la pauvreté spécifiquement chez les femmes.

d. Les aspects du programme d’éducation nationale qui portent préjudice aux femmes en tant qu’égales en dignité et en capacité, et qui nient leur participation et leur contribution à la communauté, la vie sociale et publique, doivent être supprimés.

e. Les nouvelles politiques et lois doivent favoriser un accès plus effectif des femmes au système national de justice, de façon à préserver leur respect et leur dignité.

f. La formation des agents des forces de l’ordre et du pouvoir judiciaire doit promouvoir une culture et des perspectives positives, mettant l’accent sur le respect des droits et la dignité des femmes et des filles soudanaises.

g. Un dialogue national sur le rôle de la femme au sein de la société soudanaise devrait être entamé.
Recommandations à la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples:

Afin d’aider le Soudan et le peuple soudanais dans la réalisation de la pleine jouissance par les femmes et les filles au Soudan des droits protégés par la Charte africaine, l’Initiative SIHA demande instamment à la Commission africaine de:

1) Prendre en compte cette présentation sur l’impact du ROP sur les droits des femmes et des filles au Soudan.
   a. l’examen et la préparation d’observations dans le cadre de sa récente mission promotionnelle au Soudan, et
   b. L’examen de la situation des droits humains au Soudan durant l’examen des rapports des États au cours du cycle suivant.

2) Demander à la Rapporteure spéciale sur les droits de la femme en Afrique, conformément à l’article 45 (1) b de la Charte africaine, et dans la poursuite de son mandat en vertu de la résolution ACHPR/rs.38 (XXV) 99, à:
   a. Attirer l’attention de l’impact du ROP sur les droits fondamentaux des femmes et des filles au Soudan; et
   b. se concerter avec le Gouvernement du Soudan pour apporter une assistance dans l’élaboration des propositions de réforme de la justice dans le but d’assurer une promotion plus efficace et la protection des droits des femmes et des filles au Soudan, en particulier à l’égard du ROP.

5. Il ya une nécessité de mener une recherche plus approfondie sur l’expérience du régime d’ordre public au Soudan.
7. Femme originaire du Darfour interrogés au cours de groupe de discussion.
9. Interview d’une avocate, Khartoum
10. Voir l’interdiction de la pratique du zaar à l’article 22 de la Loi.
11. Ce chiffre est très contesté.
12. Voir le rapport du Soudan Service


16. Ces quatre composantes principales représentent les outils les plus prisés par le ROP. Cependant il faut garder à l'esprit que la police régulière peut être déployée pour le maintien du ROP. D'autres lois en vigueur comme la Loi pénale de 1991 peut être considérée comme l’un des points de repères importants mais qu’on ne peut pas soumettre à un examen approfondi dans cette communication.

17. La Loi de l’ordre public à Khartoum, section 7 (1) (b).
18. Voir articles 5-7, 9, 20,13-17,10 et 24 de la Loi de l’ordre public à Khartoum.

20. Les infractions définies dans la présente section sont: l’adultère, la sodomie, le viol, l’inceste, l’attentat à la pudeur, les actes indécents et immoraux; matériaux et affiches contraires à la moralité publique; la pratique de la prostitution; la gestion d’un espace pour la prostitution, la séduction, la fausse accusation d’impudicité, la diffamation et l’insulte et l’abus.


22. L’adultère, et l’intention de commettre l’adultère, sont des accusations souvent utilisées dans le ROP.
23. Abdullah, op.cit
24. Même si la POP a un nouveau nom “Police de la sécurité de la société” elle continue à être connue sous le nom de police de l’ordre public.
25. Quelques des lieux d’interrogation et de détention de POP sont toutefois différents de ceux de la police ordinaire. Récemment, ces endroits étaient des tentes ou des cabanes simples, des bâtiments sont de plus en plus en cours de construction pour abriter la POP en ajoutant leur sens de l’institutionnalisation.

26. Interview d’activistes des droits de la femme dans les Monts Nuba.
27. Voir la discussion ci-dessous de l’utilisation de la POP pour attaquer et disperser une manifestation pacifique de femmes qui soutenaient Lubna Hussein en dehors de la Cour Pénale au Nord de Khartoum pendant sa troisième audience.
28. Voir, Nabil Adeeb Abdullah, La Loi de l’ordre public un instrument de violence à l’égard des femmes, document non publié en fichier avec SIHA.
30. Entretien avec une militante des droits de la femme, originaires des Monts Nuba, basée à Khartoum.
31. Un rapport du Centre africain d’études sur la justice et la paix fait état d’un cas où les agents de police avaient arrêté un homme et son épouse pour un comportement indécent en supposant que le couple n’était pas marié et ils étaient inculpées pour mauvaise conduite, un arrêt de non

32. Voir la discussion de ce cas ci-dessous.
33. Entretien avec une militante des droits de la femme, originaire des Monts Nuba.
34. Le mouvement de Libération du Soudan s’en prend aux tentatives de lever l’immunité d’Arman, le journal Sudan Tribune du 8 aout 2009.
36. Cette section s’inspire largement des analyses et des informations fournies par Nabil Adeeb Abdullah dans son document, La loi d’ordre public comme instrument de violence à l’égard des femmes, document non publié sur le fichier de SIHA.
37. Voir Abdullah, op.cit.
40. Commentaire d’une avocate des droits humains basée au Darfour.
41. Les anecdotes personnelles partagées dans cette section de la note d’information sont basées sur des entrevues et des discussions avec 25 femmes de toutes les régions du Soudan menées pendant une période de quelques semaines lors d’entretiens individuels et des sessions de discussions en groupe. Toutes les personnes interrogées étaient des activistes des droits de l’homme ou militantes communautaires.
42. Interview avec une avocate militante des droits de la femme, basée au Darfour.
43. Interview avec une avocate de Khartoum.
44. Interview avec une avocate de Khartoum.
47. Interview avec une avocate de Khartoum.
48. Group de discussion avec 14 femmes venues des trois États du Darfour.
49. Interview dans le bureau des droits des femmes dans les Monts Nuba.
50. Interview avec une avocate de Khartoum.
52. Loi d’ordre public à Khartoum 1998, article7 (1) (a).
53. Loi d’ordre public à Khartoum 1998, article7 (1) (b).
56. Group de discussion avec 14 femmes venues des 3 États du Darfour.
57. Le Centre africain d’études sur la justice et la paix explique le cas du Dr. Mohamed Sharaf Edeen dans l’article en anglais -The Case of Lubna Hussein: A Rallying Cry against Sudan’s Public Order Legislation (L’affaire Lubna Hussein : Est-ce un cri de ralliement contre les lois d’ordre public au Soudan ?) Voir la revue Sudan Human Rights Monitor le numéro 2 juin-juillet 2009. A la longue, Dr. Edeen a pu présenter son certificat de mariage et a échappée à l’inculpation.

58. Ibid.

59. Interview avec une militante des droits humains à Khartoum.

60. Interview avec un militant des droits humains à Khartoum.


62. Il nous a été donné de comprendre que l’effectif des détenteurs des cartes du parti peut aider au sujet de la crédibilité au cas où il y aurait des contestations concernant les résultats d’une élection.

63. Group de discussion avec 14 femmes originaires des trois Etats du Darfour.

64. Rapport par Courrier électronique de l’avocat et activiste des droits humains le plus en vue au Darfour , Abdelrahman Gassim à l’auteure.

65. Entretien avec une militante origininaire des Monts Nuba.

66. Entretien avec une militante basée à Khartoum.

67. Entretien avec une avocate de Khartoum.


69. Entretien avec une avocate, Khartoum.

70. Voir la déclaration du Centre africain d’études sur la justice et la paix, l’ACJPS condamne l’arrestation de femmes activistes, le 7 septembre 2009, à http://acjps.org/Publications/09-0709ACJPS%20Condemns%20Arrests%20of%20Women’s%20Activists.html. La Déclaration a condamné “l’arrestation de 48 femmes qui protestaient à Khartoum pour exprimer leur soutien à Lubna Hussein”. La déclaration a signalé que “la police et les organes sécuritaires ont déployé une force excessive pendant l’arrestation et les témoins oculaires confirment que les femmes étaient sévèrement battues et trainées dans un pick up. Trois femmes, sérieusement blessées, étaient évacuées à l’hôpital”.

71. Entretien avec une militante des Monts Nuba.


73. Entretien avec une avocate à Khartoum.

74. Groupe de discussion avec 14 femmes
originaires des trois États du Darfour.

75. La première campagne est dirigée par une coalition des militantes des droits des femmes de diverses organisations soudanaises, la deuxième est dirigée par le Centre Al Khatim Adlan pour l’Éclaircissement et le Développement.

76. Interview avec une avocate basée au Darfour.

77. Certaines des femmes avaient simplement respecté et fait les ajustements nécessaires, malgré le fait qu’elles ne soient pas obligées de le faire, soit en vertu des lois nationales ou des obligations envers les organisations internationales pertinentes. D’autres ont refusé et n’ont pas voyagé. Un point soulevé était que les organisations internationales elles-mêmes, y compris la MINUAD, n’ont malheureusement pas pris une position ferme contre ces pratiques discriminatoires qui sont manifestement contraires aux accords bilatéraux réglementant la présence des organisations au Soudan, comme par exemple, l’accord du statut des forces de la MINUAD.

78. Interview avec une avocate basée au Darfour.


81. La République du Soudan a ratifié la Charte africaine le 18 février 1986.

82. La Charte africaine, Articles 5, 8, 3 et 7.

83. Voir article 146 de la Loi pénale de 1991.


85. Communication de Curtis Francis Doebbler v. Sudan, No. 236/00 par-
agrare 44.
86. Voir Legal Resources Foundation v. Zambia, Communication No. 211/98.
87. La Commission, en interprétant l’article 8 dans le cadre du système juridique soudanais a constaté “qu’il est fondamentalement injuste que les lois religieuses soient appliquées à des non-pratiquants de la religion”, Af- faire Quatre communications, op cit. paragraphe 73.
88. Voir l’affaire de quatre communica- tions op.cit paragraphe 59.
90. Communication 275/2003, l’article 19 vs. Érythrée, paragraphe. 93. Il convient de rappeler que le Soudan est également signataire après avoir ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
92. Résolution sur le droit à un recours et un procès équitable, adoptée à la 11ème Session Ordinaire de la Com- mission africaine de l’homme et des peuples, à Tunis, en Tunisie en 1992, à l’article 2 (e) (i).
93. Curtis Francis Doebbler v. Sudan, Communication No. 236/00 voir paragraphe 42.
94. La violente répression de récentes manifestations pacifiques menées en appui à la réforme du régime d’ordre public au cours du procès de Lubna Hussein est un exemple de la façon dont ces derniers articles de la Charte peuvent être violés (parmi tant d’autres).
95. L’article premier du Protocole à la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique énumère les ob- ligations adoptées pour éliminer la discrimination à l’égard des femmes, définie comme “toute distinction, ex- clusion, restriction ou tout traitement différencié fondés sur le sexe, et qui ont pour but ou pour effet de compromet- tre ou d’interdire la reconnaissance, la jouissance ou l’exercice par les femmes, quelle que soit leur situation matrimoniale, des droits humains et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie”. Par ailleurs, le Protocole interdit des pratiques néfastes définies comme “ tout com- portement, attitude ou pratique qui affecte négativement les droits fonda- mentaux des femmes, tels que le droit à la vie, à la santé, à l’éducation, à la dignité et à l’intégrité physique ” ainsi que la violence à l’égard des femmes définie comme “tous actes perpétrés contre les femmes causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles, psychologiques ou économiques, y compris la menace d’entreprendre de tels actes, l’imposition de restrictions ou la privation arbitraire des libertés fondamentales” Ibid.
96. Protocole sur la prévention et la ré- pression de la violence sexuelle con- tre les femmes et les enfants de la Conférence internationale dans la Région des Grands Lac (Protocole sur la violence sexuelle), Article 5.
97. Recommandation générale 19, para-

98. Protocole sur la violence sexuelle, article 5(1).
99. Protocole sur la violence sexuelle, article 6(4).
102. Voir : l’affaire de quatre communications, op cit. paragraphe 40.
A Propos de l’Initiative stratégique des femmes de la Corne de l’Afrique (SIHA)


La SIHA milite pour le changement social et l’égalité de genre pour les hommes et les femmes dans la Corne de l’Afrique et travaille spécifiquement sur : l’égalité de genre, l’élimination de la violence faite aux femmes et aux filles, la promotion des droits humains, la construction de la paix et la transformation des conflits, le renforcement du leadership et de la participation politique des femmes et la production et la diffusion des connaissances. La campagne la plus importante de l’Initiative SIHA porte sur la violence faite aux femmes (VFF) ; le programme a débuté en 2004 et il doit prendre fin en 2011. D’autres projets SIHA comprennent : l’accès de la femme à la justice qui est axé sur la cartographie des femmes dans la Corne de l’Afrique en matière des moyens d’accès au système de justice et du développement des stratégies et des plans du plaidoyer unissant les membres dans l’ensemble de la sous région. Le programme SIHA de recherche examine le poids des us et coutumes pesant sur les droits de la femme et il s’inscrit dans le cadre du programme sur la documentation des connaissances ainsi que la recherche menée sur les stratégies de plaidoyer contre la violence faite aux femmes dans la Corne de l’Afrique qui s’ajoute à la documentation des associations des femmes somaliennes impliquées dans les conflits en Somalie. Au Soudan la SIHA s’occupe d’un programme d’éducation civique au sujet des droits des femmes, se concertant avec des associations de base au sein des communautés dans les régions du Nil bleu, des montagnes Nuba et du Sud Soudan, de Bahr el-Ghazal et de Juba. Le programme SIHA au Darfour aborde la violence sexo-spécifique et la violence faite aux femmes cherchant la participation politique dans cette région déchirée par le conflit. 

L’expérience de la SIHA depuis sa création reflète fortement l’engagement des fondatrices du réseau. Depuis sa mise sur pied, SIHA a surmonté de nombreux défis. La recherche d’un siège dans un pays de la Corne de l’Afrique censé abriter le Secrétariat de réseau a été l’un des obstacles principaux dans un climat où les conflits politiques et l’instabilité dominent la politique de la région. 

Entre 2003 à 2006 SIHA a réussi à gagner la confiance de nombreux bailleurs internationaux et à élaborer des programmes divers, ainsi qu’élargir sa composition. 

En tant que réseau autochtone, le SIHA est certainement sur la bonne voie. L’expérience vécue nous a appris les leçons suivantes : il faut faire preuve de conséquence envers nos objectifs et notre vision, relier directement notre travail à celui des communautés de par la sous-région - d’où l’intérêt qu’a SIHA de se concentrer directement avec les associations ayant des entités sur le terrain et de faire entendre la voix des femmes de toute la sous région au niveau des grands programmes en cours sur les plans international et régional.
Au-delà du Pantalon

ما وراء البنطال