



Doc. 11702

12 septembre 2008

Combattre la violence à l'égard des femmes: pour une convention du Conseil de l'Europe

Rapport

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Rapporteur: M. José MENDES BOTA, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'Assemblée parlementaire s'est pleinement engagée dans la campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique (2006-2008). La mise en œuvre de la dimension parlementaire de la campagne par l'Assemblée a permis de mobiliser une quarantaine de parlements nationaux et un réseau européen de 56 parlementaires de référence qui ont, durant deux ans, développé plus de 200 activités à travers l'Europe pour dénoncer la violence domestique contre les femmes, sensibiliser les parlementaires et le grand public, et modifier les lois.

La violence domestique faite aux femmes est l'une des violations des droits de la personne humaine les plus répandues, qui touche tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Compte tenu de l'ampleur de ce phénomène, l'Assemblée considère qu'il est indispensable qu'elle reste mobilisée autour de la question de la violence à l'égard des femmes.

L'Assemblée devrait:

- encourager les parlements nationaux à renforcer les législations nationales en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes, et à poursuivre l'adoption et le contrôle de l'application des sept mesures phares identifiées par elle dans sa [Résolution 1582 \(2007\)](#), considérées comme des standards minimaux;
- poursuivre l'animation d'un réseau européen de parlementaires de référence chargés, dans chaque parlement national, de promouvoir la lutte contre la violence à l'égard des femmes;
- inviter le Conseil de l'Europe à rédiger une convention-cadre pour lutter contre les formes les plus sévères et répandues de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique à l'égard des femmes (entre partenaires ou ex-partenaires, cohabitant ou non), les agressions sexuelles (y compris le viol et le «viol marital») et le harcèlement, les mariages forcés, les crimes dits «d'honneur» et les mutilations sexuelles féminines.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par M. Mendes Bota	6
1. Introduction	6
2. «Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes»: bilan d'une expérience sans précédent au sein de l'Assemblée parlementaire	6
3. Perspectives d'actions futures au niveau parlementaire	8
4. Promouvoir la rédaction d'une convention-cadre sur les formes les plus sévères et répandues de violence à l'égard des femmes	10
5. Conclusions	11

A. Projet de résolution

1. La violence domestique à l'égard des femmes est l'une des violations de la personne humaine les plus répandues en Europe. La violence domestique touche tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et toutes les classes sociales. Selon les estimations disponibles, à l'échelle du continent européen, 80 millions de femmes seraient concernées par ce fléau.
2. L'Assemblée parlementaire salue la campagne menée par le Conseil de l'Europe de 2006 à 2008 pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui, pour la première fois, impliquait les trois dimensions politiques du Conseil de l'Europe (parlementaire, gouvernementale, locale et régionale) et associait les ONG. La campagne du Conseil de l'Europe «Stop à la violence domestique faite aux femmes» a contribué à une meilleure prise de conscience du phénomène et à faire reconnaître le fait que la violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique, est une violation inacceptable des droits de la personne humaine.
3. L'Assemblée souligne la mobilisation importante et la contribution majeure des parlements nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe, et des parlements ayant le statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire, à la mise en œuvre de la dimension parlementaire de la campagne. Durant deux ans, une quarantaine de parlements nationaux et 56 parlementaires de référence ont développé plus de 200 activités à travers l'Europe pour dénoncer la violence domestique contre les femmes, sensibiliser les parlementaires et le grand public, et modifier les lois afin de mieux protéger les victimes, poursuivre les auteurs de violence domestique et prévenir ce fléau. La mise en réseau des parlementaires de référence sous l'égide de l'Assemblée a constitué une méthode de travail innovante.
4. L'Assemblée se réjouit de la coopération développée au cours de la campagne avec l'Union interparlementaire, le Parlement européen et le Conseil nordique.
5. L'Assemblée considère néanmoins que la lutte contre la violence à l'égard des femmes doit être intensifiée. Le Conseil de l'Europe, gardien des droits de la personne humaine en Europe, doit jouer un rôle pionnier dans ce domaine. L'Assemblée entend rester mobilisée et encourager les parlements nationaux à poursuivre leurs efforts dans ce sens.
6. L'Assemblée invite par conséquent les parlements nationaux:
 - 6.1. à renforcer les législations nationales en matière de prévention de la violence à l'égard des femmes, suivant la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence;
 - 6.2. à poursuivre l'adoption et le contrôle de l'application des sept mesures phares identifiées par l'Assemblée au paragraphe 6.6 de sa [Résolution 1582 \(2007\)](#), et considérées comme des standards minimaux, à savoir:
 - «– la pénalisation de la violence domestique à l'égard des femmes, y compris la pénalisation du viol marital;*
 - la reconnaissance que la violence perpétrée entre (ex-)partenaires constitue une circonstance aggravante;*
 - la création d'un nombre adéquat de centres d'hébergement d'urgence sûrs;*
 - la possibilité d'éloigner le conjoint ou le partenaire violent et de prendre des mesures d'injonction à l'encontre des auteurs de violence;*
 - la garantie d'un accès effectif à la justice ainsi qu'à des mesures de protection pour les victimes;*
 - l'affectation de ressources budgétaires suffisantes pour la mise en œuvre de la loi;*
 - le suivi de l'application des lois votées par le parlement en matière de lutte contre la violence faite aux femmes»;*
 - 6.3. à soutenir la préparation d'une convention-cadre du Conseil de l'Europe sur les formes de violence les plus répandues et les plus sévères à l'égard des femmes, en coopération avec les ministères concernés;
 - 6.4. à désigner, au sein de leur délégation nationale auprès de l'Assemblée parlementaire, un parlementaire de référence chargé de suivre les développements législatifs en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes dans son pays et d'en rendre compte régulièrement à l'Assemblée;

- 6.5. à poursuivre les actions de sensibilisation des parlementaires et du grand public, ciblant particulièrement l'implication des hommes dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes, en collaboration avec les autorités gouvernementales, locales et régionales ainsi que les ONG;
 - 6.6. à organiser, à l'occasion de chaque Journée internationale pour l'élimination des violences envers les femmes (25 novembre), une action de sensibilisation au sein du parlement;
 - 6.7. à soutenir le travail des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.
7. L'Assemblée convient de réunir le réseau des parlementaires de référence en 2009 pour évaluer les progrès législatifs réalisés et préparer la contribution de l'Assemblée à la rédaction d'une convention-cadre.
8. L'Assemblée invite le Parlement européen et le Conseil nordique à poursuivre leur coopération avec le Conseil de l'Europe.
9. L'Assemblée invite l'Union interparlementaire à envisager des actions communes dans le cadre de la Campagne des Nations Unies pour l'élimination de la violence contre les femmes et les filles (2008-2015).

B. Projet de recommandation

1. Rappelant sa Résolution... (2008) – Combattre la violence à l'égard des femmes: pour une convention du Conseil de l'Europe –, l'Assemblée parlementaire salue la campagne menée par le Conseil de l'Europe de 2006 à 2008 pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui impliquait les trois dimensions politiques du Conseil de l'Europe (parlementaire, gouvernementale, locale et régionale) et associait les ONG.
2. L'Assemblée considère que la campagne du Conseil de l'Europe «Stop à la violence domestique faite aux femmes» a contribué à une meilleure prise de conscience du phénomène et à faire reconnaître le fait que la violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique, est une violation inacceptable des droits de la personne humaine.
3. En dépit des progrès réalisés et des textes internationaux déjà existants, l'Assemblée considère que la lutte contre la violence à l'égard des femmes doit être intensifiée. Elle est convaincue que la rédaction d'un instrument juridique incluant les «3 P» (protection des victimes, poursuite des auteurs, prévention) et adressant spécifiquement la question de la violence fondée sur le genre est nécessaire pour encourager les Etats membres à atteindre les standards minimaux dans ce domaine et pour renforcer leurs législations. L'Assemblée estime que l'élaboration d'une convention-cadre (suivant le modèle de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STE no 157) permettrait de proposer des lignes directrices et des dispositions définissant des objectifs que les Parties contractantes s'engagent à poursuivre à travers une législation nationale et une action gouvernementale appropriée.
4. L'Assemblée invite par conséquent le Comité des Ministres à élaborer une convention-cadre sur les formes sévères et les plus répandues de violence à l'égard des femmes en y associant l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et les ONG, qui devrait:
 - 4.1. intégrer la dimension de genre et traiter la spécificité de la violence perpétrée contre les femmes en raison de leur sexe;
 - 4.2. couvrir les formes les plus sévères et répandues de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique contre les femmes (entre partenaires ou ex-partenaires, cohabitant ou non), les agressions sexuelles (y compris le viol et le «viol marital») et le harcèlement, les mariages forcés, les crimes dits «d'honneur» et les mutilations sexuelles féminines.
5. Rappelant sa [Recommandation 1838 \(2008\)](#) – Renforcer l'autonomie des femmes dans une société moderne et multiculturelle –, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à mettre en place un rapporteur spécial du Conseil de l'Europe sur les droits des femmes qui, sous l'autorité du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, serait chargé du suivi des progrès réalisés en matière de droits des femmes, y compris dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.
6. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à intégrer la lutte contre les formes les plus sévères et répandues de violence à l'égard des femmes dans ses programmes d'assistance et de coopération (y compris parlementaires), et à rechercher des ressources extrabudgétaires pour financer ces activités.
7. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à renforcer sa coopération avec les Nations Unies dans le cadre de sa Campagne pour l'élimination de la violence contre les femmes et les filles (2008-2015), de sorte que les bonnes pratiques identifiées au cours de la campagne du Conseil de l'Europe soient développées et amplifiées au niveau mondial.

C. Exposé des motifs, par M. Mendes Bota

1. Introduction

1. En Europe, selon les statistiques disponibles, une femme sur quatre ou sur cinq a subi des violences physiques au moins une fois dans sa vie; 12 à 16 % des femmes ont fait l'expérience de sévices domestiques après l'âge de 16 ans¹. A l'échelle du continent européen, cette violation des droits de l'homme affecterait près de 80 millions de femmes. Face à l'étendue et à la gravité de ce phénomène, les chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, suivant les demandes exprimées par l'Assemblée parlementaire en 2002 et 2004², ont inscrit dans le Plan d'action du 3e Sommet de Varsovie une campagne paneuropéenne pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. Cette campagne paneuropéenne a été lancée le 27 novembre 2006 au Sénat espagnol et a été clôturée le 11 juin 2008 à Strasbourg, au siège du Conseil de l'Europe.

2. De juin 2006 à juin 2008, suivant sa [Résolution 1512 \(2006\)](#), l'Assemblée parlementaire a mis en œuvre la dimension parlementaire de la campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. J'ai été chargé de préparer en octobre 2007 un rapport d'évaluation à mi-parcours de la campagne³, dans lequel l'Assemblée parlementaire a identifié sept mesures législatives phares que les parlements nationaux des Etats membres ont été invités à adopter et/ou à superviser.

3. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes m'a chargé de préparer le rapport final d'évaluation de la dimension parlementaire de la campagne du Conseil de l'Europe. Je m'attacherai à démontrer dans quelle mesure cette campagne a contribué à mobiliser et impliquer les parlements nationaux et à modifier les lois dans plusieurs Etats membres. Comme l'a souligné M^{me} Sabuni, ministre pour l'Intégration et l'Egalité entre les femmes et les hommes de la Suède au nom de la présidence suédoise du Comité des Ministres⁴, la conférence de clôture de la campagne a marqué «la fin du début» de l'action du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. Aussi souhaiterais-je, dans un deuxième temps, mettre en avant les actions futures que pourraient entreprendre l'Assemblée parlementaire et les parlements nationaux dans ce domaine.

2. «Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes»: bilan d'une expérience sans précédent au sein de l'Assemblée parlementaire

Mise en réseau des parlements

4. La mise en œuvre de la dimension parlementaire de la campagne a reposé sur la mise en réseau des parlements nationaux des Etats membres et des parlements ayant le statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Par la nomination de 56 parlementaires de référence, les parlements impliqués dans la campagne ont marqué leur engagement à éradiquer la violence domestique. Au sein de leur parlement, dans leur circonscription électorale, les parlementaires ont multiplié les actions pour briser le silence. De nombreuses actions de sensibilisation ont été menées⁵. L'Union interparlementaire, le Parlement européen et le Conseil nordique ont été pleinement associés à la mise en œuvre de la campagne. Les parlementaires de référence ont eu des contacts réguliers (réunions de coordination du 19 octobre 2006 et des 4 et 5 juin 2007, et conférence finale du 30 avril 2008) pour confronter leurs expériences. Ce travail en réseau a été renforcé par la mise en place de six groupes régionaux⁶ qui se sont réunis à l'automne 2007 à Strasbourg, à Helsinki, à Vienne, à Sofia et à Paris.

1. CDEG (2006)3, pp. 7 et 8, «Combattre la violence à l'égard des femmes: études du bilan et actions prises dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», professeur Dr Carol Hagemann-White, voir www.coe.int/stopviolence, dimension gouvernementale de la campagne.

2. Voir la [Recommandation 1582 \(2002\)](#) sur la violence domestique à l'encontre des femmes et [Doc. 9525](#) (rapporteur: M^{me} Olga Keltošová, Slovaquie, Groupe démocrate européen), et [Recommandation 1681 \(2004\)](#) sur la Campagne pour lutter contre la violence domestique à l'encontre des femmes en Europe et [Doc. 10273](#) (rapporteur: M. Jean-Guy Branger, France, Groupe du Parti populaire européen).

3. [Résolution 1582 \(2007\)](#) et [Recommandation 1817 \(2007\)](#) sur «Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes»: évaluation à mi-parcours de la campagne, voir le [Doc. 11372](#) (rapporteur: M. José Mendes Bota, Portugal, Groupe du Parti populaire européen).

4. Allocution de M^{me} Sabuni le 10 juin 2008 à Strasbourg, lors de la conférence de clôture de la campagne.

5. Une synthèse des actions entreprises par l'APCE et les parlements nationaux est disponible (voir le document AS/Ega/Inf (2008) 8 rev). Voir également les actions entreprises dans chaque pays par le parlementaire de référence à l'adresse suivante: http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/ActionsbyCountry_en.asp.

5. Sous l'impulsion de l'Assemblée parlementaire, des actions paneuropéennes ont été relayées dans les parlements nationaux: adoption d'une déclaration solennelle contre la violence domestique le 25 novembre 2006, à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination des violences envers les femmes, organisation d'auditions parlementaires pour célébrer la Journée internationale de la femme (8 mars 2007), lancement d'une initiative visant à impliquer les hommes pour combattre la violence à l'égard des femmes autour du 25 novembre 2007⁷.

Mobilisation des parlements et interaction avec les travaux de l'APCE et du Conseil de l'Europe

6. La mobilisation des parlements pour mettre en œuvre la dimension parlementaire de la campagne a été facilitée par la mise à disposition d'outils de communication proposés par l'APCE et déclinés par plusieurs parlements nationaux: le «Manuel à l'usage des parlementaires» – guide pratique de la promotion de la lutte contre la violence domestique – est à présent disponible en 11 langues grâce au soutien apporté par les parlements nationaux. Un support visuel et du matériel promotionnel (posters, dépliants, rubans blancs) ont été proposés aux parlementaires de référence qui ont pu adapter le matériel et la ligne graphique dans leur langue nationale.

7. Il faut noter que, grâce aux quatre parties de session organisées chaque année à Strasbourg, l'APCE a été en mesure d'assurer le lien entre l'action des parlementaires de référence et les délégations nationales auprès de l'APCE qui ont été régulièrement informées des actions en cours, en particulier au moyen d'un site web et de six bulletins d'information publiés de janvier 2007 à avril 2008⁸. Les présidents des délégations nationales ont contribué à mobiliser les parlementaires et à relayer le message du Conseil de l'Europe dans leur parlement⁹. Par la mobilisation de ressources, par un soutien politique sans faille à la campagne du Conseil de l'Europe¹⁰, par les prises de position de ses Présidents, René van der Linden puis Lluís Maria de Puig, l'Assemblée parlementaire a fermement dénoncé la violence à l'égard des femmes et a fait de ce thème une question prioritaire depuis 2006.

8. Pour mettre en œuvre la dimension parlementaire de la campagne, l'APCE a souhaité développer une coopération entre les parlements nationaux et les gouvernements ainsi que les élus locaux et régionaux. A ce titre, la rencontre des parlementaires de référence et des contacts gouvernementaux de la campagne, le 5 juin 2007, a souligné la nécessité de renforcer les coopérations entre les différents acteurs au niveau national pour s'assurer que des mesures efficaces soient adoptées et mises en œuvre dans chaque Etat membre. L'APCE a également souhaité associer à ses travaux les organisations non gouvernementales, qui sont des maillons essentiels pour identifier et secourir les victimes, et mettre en place des programmes de prévention. Une coopération fructueuse a notamment été développée par l'APCE et par les parlements nationaux avec Amnesty International, la campagne du Ruban blanc (Royaume-Uni), le Réseau WAVE (Femmes contre la violence en Europe), le Regroupement «égalité-parité» des OING dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et le Lobby européen des femmes.

Promotion de standards législatifs minimaux dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe

9. Lutter contre la violence domestique faite aux femmes exige une volonté politique ferme de l'ensemble des décideurs et de nombreuses actions de sensibilisation pour faire changer les attitudes et les mentalités. Mais, sans l'adoption de normes juridiques, ce combat est vain. L'adoption des lois – et la supervision de leur mise en œuvre – constitue le cœur du travail parlementaire. La Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence, adressée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres, constitue une excellente base de travail pour définir des normes et des standards. L'Assemblée parlementaire, suivant le rapport que j'ai présenté le 5 octobre 2007, a pour sa part identifié sept mesures législatives phares considérées comme des standards minimaux¹¹ qui devraient être adoptées et/ou supervisées prioritairement:

«6.6.1. la pénalisation de la violence domestique à l'égard des femmes, y compris la pénalisation du viol marital;

6. Voir le site http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/RegionalSeminar_fr.asp.

7. Voir le site http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/mencombatviolence_fr.asp.

8. Voir le site http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/AcceuilNewsletter_fr.asp.

9. Sous l'impulsion de son président Jean-Claude Mignon, la délégation nationale française à l'APCE a organisé, le 15 mai 2008, conjointement avec la sous-commission sur la violence à l'égard des femmes, un colloque parlementaire à Paris sur le thème «Violences faites aux femmes au sein du couple: mieux prévenir pour mieux agir».

10. Voir l'adoption, par la Commission permanente de l'APCE, de la Déclaration de Saint-Marin (17 novembre 2006) en amont du lancement de la campagne et de la déclaration «Impliquer les hommes, facteur crucial de changement pour lutter contre la violence faite aux femmes» à Bratislava, le 23 novembre 2007.

- 6.6.2. *la reconnaissance que la violence perpétrée entre (ex-)partenaires constitue une circonstance aggravante;*
- 6.6.3. *la création d'un nombre adéquat de centres d'hébergement d'urgence sûrs;*
- 6.6.4. *la possibilité d'éloigner le conjoint ou le partenaire violent et de prendre des mesures d'injonction à l'encontre des auteurs de violence;*
- 6.6.5. *la garantie d'un accès effectif à la justice ainsi qu'à des mesures de protection pour les victimes;*
- 6.6.6. *l'affectation de ressources budgétaires suffisantes pour la mise en œuvre de la loi;*
- 6.6.7. *le suivi de l'application des lois votées par le parlement en matière de lutte contre la violence faite aux femmes».*

10. L'ensemble des parlements nationaux a été sollicité au moyen d'un questionnaire, et les résultats transmis par 39 parlements des Etats membres ainsi que le Canada ont été présentés lors de la Conférence finale de Vienne¹². Sans reprendre in extenso les résultats de cette enquête, quelques tendances peuvent être identifiées au vu des réponses recueillies:

- la violence domestique à l'égard des femmes est qualifiée d'infraction pénale dans deux tiers des Etats membres. Plusieurs Etats membres n'incriminent pas spécifiquement le «viol marital»¹³;
- l'éloignement du conjoint violent est une mesure prévue dans deux tiers des Etats, et c'est un développement positif qui témoigne d'une prise de conscience en Europe du fait que c'est à l'auteur de violence domestique de quitter le domicile conjugal ou de rester éloigné de la victime;
- la violence entre partenaires constitue une circonstance aggravante dans moins de la moitié des Etats;
- les places sûres dans des centres d'hébergement sont insuffisantes (seules 17 % des délégations nationales estimaient que leur pays dispose d'une place pour 7 500 habitants au minimum);
- de nombreuses délégations ont éprouvé des difficultés à évaluer les montants alloués à la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Souvent dispersées, les ressources allouées pour combattre la violence à l'égard des femmes peinent à être identifiées dans le budget national;
- enfin, plus de la moitié des délégations ont indiqué que leur parlement ne dispose pas d'instance chargée de suivre la mise en œuvre de la loi contre la violence domestique – alors qu'il s'agit d'une prérogative fondamentale des institutions parlementaires.

11. Il ressort de cette étude qu'aucun Etat européen ne remplit les sept mesures phares identifiées par l'APCE¹⁴. Cependant, les informations recueillies depuis 2006 indiquent que la campagne du Conseil de l'Europe a été un élément moteur pour encourager les parlementaires à initier des procédures d'interpellations au sein de leur parlement (Liechtenstein, Suède); des procédures législatives, qui n'ont pu aboutir pour le moment (Lituanie), sont en cours d'examen (Azerbaïdjan, Arménie) ou ont conduit à l'adoption de loi (Monaco, Slovénie). S'il faut se réjouir de ces avancées, les investigations menées nous rappellent que, à l'heure actuelle, les standards minimaux sont loin d'être remplis. Une conclusion s'impose: il est urgent d'agir et de rester mobilisés.

3. Perspectives d'actions futures au niveau parlementaire

12. Tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la campagne du Conseil de l'Europe s'accordaient à reconnaître que la lutte contre la violence à l'égard des femmes ne pourra cesser avec la fin de la campagne – et c'est également l'avis exprimé par les participants à la conférence finale de la dimension parlementaire de la campagne réunis à Vienne le 30 avril 2008, à l'invitation du Parlement autrichien¹⁵. Aussi, je proposerai trois axes de travail.

11. Paragraphe 6.6 de la [Résolution 1582 \(2007\)](#) sur «Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes»: évaluation à mi-parcours de la campagne.

12. Voir le document AS/EGA (2008) 15 rev2, disponible sur le site www.coe.int/stopviolence/assembly.

13. Un rapport est en cours de préparation à l'Assemblée parlementaire sur ce sujet (rapporteur: M^{me} Marlene Rupprecht, Allemagne, Groupe socialiste).

14. Seul le Canada remplit tous les critères à la fois.

15. Parlements: agissez maintenant pour stopper la violence domestique!, déclaration adoptée à Vienne le 30 avril 2008, voir <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteVoir.asp?ID=773>.

13. La mise en réseau des parlements nationaux a été un instrument puissant pour favoriser l'échange d'informations et d'expériences parlementaires, et pour travailler au niveau subrégional, avec la mise en place de six groupes régionaux animés par des coordonnateurs désignés par les parlementaires de référence. Comme le soulignait le Président de l'APCE, Lluís Maria de Puig, à Vienne, la mobilisation de l'ensemble des parlements nationaux par leur mise en réseau a constitué une méthode de travail unique et exemplaire, et certainement une valeur ajoutée de cette campagne dans le concert des institutions européennes et internationales. Le Conseil de l'Europe a en effet été en mesure de cibler tous les parlements nationaux pour relayer une campagne visant à promouvoir les droits de la personne humaine. Aussi, en premier lieu, je souhaiterais proposer que cette expérience puisse être prolongée au sein de l'Assemblée parlementaire, qui doit, en Europe, continuer à jouer un rôle moteur pour mobiliser les parlements nationaux sur ce thème.

14. Deuxièmement, la dimension parlementaire de la campagne a permis de faire émerger des thèmes de travail nouveaux, qui n'ont pu être traités:

- près de 80 % des parlementaires sont des hommes en Europe. L'implication des hommes pour combattre la violence à l'égard des femmes, qui a fait l'objet d'une action spécifique de l'APCE, mérite d'être poursuivie. Plusieurs pays ont initié la mise en place de réseaux de parlementaires hommes, s'inspirant du réseau actif au sein du Parlement suédois depuis 2002. A cet égard, je suis heureux que M. Steingrímur J. Sigfússon (Islande, GUE), président de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, prépare actuellement un rapport sur «Impliquer les hommes pour réussir l'égalité entre les femmes et les hommes» qui permettra d'approfondir et d'élargir les travaux entamés par l'APCE au cours de la campagne;
- le coût de la violence domestique est également un élément essentiel. Quelques études sont déjà disponibles et ont évalué le coût induit par la violence domestique¹⁶, que ce soit au niveau des services de santé, de justice, de police. Il faut cependant aussi prendre en compte les coûts – financiers et humains – induits indirectement pour la famille et l'économie nationale;
- l'investissement de ressources budgétaires dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes doivent devenir des priorités qui doivent être prises en compte dans l'élaboration du budget national, au moyen de l'intégration de la dimension de genre dans le budget (*gender budgeting*). Cela suppose d'être en mesure d'identifier clairement les ressources allouées – et d'identifier les objectifs poursuivis. Je salue à cet égard l'effort fait par les pays scandinaves et les pays Baltes à l'initiative de M^{me} Hägg, coordinatrice régionale, pour identifier les ressources allouées à la lutte contre la violence à l'égard des femmes¹⁷;
- la situation des femmes migrantes confrontées à la violence domestique et leur accès à des dispositifs de protection doivent être mieux appréhendés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. La coopération avec le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe basée à Lisbonne serait particulièrement utile pour associer les pays d'origine à cette réflexion. Je suis heureux que notre collègue, M^{me} Nursuna Memecan (Turquie, ADLE), ait déposé une proposition de recommandation sur ce thème¹⁸;
- certains concepts juridiques, tels le *stalking* (délit de persécution) ou le féminicide, pourraient également être explorés.

15. Enfin, la mise en place de programmes de coopération et d'assistance, y compris au niveau parlementaire, pourrait constituer un excellent moyen pour aider les parlements nationaux à renforcer leur législation, à élaborer des stratégies parlementaires pour modifier les lois et en assurer la supervision, et pour favoriser l'échange de bonnes pratiques. Il me semble important que des pays qui disposent d'une législation avancée (comme l'Espagne, l'Autriche, la Finlande, les Pays-Bas) puissent soutenir les efforts des pays les moins avancés. Le Conseil de l'Europe devrait intégrer la lutte contre la violence domestique faite aux femmes et d'autres formes de violence fondées sur le genre dans ses programmes d'assistance et de coopération, y compris parlementaire, et rechercher des ressources extrabudgétaires pour financer ces activités.

16. Voir CDEG (2006) 3, *ibid.*, p. 8, ou l'enquête menée par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) en France en 2007 (<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1180/ip1180.html>) sur «Les violences faites aux femmes».

17. «The Council of Europe Campaign to Stop Domestic Violence against Women: The costs of the fight to stop men's violence against women in the Nordic and the Baltic countries», étude préparée par le Parlement suédois, 2008, voir http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/Source/sweden_analysis_costofviolence_en.pdf.

18. Voir le Doc. 11613, «Femmes immigrées: un risque accru de violence domestique», proposition de recommandation déposée par Nursuna Memecan (Turquie, ADLE) et plusieurs de ses collègues.

4. Promouvoir la rédaction d'une convention-cadre sur les formes les plus sévères et répandues de violence à l'égard des femmes

16. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'APCE considère qu'il n'est plus suffisant d'adresser une recommandation aux Etats membres pour garantir la protection des femmes contre la violence domestique. A la suite des échanges de vues qu'a eus la commission en avril 2008 avec le Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, la Secrétaire Générale adjointe, Maud de Boer-Buquicchio, et les représentants d'organisations non gouvernementales, la commission a acquis la conviction qu'un instrument juridique dans ce domaine est devenu nécessaire pour assurer la protection des victimes, la poursuite des auteurs de violence et la prévention de ce fléau.

17. Si un consensus semble se dégager pour reconnaître qu'un instrument juridique devrait englober les «3 P» (protection des victimes, poursuites des auteurs, prévention), les positions divergent sur le champ d'une telle convention. Pour mémoire, les ministres de la Justice ont, lors de leur 27^e Conférence (Erevan, 12-13 octobre 2006), invité le Comité des Ministres à charger le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) à formuler des propositions sur «la nécessité pour le Conseil de l'Europe d'entreprendre des travaux dans ce domaine, éventuellement sous la forme d'un instrument international normatif destiné à lutter contre la violence intrafamiliale, en particulier à l'encontre du partenaire»¹⁹. La *Task force* du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, préconise pour sa part la préparation d'un «instrument juridiquement contraignant dans ce domaine» qui «devrait englober toutes les formes de violence fondées sur le genre infligées aux femmes tout au long de leur vie et inclure par conséquent les filles mineures»²⁰ (les parties en italique ont été soulignées par moi). Au cours de la conférence de clôture de la campagne (Strasbourg, 10 juin 2008), Nyamko Sabuni, ministre suédoise pour l'Intégration et l'Egalité entre les femmes et les hommes, a pour sa part considéré qu'une convention sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence perpétrée au nom de l'honneur, serait une contribution importante pour rendre les droits effectifs²¹.

18. Suivant la déclaration finale adoptée par les participants à la conférence finale de la dimension parlementaire de la campagne (Vienne, 30 avril 2008), la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes considère qu'un traité international dans ce domaine devrait intégrer la dimension de genre. Au cours de cette campagne, la dimension de genre de la violence exercée contre les femmes n'a en effet cessé d'être soulignée – puisque la très grande majorité des victimes sont des femmes, que la très grande majorité des auteurs sont des hommes, et que la violence domestique à l'égard des femmes découle d'un rapport d'inégalité entre les femmes et les hommes dans des sociétés encore imprégnées par les attitudes patriarcales. La commission considère qu'il est particulièrement important de s'assurer que cette convention pourra faire l'objet d'un suivi régulier par un mécanisme de *monitoring* indépendant. Aussi, la commission suggère que la convention, pour rester un instrument juridique efficace, se concentre sur les formes les plus sévères et répandues de violence exercées contre les femmes, en particulier la violence domestique contre les femmes (entre partenaires ou ex-partenaires, cohabitant ou non), les agressions sexuelles (y compris le viol et le «viol marital») et le harcèlement, les mariages forcés, les crimes dits «d'honneur» et les mutilations sexuelles féminines. La convention devrait au moins garantir l'application des sept mesures phares identifiées par l'Assemblée pour combattre la violence domestique à l'encontre des femmes.

19. Enfin, la commission plaiderait pour la préparation d'une convention-cadre. En effet, les études réalisées par le Conseil de l'Europe et l'APCE montrent que les Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de législations plus ou moins avancées, dans des systèmes juridiques divers. S'il est indispensable de se doter d'une convention, c'est-à-dire d'un instrument juridiquement contraignant au regard du droit international, l'élaboration d'une convention-cadre (suivant le modèle de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STE n° 157²²) permettrait de proposer des lignes directrices et des dispositions définissant des objectifs que les Parties contractantes s'engagent à poursuivre à travers une législation nationale et une action gouvernementale appropriée.

20. Suivant la suggestion émise par la *Task force* du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, le rapporteur appuie la proposition de mettre en place un rapporteur spécial du Conseil de l'Europe sur les droits des femmes, comme cela a été demandé par l'APCE dans sa [Recommandation 1838 \(2008\)](#), «Renforcer l'autonomie des femmes dans une société

19. Résolution no 1 relative aux victimes d'infractions, MJU-27 (2006) Resol. 1 Final, paragraphe 23.2.

20. Paragraphe 15 du rapport final d'activité de la *Task force* du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, EG-TFV (2008) 5 rev 1, 27 mai 2008.

21. Discours disponible à l'adresse suivante: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/violence_femmes/default_FR.asp.

22. Voir <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=8&DF=6/16/2008&CL=FRE>.

moderne et multiculturelle». Sous l'autorité du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ce rapporteur spécial serait chargé du suivi des progrès réalisés en matière de droits des femmes, y compris dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

5. Conclusions

21. L'Assemblée parlementaire devrait considérer que, en raison de l'ampleur de la violence domestique faite aux femmes qui touche l'ensemble des Etats membres, il est urgent d'agir et de poursuivre la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes. La campagne du Conseil de l'Europe «Stop à la violence domestique faite aux femmes» reposait sur les trois dimensions politiques du Conseil de l'Europe (parlementaire, gouvernementale, et locale et régionale), associait les ONG et ciblait le grand public. Elle a contribué à une meilleure prise de conscience du phénomène et à faire de la violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique, une violation inacceptable des droits de la personne humaine.

22. L'Assemblée souligne le fait que la campagne a permis de réunir une somme d'informations et d'expériences particulièrement riche, qui méritera d'être exploitée.

23. L'Assemblée pourrait proposer aux délégations nationales auprès de l'APCE de nommer un parlementaire de référence chargé de suivre les développements législatifs en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes dans son pays et d'en rendre compte régulièrement à l'APCE.

24. L'Assemblée parlementaire devrait poursuivre et renforcer sa coopération avec l'Union interparlementaire, le Parlement européen et le Conseil nordique, notamment dans le cadre de la Campagne des Nations Unies pour l'élimination de la violence contre les femmes et les filles (2008-2015).

25. L'Assemblée parlementaire devrait inviter le Comité des Ministres à rédiger une convention-cadre sur les formes sévères de violences à l'égard des femmes qui devrait:

- intégrer la dimension de genre et cibler la spécificité de la violence perpétrée contre les femmes en raison de leur sexe;
- couvrir les formes les plus sévères et répandues de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique contre les femmes (entre partenaires ou ex-partenaires, cohabitant ou non), les agressions sexuelles (y compris le viol et le «viol marital») et le harcèlement, les mariages forcés, les crimes dits «d'honneur» et les mutilations sexuelles féminines.

26. L'Assemblée parlementaire devrait inviter le Conseil de l'Europe à intégrer la lutte contre les formes les plus sévères et répandues de violence à l'égard des femmes dans ses programmes d'assistance et de coopération (y compris parlementaires), et à rechercher des ressources extrabudgétaires pour financer ces activités.

Commission chargée du rapport: commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes.

Renvoi en commission: [Doc. 11504](#) et Renvoi n° 3418 du 14 avril 2008.

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 12 septembre 2008.

Membres de la commission: M. Steingrímur J. **Sigfússon** (Président), M. José **Mendes Bota** (1re Vice-Président), M^{me} Ingrida **Circene** (2^e Vice-Présidente), M^{me} Anna **Čurdová** (3^e Vice-Présidente), M. Frank Aaen, M. John Austin,

M. Lokman Ayva, M^{me} Marieluise Beck, M^{me} Anna Benaki, M^{me} Oksana **Bilozir**, M^{me} María Delia Blanco Terán, M^{me} Olena **Bondarenko**, M. Predrag Bošcović, M. Jean-Guy **Branger**,

M. Igor Chernyshenko (remplaçante: M^{me} **Khorkina**), M. James **Clappison**, M^{me} Minodora Cliveti (remplaçante: M^{me} **Găleteanu**), M^{me} Diana Çuli, M. Ivica Dačić, M. Joseph Debono Grech, M. Marcello Dell'Utri, M. José Luiz Del Roio, M^{me} Lydie **Err**, M^{me} Catherine Fautrier, M^{me} Mirjana Ferić-Vac, M^{me} Sonia Fertuzinhos, M^{me} Alena Gajdúšková, M^{me} Ruth Genner (remplaçant: M. **Gross**), M^{me} Claude **Greff**, M. Attila Gruber, M^{me} Carina **Hägg**, M. Ilie Ilașcu, M^{me} Fatme Ilyaz, M^{me} Nataša Jovanović, M^{me} Birgen **Keleş**, M^{me} Krista Kiuru, M^{me} Irine Kurdadzé, M^{me} Angela Leahu, M. Terry **Leyden**, M^{me} Mirjana Malić, M^{me} Nursuna **Memecan**, M^{me} Danguté Mikutiené, M^{me} Ilinka Mitreva, M. Burkhardt Müller-Sönksen, M^{me} Christine Muttonen, M^{me} Hermine Naghdalyan, M^{me} Yuliya **Novikova**, M. Mark Oaten, M. Kent Olsson, M. Jaroslav Paška, M^{me} Maria Agostina Pellegatta, M^{me} Antigoni Papadopoulos,

M. Claudio Podeschi, M^{me} Majda Potrata, M^{me} Maria del Carmen **Quintanilla Barba**, M. Frédéric Reiss, M^{me} Mailis Reps, M^{me} Maria Pilar **Riba Font**, M^{me} Jadwiga Rotnicka, M^{me} Marlene Rupprecht, M^{me} Klára **Sándor**, M. Giannicola Sinisi, M^{me} Miet Smet, M^{me} Darinka **Stantcheva**, M^{me} Tineke Strik, M. Michał Stuligrosz, M^{me} Doris **Stump**, M. Han Ten Broeke, M. Vasile Ioan Dănuț **Ungureanu**, M^{me} Tatiana **Volozhinskaya**, M. Marek **Wikiński**, M. Paul Wille, M^{me} Betty Williams (remplaçante: Baroness **Gale**), M. Gert Winkelmeier, M^{me} Karin S. **Woldseth**, M^{me} Gisela Wurm, M. Vladimir **Zhidkikh**, M^{me} Anna Roudoula Zissi.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en gras.

Voir 36^e séance, 3 octobre 2008 (adoption du projet de résolution et du projet de recommandation amendé); et [Résolution 1635](#) et [Recommandation 1847](#).