



Doc. 11991

15 juillet 2009

Femmes immigrées: un risque accru de violence domestique

Rapport¹

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

Rapporteuse: Mme Karin S. WOLDSETH, Norvège

Résumé

Lors de la campagne du Conseil de l'Europe "Stop à la violence domestique faite aux femmes" (2006-2008), le Conseil de l'Europe a mis en exergue la nécessité de protéger les victimes, poursuivre les auteurs de violence et prévenir la violence à l'égard des femmes. Parce qu'elles sont confrontées à la barrière de la langue, aux pressions familiales et souvent à l'isolement, les femmes immigrées font face à des difficultés supplémentaires pour échapper à la violence. Elles sont exposées à un risque accru de violence domestique.

L'Assemblée parlementaire estime qu'il appartient aux Etats membres de mettre tous les moyens en œuvre pour que les dispositifs de protection et de réhabilitation des victimes soient accessibles, en droit et en pratique, à toutes les femmes, y compris les femmes immigrées résidant sur leur territoire. Elle réaffirme qu'aucun relativisme culturel ne saurait être invoqué pour justifier des pratiques qui portent atteinte aux droits fondamentaux des femmes immigrées et d'origine immigrée.

L'Assemblée pourrait par conséquent inviter les Etats membres à notamment renforcer le statut juridique des femmes immigrées qui ont rejoint leur époux par le biais du regroupement familial, adopter des plans d'action et des politiques actives ciblant les besoins spécifiques des femmes migrantes et la prévention de la violence à l'égard des femmes au sein des communautés immigrées, et promouvoir des politiques intégrées et coordonnées pour impliquer les hommes et renforcer les capacités des femmes migrantes.

L'Assemblée pourrait par ailleurs inviter le Comité des Ministres à tenir compte des besoins spécifiques des femmes immigrées lors de l'élaboration de la convention du Conseil de l'Europe sur la violence à l'égard des femmes, qui devrait notamment couvrir la violence domestique, les crimes dit "d'honneur", les mutilations sexuelles féminines et inclure des dispositions visant à promouvoir la coopération internationale avec les pays d'origine. L'Assemblée pourrait également encourager le Centre pour l'interdépendance et la solidarité mondiale du Conseil de l'Europe (Centre Nord Sud) à renforcer ses programmes de coopération dans le domaine de la lutte contre la violence fondée sur le sexe, y compris la violence domestique.

1. Renvoi en commission: [Doc 11613](#), renvoi N° 3470 du 27 juin 2008.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs par Mme Woldseth, rapporteuse	5
1. Introduction	5
2. Reconnaître les spécificités de la violence domestique au sein des communautés immigrées pour mieux la combattre et la prévenir	5
3. Adopter des stratégies nationales pour combattre et prévenir la violence domestique au sein des communautés immigrées, mieux protéger les victimes et renforcer leurs capacités	7
3.1. Consolider le statut des femmes migrantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe	7
3.2. Promouvoir l'adoption de plans d'actions gouvernementaux spécifiques	8
4. Avec les communautés immigrées et les pays d'origine, promouvoir la lutte contre la violence à l'égard des femmes	9
4.1. Soutenir le travail des organisations non gouvernementales	9
4.2. Impliquer les personnes relais au sein des communautés immigrées	10
4.3. Renforcer la coopération avec les pays d'origine pour promouvoir les droits des femmes et la lutte contre la violence à l'égard des femmes	10
5. Recommandations	11

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire constate que les femmes immigrées en Europe subissent une double discrimination, en raison de leur sexe et de leur origine. De plus, dans les communautés marquées par une forte culture patriarcale, elles peuvent être exposées à un risque accru de violence domestique. Confrontées à la barrière de la langue et aux pressions familiales, ces victimes se retrouvent souvent isolées, sans voix, avec un accès limité aux dispositifs existant de protection des victimes de violence domestique.
2. En Europe, une femme sur quatre ou sur cinq a subi des violences physiques au moins une fois dans sa vie. L'Assemblée réaffirme que toute forme de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, est inacceptable et constitue une violation grave des droits de la personne humaine. Aucun relativisme culturel ne saurait être invoqué pour justifier des pratiques qui portent atteinte aux droits fondamentaux des femmes immigrées et d'origine immigrée.
3. Lors de sa campagne "Stop à la violence domestique faite aux femmes" (2006-2008), le Conseil de l'Europe a mis en exergue la nécessité de protéger les victimes, de poursuivre les auteurs de violence et de prévenir la violence à l'égard des femmes. L'Assemblée estime qu'il appartient aux Etats membres de mettre tous les moyens en œuvre pour garantir que ces dispositifs de protection et de réhabilitation des victimes soient accessibles, en droit et en pratique, à toutes les femmes résidant sur leur territoire.
4. L'Assemblée invite par conséquent les Etats membres:
 - 4.1. à adopter des stratégies adaptées pour combattre la violence domestique et garantir la protection des victimes issues des communautés immigrées notamment:
 - 4.1.1. par l'octroi d'un statut juridique propre aux femmes migrantes ayant rejoint leur conjoint par le biais du regroupement familial, si possible dans un délai n'excédant pas une année suivant la date de leur arrivée;
 - 4.1.2. par la collecte de statistiques ventilées par sexe et par communauté permettant de mieux cerner la nature et l'ampleur du phénomène pour adopter des stratégies adéquates;
 - 4.1.3. par une offre de services d'aide et de protection adaptés, y compris un service d'interprétation pour les victimes;
 - 4.2. à adopter des plans d'action ciblés tenant compte des besoins spécifiques des femmes migrantes victimes de violence, y compris la violence domestique.
5. L'Assemblée invite également les Etats membres à adopter des politiques actives de prévention de la violence à l'égard des femmes au sein des communautés immigrées, notamment:
 - 5.1. par la mise en place de politiques intégrées et coordonnées visant au renforcement des capacités des femmes immigrées et à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes;
 - 5.2. par un soutien accru aux organisations non gouvernementales qui protègent, assistent et accompagnent les victimes de violence domestique, dans le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et la promotion des droits de la personne humaine;
 - 5.3. par la promotion de politiques actives d'intégration des migrants et de lutte contre le racisme et la xénophobie;
 - 5.4. par l'implication des hommes dans les stratégies de lutte contre la violence à l'égard des femmes au sein des communautés immigrées;
 - 5.5. par une coopération renforcée avec les pays d'origine des femmes migrantes visant à encourager ces Etats:
 - 5.5.1. à améliorer le statut des femmes et renforcer leur position dans la société;
 - 5.5.2. à adopter des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes;
 - 5.5.3. à assurer l'application effective des dispositifs législatifs de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes;
 - 5.5.4. à diffuser une information sur les avancées législatives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ciblant les ressortissants nationaux, et en particulier les femmes, résidant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

B. Projet de recommandation

1. Rappelant sa Résolution ... (2009) sur "Femmes immigrées: un risque accru de violence domestique", l'Assemblée parlementaire rappelle que toute forme de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, est inacceptable et constitue une violation grave des droits de la personne humaine. Aucun relativisme culturel ne saurait être invoqué pour justifier des pratiques qui portent atteinte aux droits fondamentaux des femmes immigrées et d'origine immigrée.
2. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à charger le Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO):
 - 2.1. à inclure dans la future convention du Conseil de l'Europe les formes les plus répandues et les plus sévères de la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, les crimes dit "d'honneur" et les mutilations sexuelles féminines (suivant la [Recommandation 1847 \(2008\)](#) de l'Assemblée);
 - 2.2. à prendre en compte dans ce contexte les besoins spécifiques des femmes migrantes et de prévoir des dispositions garantissant la protection des droits fondamentaux des femmes immigrées dans les Etats parties à la future convention et l'accès effectif aux dispositifs de protection et de réhabilitation;
 - 2.3. à inclure dans la future convention des dispositions de coopération internationale concernant la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération en matière de prévention de différentes formes de violence à l'égard des femmes ainsi que la protection et l'assistance aux victimes.
3. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à mettre en œuvre les mesures identifiées par la 8ème Conférence des Ministres responsables des questions de migration portant sur l'intégration des femmes migrantes et la protection des femmes migrantes isolées et vulnérables.
4. L'Assemblée demande par ailleurs au Comité des Ministres d'encourager le Centre pour l'interdépendance et la solidarité mondiale du Conseil de l'Europe (Centre Nord Sud) à renforcer ses programmes de coopération et lutter contre la violence fondée sur le genre, y compris la violence domestique, et de favoriser le dialogue entre les pays d'émigration et les pays d'immigration pour définir des stratégies communes de lutte contre la violence fondée sur le genre et de renforcement des capacités des femmes.

C. Exposé des motifs par Mme Woldseth, rapporteuse

1. Introduction

1. Au cours de la campagne "Stop à la violence domestique faite aux femmes" menée par le Conseil de l'Europe en 2006-2008², l'Assemblée parlementaire a souligné la nécessité de porter une attention particulière aux femmes immigrées ou d'origine immigrée³. Confrontées à la double discrimination à raison de leur sexe et de leur appartenance ethnique⁴, ces femmes qui subissent la violence au sein de leur famille doivent surmonter des obstacles additionnels liés à la barrière de la langue, à leur statut juridique et au contexte familial et culturel, qui rendent l'accès aux dispositifs de protection et de réhabilitation plus difficile.

2. Suite à la proposition de résolution déposée par M^{me} Memecan et d'autres collègues⁵, la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a été saisie pour préparer un rapport sur Femmes immigrées: un risque accru de violence domestique et m'a nommée rapporteuse le 12 septembre 2008. Dans le cadre de la préparation du rapport, la commission a organisé un échange de vues le 23 mars 2009 à Paris avec Mme Stéphanie Condon, Chargée de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED, France) et Olga Trostiansky, Présidente de la branche française du Lobby européen des femmes.

3. Il convient de rappeler que la violence à l'égard des femmes, et en particulier la violence domestique, est une violation grave et répandue des droits de l'homme, qui touche tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, toutes les couches sociales, et n'est donc pas une caractéristique propre aux communautés immigrées. Dans le même temps, il faut reconnaître que les victimes issues des communautés immigrées sont confrontées à des problèmes spécifiques. Cette situation exige une approche particulière, qui prenne en compte le contexte culturel des communautés immigrées. Ces difficultés spécifiques – et peut-être le risque accru de violence domestique – concernent un groupe hétérogène de femmes, dont les parcours migratoires et les trajectoires individuelles peuvent varier⁶. Je m'attacherai pour ma part à examiner la situation des femmes primo-arrivantes, qui ne disposent pas de la nationalité du pays d'accueil, sachant que les femmes d'origine immigrée (de la deuxième ou troisième génération) peuvent également être confrontées à des difficultés liées au contexte culturel ou social. La situation des femmes réfugiées et des immigrées clandestines ne sera pas spécifiquement traitée dans ce rapport.

4. On entend par violence à l'égard des femmes "tout acte de violence fondé sur l'appartenance sexuelle, qui entraîne ou est susceptible d'entraîner pour les femmes qui en sont la cible des dommages ou des souffrances de nature physique, sexuelle ou psychologique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte, la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée"⁷. Dans le contexte de la violence envers les femmes immigrées qui constitue l'objet de ce rapport, la Recommandation Rec(2002)5 du Conseil de l'Europe sur la protection des femmes contre la violence définit de plus la violence domestique comme étant «la violence perpétrée au sein de la famille ou du foyer, et notamment les agressions de nature physique ou psychique, les abus de nature émotive et psychologique, le viol et l'abus sexuel, le viol entre époux, partenaires habituels, partenaires occasionnels ou cohabitants».

2. Reconnaître les spécificités de la violence domestique au sein des communautés immigrées pour mieux la combattre et la prévenir

5. La violence subie par les femmes au sein des communautés immigrées est un phénomène encore mal appréhendé en Europe – et qui est peut être instrumentalisé, dans un contexte migratoire tendu en Europe. Certaines études empiriques ont été menées. Cependant, comme cela a été souligné par M^{me} Condon lors de l'échange de vues organisé par la commission sur l'égalité de l'Assemblée à Paris le 23 mars 2009, le système de collecte des données varie considérablement d'un pays à un autre: la définition des «femmes

2. <http://www.coe.int/stopviolence>.

3. Voir Doc. 11702 sur Combattre la violence à l'égard des femmes: pour une convention du Conseil de l'Europe (Rapporteur: José Mendes Bota, Portugal, Groupe du Parti populaire européen).

4. Voir Résolution 1478 (2006), Recommandation 1732 (2006) et Doc. 10758 sur L'intégration des femmes immigrées en Europe (Rapporteur: Gülsün Bilgehan, Turquie, Groupe Socialiste).

5. Doc 11613.

6. Voir par exemple les travaux de Paula Fagan, *Migrant women and domestic violence in Ireland: the experience of domestic violence service providers*, mai 2008, p.7.

7. Annexe à la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des femmes contre la violence.

immigrées» retenue pour les enquêtes nationales varie par exemple de la simple «étrangère» (Espagne) à l'ensemble des migrantes et descendantes (Allemagne). Aussi est-il pour l'heure impossible de disposer de données comparées en Europe.

6. Il convient aussi de souligner que les femmes au sein de communautés immigrées imprégnées de traditions patriarcales subissent quelquefois des formes de violences domestiques, parce qu'elles sont des sœurs, des filles ou des épouses. Certaines études tendent à montrer qu'il existe ainsi un continuum de violences fondées sur le genre qui s'exercent dans la sphère familiale ou dans le proche entourage. Les enquêtes nationales peuvent, selon M^{me} Condon, aider à contextualiser les formes de violences et les ressorts de la violence fondée sur le genre, tenant compte l'environnement familial et social ou la représentation des rapports entre les femmes et les hommes.

7. Il est donc difficile d'affirmer que les femmes immigrées subissent davantage de violence que les femmes issues des sociétés d'accueil, ou moins. Je souhaiterais me limiter à mentionner quelques chiffres:

7.1. En Espagne, où les étrangers représentent 11,3 % de la population totale, 12,1 % des femmes migrantes (contre 6 % des femmes espagnoles) indiquaient en 2006 avoir été victimes de violence par leur (ex) conjoint au moins une fois dans leur vie. 4,8 % des femmes étrangères (contre 2 % des Espagnoles) indiquaient avoir été victimes de leur (ex) conjoint au cours de l'année écoulée. En 2008, les femmes étrangères représentaient 44,3 % du nombre total des victimes recensées, alors qu'elles ne représentaient que 22,9 % en 2004⁸.

7.2. Selon les informations transmises par les 50 centres de crises de Norvège, 56% des femmes qui ont demandé de l'aide dans ces centres en 2006 étaient d'une origine ethnique autre que norvégienne (contre 45% en 2003). Bien qu'un tiers de ces femmes étaient exposées à des violences perpétrées par un conjoint norvégien, la majorité avaient subi de la violence au sein de familles ayant une origine ethnique autre que norvégienne⁹.

7.3. 3 En Irlande, les femmes migrantes représentaient entre 23% et 33% des personnes ayant eu recours aux prestataires de services sur la violence domestique en 2007¹⁰.

8. Ces chiffres témoignent des difficultés spécifiques rencontrées par ces victimes, qui nécessitent des actions particulières. Celles-ci doivent être initiées pour proposer des stratégies de protection et de prévention adaptées au contexte culturel et une offre de services accrue pour ces populations.

9. La barrière de la langue, les stéréotypes, le racisme, les discriminations fondées sur le genre sont autant de difficultés que rencontrent les femmes immigrées en Europe. Souvent, les primo-arrivantes sont victimes de l'isolement social et de la pression de la famille. Au manque d'autonomie sociale s'ajoute la question du statut juridique de ces femmes. Dans beaucoup de pays d'origine, les codes de la famille et les statuts personnels maintiennent les femmes dans une situation inférieure. Dans le pays d'accueil, leur permis de séjour et de résidence dépend souvent, durant une période probatoire, de celui de leur conjoint lorsqu'elles sont arrivées par le biais du regroupement familial. Porter plainte et/ou demander le divorce pour des faits de violence équivaut dans ce cas à un retour très probable vers le pays d'origine et/ou à un rejet par leur propre famille.

10. Cette situation fragilise de nombreuses femmes migrantes victimes de violence domestique, qui souvent renoncent à porter plainte contre un partenaire ou un conjoint violent. De plus, les services d'assistance et de protection proposés par l'Etat sont aussi sous-utilisés par les migrantes qui ne maîtrisent pas la langue, ou parce qu'elles n'en connaissent pas l'existence, ou que le recours à des services sociaux n'est pas une pratique culturelle habituelle¹¹.

8. Données préparées par la Délégation du gouvernement sur la violence de genre, sur la base des résultats de la dernière enquête à grande échelle sur la violence à l'égard des femmes et figurant dans le Plan de prise en charge et de prévention de la violence de genre dans les population étrangères immigrées ("*Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante*" (2009-2012)).

9. Discours d'ouverture du Secrétaire d'Etat Kjell Erik Øie (ministère de l'Enfance et de l'Egalité) à la conférence sur la violence domestique au sein des familles avec une origine ethnique minoritaire, organisée par Alternative to violence le 29 octobre 2007, <http://www.regjeringen.no>.

10. Paula Fagan, *ibid.*, p.41.

11. Paula Fagan met ainsi en exergue le fait qu'aucune femme chinoise victime de violence domestique n'avait été prise en charge par les services d'aide, alors que les Chinois constituent le deuxième plus grand groupe de migrants en Irlande. Paula Fagan, *ibid.*, p. 42.

11. Il faut encore noter que les formes de violences à l'égard des femmes constatées au sein des communautés immigrées en Europe peuvent revêtir des formes extrêmes et singulières (crimes dits «d'honneur», immolations par le feu, mariages forcés, mutilations sexuelles féminines) qui, au sein de ces communautés, se voient justifiées au nom de "l'honneur", de pratiques ancestrales ou d'une culture patriarcale – assortie d'un contrôle social des femmes – marqués. Ces formes extrêmes font l'objet de travaux spécifiques de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes¹². L'Assemblée s'est d'ailleurs prononcée à plusieurs reprises sur ces sujets, notamment pour rejeter tout relativisme culturel ou religieux qui amènerait les Etats à se soustraire à leur obligation d'éliminer toute forme de violence contre les femmes¹³.

12. Je me réjouis que le Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO)¹⁴ ait reconnu que la situation des femmes migrantes mérite une attention particulière lors de l'élaboration d'une future convention du Conseil de l'Europe: les femmes immigrées relèvent "des populations marginalisées, fragilisées ou encore de cultures différentes", "une approche complète et coordonnée" est nécessaire pour adapter "les différents domaines du droit (tels que le droit pénal, le droit civil, le droit de la famille, le droit de l'immigration, etc.)" et en "assurer l'efficacité". A ce titre, la future convention "devra tenir compte de la particulière vulnérabilité de certaines victimes, telles ... les migrantes"¹⁵.

13. La violence perpétrée par les hommes à l'encontre de leur conjointe ou partenaire peut aussi être exacerbée par le racisme, les discriminations et le sentiment d'impuissance ou d'exclusion sociale¹⁶. Aussi la lutte contre la violence à l'égard des femmes au sein des communautés immigrées est-elle étroitement liée aux politiques d'intégration des migrants, mais aussi à une meilleure prise en compte de la dimension de genre dans les politiques migratoires et de leurs effets sur les femmes et les hommes.

3. Adopter des stratégies nationales pour combattre et prévenir la violence domestique au sein des communautés immigrées, mieux protéger les victimes et renforcer leurs capacités

3.1. Consolider le statut des femmes migrantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

14. Dans de nombreux travaux, l'Assemblée a appelé les Etats membres du Conseil de l'Europe à agir avec diligence pour combattre la violence à l'égard des femmes, et à rejeter tout relativisme culturel qui pourrait être invoqué pour justifier des pratiques contraires aux droits de la personne humaine. En matière de violence à l'égard des femmes, il faut écarter toute interprétation culturelle ou religieuse (fondée sur la *charia'h* par exemple) qui pourrait être utilisée pour atténuer ou justifier des faits de violence à l'égard des femmes au sein des communautés immigrées, en particulier dans la sphère privée.

15. Dans sa [Résolution 1478 \(2006\)](#) sur *L'intégration des femmes immigrées en Europe*, l'Assemblée parlementaire avait souligné la nécessité de renforcer le statut des femmes migrantes arrivées en Europe par le biais du regroupement familial. Elle avait invité les Etats membres à "accorder un statut juridique à la femme immigrée, arrivée au titre du regroupement familial, indépendant de celui de son conjoint, si possible dans un délai n'excédant pas une année suivant la date de son arrivée" (para. 7.1.1)¹⁷. Dans sa [Résolution 1617 \(2008\)](#) sur *Situation de la démocratie en Europe – Défis spécifiques des démocraties européennes: le cas de la diversité et des migrations*, l'Assemblée a à nouveau appelé les Etats membres du Conseil de l'Europe à "envisager de donner aux femmes immigrées un statut juridique indépendant de celui de leur conjoint" (para. 17.1.5).

12. Voir notamment la [Résolution 1468 \(2006\)](#) et la [Recommandation 1723 \(2006\)](#) et [Doc. 10590](#) sur les Mariages forcés et mariages d'enfants (Rapporteuse: Rose-Marie Zapfl-Helbling, Suisse, Groupe du Parti populaire européen) ou la [Résolution 1681 \(2009\)](#) et la [Recommandation 1881 \(2009\)](#) sur l'urgence à combattre les crimes dits "d'honneur" (Rapporteur: John Austin, Royaume Uni, Groupe Socialiste).

13. Document 10934 (19 mai 2006) sur Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes, (Rapporteuse: M^{me} Cliveti, Roumanie, Groupe Socialiste).

14. Voir www.coe.int/violence

15. Voir para. 16, 35 et 61.c du rapport intérimaire du CAHVIO (CAHVIO (2009) 4 FIN).

16. Cf Paula Fagan, *ibid*, pp.16-17 ainsi que Nadja Lehmann "Sind Migrantinnen in besonderer Weise von (häuslicher) Gewalt betroffen?" (p. 7) dans sa contribution à l'atelier sur "la violence domestique dans le focus de la problématique d'intégration", Dortmund, 24 avril 2008.

17. Cette demande a été relayée par le Lobby européen des femmes, notamment à travers son projet sur "Droits égaux, voix égales: les femmes migrantes dans l'Union européenne", voir <http://www.womenlobby.org>.

16. Certains Etats, comme la Suède, ont introduit des dispositifs pour faciliter l'octroi d'un statut indépendant et d'un titre de séjour autonome aux femmes migrantes victimes de violence domestique. Le Royaume-Uni a défini en 2002 une procédure connue sous le terme de "règle de violence domestique" ("*domestic violence rule*") permettant à une femme migrante victime de violence domestique, et preuves à l'appui¹⁸, d'obtenir un titre de séjour autonome¹⁹. La France a pour sa part modifié en 2007 le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ainsi, pour les conjointes d'étrangers, "lorsque la communauté de vie a été rompue en raison de violences conjugales qu'il a subies de la part de son conjoint, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait du titre de séjour de l'étranger admis au séjour au titre du regroupement familial et peut en accorder le renouvellement", le conjoint victime de violence après son arrivée en France se voyant délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale". Les femmes étrangères peuvent donc désormais bénéficier d'une protection, "à la condition d'une application préfectorale bienveillante de la loi de 2007"²⁰.

17. Cependant, compte tenu de la nature cachée de la violence domestique, des difficultés – linguistiques, financières et quelquefois administratives-, de l'ignorance de ces mesures ou des pressions familiales si des démarches sont entreprises, ces mesures sont d'une efficacité limitée. Aussi me semble-t-il indispensable d'octroyer aux femmes migrantes, dans les meilleurs délais, un statut autonome propre.

18. La prévention de la violence à l'égard des femmes dans les communautés immigrées nécessite par ailleurs de consolider la place et le rôle des femmes migrantes dans les sociétés du pays d'accueil, par l'adoption de mesures visant à renforcer leurs capacités et leur autonomie économique et sociale (alphabétisation, formation, accès au marché du travail). L'implication des hommes au sein des communautés immigrées s'avère, ici aussi, fondamentale pour réussir les stratégies d'autonomisation des femmes et de lutte contre la violence à l'égard des femmes²¹. La lutte contre la violence domestique subie par les femmes immigrées doit donc s'inscrire dans le cadre de politiques intégrées, globales et coordonnées qui doivent non seulement protéger les victimes mais aussi garantir leurs droits fondamentaux et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes (y compris au sein des communautés immigrées), renforcer les capacités des femmes immigrées, promouvoir leur accès à une vie indépendante et favoriser leur participation à la vie publique et politique²².

3.2. Promouvoir l'adoption de plans d'actions gouvernementaux spécifiques

19. Plusieurs Etats en Europe ont choisi d'adopter des plans d'action nationaux qui se penchent spécifiquement sur la protection des victimes de violences intrafamiliales dans les communautés immigrées.

19.1. En Norvège, le plan d'action sur la violence domestique (2004-2007) a permis de financer le lancement d'un projet pour permettre aux centres d'accueil et aux services d'aide locaux d'acquérir les compétences et les connaissances relatives aux besoins des femmes immigrées victimes de violences, assorti d'un programme de formation des personnels concernés. Ces mesures ont été complétées par un plan d'action de lutte contre les mariages forcés (2008-2011)²³.

19.2. En Allemagne, le plan d'action II sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes adopté en 2007 vise à améliorer la protection des migrantes (en particulière issues de la Turquie et des pays de l'Europe de l'Est), qui sont, selon les études menées, davantage touchées par la violence domestique que les femmes allemandes. Ces mesures incluent notamment une coopération avec les

18. Deux preuves parmi les suivantes doivent être réunies: rapport médical ou lettre d'un docteur confirmant les blessures, une injonction d'éloignement de l'auteur de violence prononcée par une cour, un rapport de police, une lettre des services sociaux ou d'un centre d'hébergement pour victimes.

19. "*The justice system as an arena for the protection of human rights for women and children experiencing violence and abuse*", p. 37, sous la direction de Dr Cathy Humphreys et Rachel Carter, rapport final du projet Action de coordination sur les violations des droits de la personne humaine (CAHRV), février 2006.

20. Note de synthèse préparée en février 2009 par Marie Jo Zimmermann, Rapporteuse Générale (et Présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée Nationale (France)) et Guy Geoffroy, rapporteur, intitulée "Faut-il encore faire évoluer les lois concernant les violences à l'égard des femmes au sein du couple?"

21. Voir à ce sujet la [Résolution 1641 \(2008\)](#), la [Recommandation 1853 \(2008\)](#) et [Doc. 11760](#) sur Impliquer les hommes pour réussir l'égalité entre les femmes et les hommes (Rapporteur: Steingrímur J. Sigfússon, Islande, Groupe pour la Gauche unitaire européenne).

22. La nécessité de combattre la violence à l'égard des femmes par la promotion de politiques intégrées visant l'égalité des sexes a été mise en avant par le CAHVIO (voir CAHVIO (2009) 4 FIN, chapitre E) et appuyé par la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'Assemblée dans sa prise de position du 29 avril 2009 sur l'élaboration d'une future convention (AS/EGA/Inf (2009) 08). Il s'agirait de doter la future convention d'un 4^e pilier ("4^e P"), en complément de la Prévention, la Protection des victimes et la Poursuite des auteurs.

23. Réponse de la Norvège au questionnaire de l'Assemblée, AS/EGA/Inf (2008) 15 rev2.

associations de migrants, des programmes de sensibilisation et de tutorat ciblant les femmes, des actions favorisant l'intégration des migrants hommes et femmes et une action internationale pour promouvoir la lutte contre les mariages forcés et le renforcement du rôle des femmes²⁴.

19.3. La Belgique prévoit d'améliorer l'accessibilité des immigrées au dispositif législatif belge sur les violences conjugales lors de l'élaboration de son prochain Plan d'action national 2008-2011²⁵.

19.4. En 2007, après l'adoption d'une Loi organique 1/2004 sur les moyens de protection intégrale contre la violence de genre, le gouvernement espagnol a adopté un plan de prise en charge et de prévention de la violence de genre dans les population étrangères immigrées (2009-2012) qui comporte cinq objectifs: l'information, la formation des personnels concernés, la sensibilisation, une prise en charge adaptée aux circonstances des femmes étrangères victimes de violence de genre ainsi que le développement de moyens structurels visant les réformes normatives et la coopération entre les organisations de migrants et les organisations de femmes²⁶.

19.5. Enfin, dans sa Déclaration finale, la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des questions de migration réunis à Kyiv les 4-5 septembre 2008 ont appelé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre un plan d'action qui permettrait de "continuer à élaborer des mesures pour promouvoir et protéger les droits fondamentaux des migrants et des personnes issues de l'immigration particulièrement vulnérables, en tenant compte de leurs besoins spécifiques et des défis qu'il leur faut relever, et notamment pour (...) développer des mesures de prévention et des services d'accompagnement pour les migrants âgés et les femmes migrantes isolées notamment pour éviter les situations de vulnérabilité et d'abus"²⁷.

4. Avec les communautés immigrées et les pays d'origine, promouvoir la lutte contre la violence à l'égard des femmes

4.1. Soutenir le travail des organisations non gouvernementales

20. Comme cela a été mis en exergue lors de la campagne du Conseil de l'Europe "Stop à la violence domestique faite aux femmes" (2006-2008), les organisations non gouvernementales (ONG), qui sont en contact directs avec les victimes, jouent un rôle très important. Les services qu'elles proposent s'avèrent particulièrement importants pour permettre aux femmes migrantes d'accéder à des lieux de parole, de renforcer leurs capacités et, le cas échéant, de les orienter vers des dispositifs de protection, d'assistance et de réhabilitation²⁸.

21. L'accès des femmes migrantes à des services de conseil et d'assistance proposés par des structures laïques, fondées sur le respect du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, me semble ici primordial. L'action de ces ONG, qui s'adressent à des publics spécifiques, ne saurait être considérée comme contraire au principe de non discrimination, comme l'a rappelé récemment la plus haute juridiction du Royaume-Uni²⁹.

22. De même, le recours à des structures parallèles, en particulier les tribunaux religieux qui peuvent intervenir dans certaines matières civiles (comme le mariage, le divorce, l'héritage), devrait être ici écarté, même lorsque les solutions proposées par ces tribunaux doivent être *in fine* validée par le juge national³⁰: les pressions exercées sur les femmes migrantes pour s'adresser à ces tribunaux (accessibles dans la langue maternelle des migrants) en cas de problèmes au sein de la famille est particulièrement forte. Mais les faits de violence domestique relèvent aussi du droit pénal et doivent aboutir à la sanction des auteurs de violence.

24. *Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen*, <http://www.bmfsfj.de>

25. Pauline Bourtembourg, "Violence conjugale: des migrantes mieux protégées en Belgique", 27 novembre 2007, www.syfia.org.

26. "Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante" (2009-2012).

27. CDMG (2008) 43fin

28. On peut ici citer les organisations comme Southall Black Sisters (Royaume-Uni, <http://www.southallblacksisters.org.uk>) ou le Réseau pour l'autonomie des femmes immigrées et réfugiées (France, <http://rajfire.free.fr>).

29. Le 18 juillet 2008, la Haute Cour du Royaume Uni a invalidé la décision du Conseil d'Ealy visant à ne plus subventionner l'organisation Southall Black Sisters au motif que les services proposés étaient réservés aux femmes noires et issues des minorités et contrevenait au principe d'égalité et de cohésion.

<http://www.wluml.org/english/newsfulltxt.shtml?cmd%5b157%5d=x-157-562223>.

30. Tel est le cas des décisions prises par le Conseil de la Charia'h au Royaume Uni, conformément à l'*Arbitration Act* de 1996.

Les remèdes proposés par ces "tribunaux" s'appuient sur les principes religieux (et souvent discriminatoires envers les femmes) et peuvent, à l'issue de la procédure de médiation, dissuader les femmes de porter plainte – et d'avoir accès aux dispositifs de protection et de réhabilitation adéquats.

4.2. Impliquer les personnes relais au sein des communautés immigrées

23. Lors de l'audition sur la violence domestique sur "Changer les mentalités: défis et opportunités" organisée à Istanbul le 6 décembre 2007 par la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes³¹, le groupe de médias Hürriyet (Turquie) a présenté sa campagne de sensibilisation du grand public contre la violence à l'égard des femmes. Depuis 2005, Hürriyet cible spécifiquement la communauté immigrée turque en Allemagne avec la publication de reportages dénonçant la violence à l'égard des femmes turques. Une ligne téléphonique a été mise en place pour permettre aux femmes turques ou d'origine turque d'être mises en contact avec des conseillers et des travailleurs sociaux turcophones. Cette initiative s'appuie sur un réseau de collaborateurs volontaires³².

24. Certains gouvernements ont élaboré des publications s'adressant spécifiquement aux migrants. Dans son guide d'information sur l'égalité entre les femmes et les hommes issus de l'immigration, le Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité de la France établit la liste des pratiques interdites en France et les types de violence que peuvent subir les femmes issues de l'immigration, assortis d'informations pratiques sur les lieux d'écoute et d'aide³³. Le Ministère allemand a pour sa part édité une publication intitulée *Tatort Familie* («scène du crime: la famille») diffusée également en langue turque, russe, serbe et croate, et arabe.

4.3. Renforcer la coopération avec les pays d'origine pour promouvoir les droits des femmes et la lutte contre la violence à l'égard des femmes

25. La place accordée par les communautés immigrées à la femme est étroitement liée avec le statut qui leur est accordé par leur pays d'origine. A cet égard, il faut noter les avancées législatives certaines qu'a pu noter notre commission. Citons par exemple la Turquie (avec l'introduction de mesures fortes pour lutter contre la violence à l'égard des femmes), l'Algérie (avec le lancement d'une stratégie nationale contre la violence à l'égard des femmes en mai 2007) ou l'Inde (adoption d'une loi contre la violence domestique).

26. Lors de sa visite d'information au Maroc en octobre 2008³⁴, la Rapporteuse de l'Assemblée Antigoni Papadopoulos (Chypre, ALDE) a également constaté qu'il existe une réelle volonté politique de promouvoir le statut des femmes et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, relayée par un tissu associatif particulièrement actif. Ces ONG interviennent également auprès des femmes issues des communautés marocaines installées en Europe. Pourtant, l'application de ces lois et leur acceptation dans la société restent souvent insuffisantes. Ces avancées législatives sont souvent ignorées dans les communautés immigrées.

27. Dans le cadre de leur programme de coopération et d'aide extérieure, les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'Union européenne peuvent dès lors jouer un rôle essentiel pour renforcer les droits des femmes, promouvoir l'égalité en droit civil et la lutte contre les violences faites aux femmes dans les pays d'origine, sur la base des instruments internationaux comme la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. A cet égard, j'estime que le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle important pour favoriser la coopération entre pays d'origine et de destination des migrants et pour définir des stratégies transméditerranéennes de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

28. Par ailleurs, je note avec intérêt que le CAHVIO a lancé une réflexion sur la "Coopération internationale appropriée à certains types de violences"³⁵. Il serait en effet préjudiciable qu'une femme immigrée victime de violence domestique et résidant habituellement dans un Etat membre du Conseil de l'Europe ne puisse pas bénéficier de la protection de l'Etat, du seul fait qu'elle ait été transférée, de gré ou de force, dans un pays tiers. Je considère qu'il faut donc soutenir les travaux du CAHVIO et envisager dans la future convention "des dispositions destinées à faire en sorte que le fait que la victime se situe à l'étranger ne constitue pas un obstacle à sa participation à la procédure ainsi qu'à l'exercice de ses droits"³⁶.

31. Voir AS/Ega (2007) PV 11 addendum I.

32. <http://www.hurriyet.de/haberler/gegen-hausliche-gewalt/236178/kampagne-gegen-hausliche-gewalt> (site disponible en allemand et en turc).

33. Guide publié en avril 2007.

34. Visite effectuée dans le cadre de la préparation de son rapport sur "Agir pour combattre les violations de la personne humaine fondées sur le sexe, y compris les enlèvements de femmes et de filles" (Doc. 11784).

35. Voir CAHVIO (2009) 4 FIN, paragraphes 52 à 56.

36. *Ibid.*, para. 55.

5. Recommandations

29. L'Assemblée parlementaire devrait rappeler que toute forme de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, est inacceptable et constitue une violation grave des droits de la personne humaine. Aucun relativisme culturel ne saurait être invoqué pour justifier des pratiques qui portent atteinte aux droits fondamentaux des femmes immigrées et d'origine immigrée.

30. L'Assemblée devrait considérer qu'en raison des barrières linguistiques ou administratives et du contexte culturel, en particulier dans les communautés immigrées marquées par une forte culture patriarcale, les femmes migrantes peuvent être exposées à un risque accru de violence domestique.

31. L'Assemblée devrait par conséquent inviter les Etats membres:

31.1. à adopter des stratégies adaptées pour combattre la violence domestique et garantir la protection des victimes issues des communautés immigrées notamment:

- par l'octroi d'un statut juridique propre aux femmes migrantes ayant rejoint leur conjoint par le biais du regroupement familial, si possible dans un délai n'excédant pas une année suivant la date de leur arrivée;
- par la collecte de statistiques ventilées par sexe et par communauté permettant de mieux cerner la nature et l'ampleur du phénomène pour adopter des stratégies adéquates;
- par une offre de services d'aide et de protection adaptés, y compris un service d'interprétation pour les victimes;

31.2. à adopter des plans d'action ciblés tenant compte des besoins spécifiques des femmes migrantes victimes de violence, y compris la violence domestique;

31.3. à inscrire la lutte contre la violence domestique subie par les femmes immigrées dans le cadre de politiques publiques intégrées et coordonnées, visant le renforcement des capacités des femmes immigrées et l'égalité entre les femmes et les hommes.

32. L'Assemblée devrait également inviter les Etats membres à adopter des politiques actives de prévention de la violence à l'égard des femmes au sein des communautés immigrées, notamment:

32.1. par un soutien accru aux organisations non gouvernementales qui protègent, assistent et accompagnent les victimes de violence domestique, dans le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et la promotion des droits de la personne humaine;

32.2. par la promotion de politiques actives d'intégration des migrants et de lutte contre le racisme et la xénophobie;

32.3. par l'implication des hommes dans les stratégies de lutte contre la violence à l'égard des femmes au sein des communautés immigrées;

32.4. par une coopération renforcée avec les pays d'origine des femmes migrantes visant à encourager ces Etats:

- à améliorer le statut des femmes et renforcer leur position dans la société;
- à adopter des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes;
- à assurer l'application effective des dispositifs de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes;
- à diffuser une information sur les avancées législatives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ciblant les ressortissants nationaux, et en particulier les femmes, résidant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

33. L'Assemblée devrait par ailleurs inviter le comité ad hoc chargé de rédiger une convention du Conseil de l'Europe sur la violence domestique et la violence à l'égard des femmes (CAHVIO) à prendre en compte les besoins spécifiques des femmes migrantes et d'inclure dans la future convention des dispositions de coopération internationale concernant la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération en matière de prévention de différentes formes de violence à l'égard des femmes ainsi que la protection et l'assistance aux victimes.

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

Renvoi en commission: Doc. 11613, renvoi N° 3470 du 27 juin 2008

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 23 juin 2009.

Membres de la commission: Mme Pernille **Frahm** (Présidente), M. José **Mendes Bota** (1ère Vice-Président), Mme Ingrida **Circene** (2ème Vice-Présidente), Mme Anna **Čurdová** (3ème Vice-Présidente), Mme Sonja Ablinger, M. Francis **Agius**, M. Florin Sergei **Anghel**, Mme Magdalena Anikashvili, M. John **Austin**, M. Lokman **Ayva**, Mme Marieluise Beck, M. Ioannis **Giannellis Theodosiadis**, Mme Deborah Bergamini, M. Laurent Béteille, Mme Oksana **Bilozir**, Mme Rosa Delia Blanco Terán, Mme Olena **Bondarenko**, M. Pedrag Bošković, M. Han Ten Broeke (remplaçant: M. Paul **Lempens**), Mme Anna Maria Carloni, M. James Clappison (remplaçant: M. Tim **Boswell**), Mme Diana Çuli, Mme Lydie Err, Mme Catherine Fautrier, Mme Mirjana Ferić-Vac, Mme Sónia Fertuzinhos, Mme Doris **Frommelt**, Mme Alena **Gajdůšková**, M. Giuseppe Galati, Mme Claude **Greff**, M. Attila **Gruber**, Mme Carina **Hägg**, Mme Fatme Ilyaz, Mme Francine **John-Calame**, Mme Nataša Jovanović, Mme Birgen **Keleş**, Mme Krista **Kiuru**, Mme Elvira **Kovács**, Mme Angela Leahu, M. Terry **Leyden**, Mme Mirjana Malić, Mme Assunta Meloni, Mme Nursuna **Memecan**, Mme Danguté Mikutienė, M. Burkhardt Müller-Sönksen, Mme Hermine Naghdalyan, Mme Yuliya Novikova, M. Mark Oaten, M. Kent **Olsson**, Mme Steinunn Valdis **Óskarsdóttir**, Mme Antigoni **Papadopoulos**, M. Jaroslav Paška (remplaçante: Mme Tatiana **Rosová**), Mme M^a del Carmen **Quintanilla Barba**, M. Frédéric Reiss, Mme Mailis Reps, Mme Maria Pilar **Riba Font**, Mme Andreja **Rihter**, M. Nicolae **Robu**, Mme Jadwiga Rotnicka, Mme Marlene Rupprecht, Mme Klára **Sándor**, Mme Miet Smet, Mme Albertina Soliani, Mme Darinka Stantcheva, Mme Tineke Strik, M. Michał **Stuligrosz**, Mme Doris **Stump**, M. Mihal Tudose (remplaçante: Mme Maria **Stavrositu**), Mme Tatiana Volozhinskaya, M. Marek **Wikiński**, M. Paul **Wille**, Mme Betty Williams (remplaçante: Baronne Anita **Gale**), M. Gert Winkelmeier, Mme Karin S. Woldseth, Mme Gisela **Wurm**, M. Andrej Zernovski, M. Vladimir Zhidkikh, Mme Anna Roudoula Zissi.

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

Secrétariat de la commission: Mme Kleinsorge, Mme Affholder, Mme Devaux