



Doc. 13914

26 octobre 2015

Promouvoir les meilleures pratiques dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteure: Mme Sahiba GAFAROVA, Azerbaïdjan, Groupe des conservateurs européens

Résumé

L'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique («Convention d'Istanbul») a constitué une étape importante. Elle a prouvé que la violence à l'égard des femmes était désormais au premier rang des préoccupations politiques. Or, en dépit des progrès importants enregistrés depuis dix ans, les statistiques sont toujours aussi alarmantes.

Dans cette lutte commune contre la violence à l'égard des femmes, les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer. Tout d'abord, en garantissant que la législation nationale est en conformité avec la Convention d'Istanbul. Ensuite, en s'assurant que cette législation est mise en œuvre. Pour la première fois dans un traité du Conseil de l'Europe, le rôle des parlements et de l'Assemblée parlementaire dans le suivi de la mise en œuvre de cette convention est reconnu de manière explicite.

En détaillant des exemples de législation et de pratiques appliqués dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de violence à l'égard des femmes, le présent rapport vise à renforcer l'expertise des parlements et de l'Assemblée parlementaire en tant que législateurs. Il a aussi pour objectif de compléter les futurs travaux du GREVIO, l'organe de suivi de la convention, et les activités relatives au suivi parlementaire. La liste des mesures mises en avant dans le rapport n'est pas exhaustive et doit principalement servir d'incitation à de futures actions.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13523](#), Renvoi 4052 du 27 juin 2014.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Gafarova, rapporteure	4
1. Introduction	4
2. Exemples de législation et de pratiques en matière de violence à l'égard des femmes en Europe	4
2.1. Prévention	4
2.2. Protection des victimes	8
2.3. Poursuite des auteurs de violences	13
2.4. Politiques intégrées et collecte de données	20
3. Conclusions	22

A. Projet de résolution²

1. La violence à l'égard des femmes est un phénomène largement répandu qui touche une femme sur trois en Europe. De la violence domestique au viol comme arme de guerre, la violence à l'égard des femmes est une forme de discrimination et constitue une grave violation des droits de l'homme, qui menace la santé des femmes et leur bien-être social et économique. Par l'adoption de plusieurs textes, dont la [Résolution 1861 \(2012\)](#) «Promouvoir la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique» et la [Résolution 1963 \(2013\)](#) sur la violence à l'égard des femmes en Europe, l'Assemblée parlementaire a toujours soutenu les actions du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.
2. L'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») a constitué une étape importante. Elle a prouvé que la violence à l'égard des femmes était désormais au premier rang des préoccupations politiques. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient poursuivre sur cette lancée.
3. L'Assemblée rappelle que les parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire ont d'importants rôles à jouer dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, à la fois en tant que législateurs et par l'intermédiaire de leurs activités relatives au suivi parlementaire.
4. Reconnaissant que les Etats membres ont pris des mesures importantes pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, l'Assemblée tient à mettre en lumière de bonnes pratiques pouvant constituer une éventuelle source d'inspiration. Par ailleurs, l'Assemblée félicite et soutient les activités du Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence.
5. Au vu de ces considérations, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe:
 - 5.1. à signer et/ou à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, s'ils ne l'ont pas déjà fait;
 - 5.2. à mettre en œuvre les dispositions de la convention de manière effective, en tenant compte des futures conclusions du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et de toute recommandation formulée par le Comité des Parties;
 - 5.3. à s'appuyer sur les expériences d'autres Etats pour élaborer des lois et des stratégies afin de lutter efficacement contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes;
 - 5.4. à solliciter l'expertise des organisations d'aide aux femmes qui travaillent sur le terrain ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme lors de l'examen de la ratification ou de la mise en œuvre de la convention par les parlements nationaux;
 - 5.5. à mener des études et des collectes de données dans plusieurs domaines ayant trait à la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment le signalement par des professionnels, les procédures d'indemnisation et la délivrance des permis de séjour;
 - 5.6. à continuer de garantir un financement adéquat pour les mesures de prévention et les services d'aide et de protection des victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 29 septembre 2015.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Gafarova, rapporteure

1. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014 et a été ratifiée par 18 Etats Parties³. Les membres de l'Assemblée parlementaire et les parlementaires nationaux ont joué un rôle important tout au long du processus qui a conduit à ce résultat et continueront d'agir en ce sens⁴.

2. En détaillant des exemples de législation et de pratiques appliqués dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de violence à l'égard des femmes, le présent rapport vise à renforcer l'expertise de ces parlementaires en tant que législateurs. Il a aussi pour objectif de compléter les futurs travaux du GREVIO, l'organe de suivi de la convention, et les activités relatives au suivi parlementaire.

3. Dans le présent rapport, je traiterai des quatre grands domaines de la convention, les «4 P», à savoir la prévention, la protection des victimes, la poursuite des auteurs et les politiques intégrées, au moyen d'un catalogue de bonnes pratiques qui ont été mises en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette liste n'est pas exhaustive et doit servir principalement d'incitation à de futures actions.

4. Pour identifier ces exemples de bonnes pratiques, j'ai bénéficié du soutien de Women Against Violence Europe (WAVE), un réseau formel d'organisations non gouvernementales (ONG) européennes de femmes qui publie tous les ans des rapports par pays sur des thèmes liés à la violence à l'égard des femmes. Je tiens à les remercier pour leur aide précieuse.

5. Le cas échéant, j'ai également fait référence à l'étude publiée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) en mars 2014⁵. Bien qu'elle ne traite que partiellement de la zone géographique couverte par le Conseil de l'Europe, elle fournit des données intéressantes dans divers domaines ayant trait à la violence à l'égard des femmes. Ma collègue, Maria Edera Spadoni (Italie, NI), prépare un rapport plus détaillé sur la question de la collecte de données⁶.

2. Exemples de législation et de pratiques en matière de violence à l'égard des femmes en Europe

2.1. Prévention

2.1.1. Obligations générales (article 12)

6. L'article 12 de la Convention d'Istanbul impose aux Etats d'adopter au plan national un vaste éventail de mesures destinées à prévenir toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Ces mesures visent à faire évoluer les mentalités, le rôle des hommes et des femmes et les stéréotypes qui augmentent la tolérance envers la violence à l'égard des femmes. Ils devraient, par exemple, encourager les hommes et les garçons à contribuer activement à la prévention de toutes les formes de violence.

7. En 2002, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le ministère turc de la Santé et les forces armées turques ont décidé de créer un module spécifique destiné aux soldats turcs sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur la prévention de la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre⁷. En 2009, trois millions d'hommes avaient suivi cette formation, et le projet avait été pérennisé par un décret

3. Albanie, Andorre, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Malte, Monaco, Monténégro, Pologne, Portugal, Serbie, Slovaquie, Suède et Turquie (en date du 1^{er} septembre 2015).

4. Le mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul est composé de deux organes: un groupe d'experts indépendants, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), et une instance politique, le Comité des Parties. Les Parties sont tenues de soumettre les rapports du GREVIO aux parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire sera régulièrement invitée à faire le point sur la mise en œuvre de la convention (voir l'article 70 de la Convention d'Istanbul). Le 4 mai 2015, le Comité des Parties a tenu sa première réunion et a élu les membres du GREVIO, qui ont à leur tour tenu leur première réunion en septembre 2015.

5. La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE – Les résultats en bref, FRA, mars 2014.

6. La collecte systématique de données relatives à la violence à l'égard des femmes, [Doc. 13607](#).

7. Partnering with men to end gender-based violence: Practices that work from Eastern Europe and Central Asia, Fonds des Nations Unies pour la population, New York, 2009.

de l'armée turque. Bien que de nombreux soldats aient déclaré que la formation les avait profondément touchés, le programme s'est heurté à la résistance de certains autres et a eu des difficultés à obtenir l'adhésion de responsables militaires à tous les niveaux⁸.

2.1.2. Campagnes de sensibilisation (article 13)

8. Selon le rapport de la FRA, la plupart des cas de violence à l'égard des femmes ne sont signalés ni à la police ni à une quelconque organisation de soutien aux victimes. La moitié des femmes interrogées durant l'enquête ont déclaré qu'il n'existait pas de législation spécifique relative à la violence domestique dans leur pays de résidence ou qu'elles en ignoraient l'éventuelle existence. En moyenne, dans l'Union européenne, près d'une femme sur cinq (19 %) ne connaît aucun des services d'aide aux victimes de la violence à l'égard des femmes existant dans son pays. Cependant, une femme sur deux dans l'Union européenne déclare avoir récemment vu ou entendu des campagnes traitant de la violence à l'égard des femmes⁹. Cela m'amène à la conclusion que la plupart des femmes victimes de violence ne sont pas au courant de leurs droits et de l'existence des services de soutien à la disposition des victimes. Les campagnes de sensibilisation sont par conséquent un moyen essentiel pour les atteindre.

9. En 2011 et 2012, une campagne innovante sur la violence psychologique a été menée en Belgique¹⁰. Deux courts métrages diffusés à la télévision nationale décrivaient le déclin d'une relation et la violence sournoise qui y était associée. La campagne a eu un énorme impact sur la société belge en ce qu'elle montrait, à juste titre, que la violence ne se limitait pas à la dimension physique, si souvent dépeinte, mais qu'elle pouvait aussi prendre beaucoup d'autres formes, notamment psychologiques. Cette campagne a aussi été l'occasion de faire connaître au public la ligne d'appel d'urgence gratuite et anonyme réservée aux victimes de violence domestique.

10. Le centre d'aide d'urgence aux victimes de viol de Sarrebruck (Allemagne), ainsi que l'association de planning familial, ont trouvé une manière intéressante de diffuser largement et simplement leur numéro d'aide téléphonique. Ces coordonnées ont été imprimées sur les sachets utilisés par les boulangeries allemandes pour vendre du pain et des pâtisseries. Cette campagne de sensibilisation a permis de diffuser l'information parmi les clients des boulangeries, a attiré l'attention des médias et a depuis été reproduite dans l'ensemble du pays et au-delà¹¹.

11. Les campagnes de sensibilisation devraient être conçues en étroite collaboration avec les institutions nationales des droits de l'homme et les organes œuvrant pour l'égalité, la société civile et les ONG, notamment les organisations de femmes, et doivent s'appuyer sur des données précises afin que leurs messages ciblent bien le public concerné¹².

2.1.3. Education (article 14)

12. L'éducation joue un rôle fondamental dans la formation des attitudes et des comportements futurs et en fin de compte dans la modification de la perception sociale de la violence à l'égard des femmes. La Convention d'Istanbul préconise d'inclure dans l'éducation formelle et informelle des ressources pédagogiques sur des sujets tels que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non stéréotypés des genres, le respect mutuel et la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, ainsi que le droit à l'intégrité personnelle.

13. Pour illustrer mon propos, je voudrais mentionner une initiative particulière, «Voix contre la violence», lancée par l'Association mondiale des guides et des éclaireuses (AMGE) et par ONU-Femmes¹³. Grâce à des activités personnalisées en fonction de l'âge, comprenant des récits, des jeux, des concours d'affiches, des campagnes et du volontariat, ce programme mixte est un outil qui permet aux jeunes de comprendre les

8. Prévention de la violence à l'égard des femmes: article 12 de la Convention d'Istanbul, série de documents sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Marianne Hester et Sarah-Jane Lilley, Conseil de l'Europe, septembre 2014, p. 36.

9. Voir note 5.

10. «La violence psychologique, c'est de la violence tout court» – www.fredetmarie.be.

11. Campagne «Le viol/la violence: pas question !» (*Verwaltung/Gewalt kommt nicht in die Tüte*) sur les sachets de boulangerie – in Sensibilisation à la violence à l'égard des femmes: article 13 de la Convention d'Istanbul, série de documents sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Karin Heisecke, Conseil de l'Europe, septembre 2014, p. 27.

12. Voir note 5, p. 10.

13. www.unwomen.org/fr/digital-library/publications/2013/10/voices-against-violence-curriculum.

causes profondes de la violence au sein de leurs communautés, mais aussi d'éduquer et d'impliquer leurs pairs et la communauté pour prévenir cette violence. Cette campagne traite de formes spécifiques de violence à l'égard des femmes et des filles.

2.1.4. Formation des professionnels (article 15)

14. La Convention d'Istanbul prône la formation des professionnels concernés aux nombreuses causes, manifestations et conséquences de toutes les formes de violence. La formation ne permet pas seulement de sensibiliser les professionnels, elle contribue également au changement de perspective et de comportement de ces professionnels face aux victimes. En outre, elle améliore de manière significative la nature et la qualité du soutien apporté à ces dernières¹⁴.

15. De 2010 à 2013, la Serbie a mis au point une série de protocoles pour combattre la violence à l'égard des femmes¹⁵. Au titre de ces protocoles, toutes les agences participantes étaient tenues de former leur personnel dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Dans 11 villes, 550 prestataires de service public, y compris des juges, des procureurs, des travailleurs sociaux, des policiers, des membres du personnel de santé, des professeurs et des éducateurs ont été formés à la manière d'assurer des services intégrés à l'échelon local. Par ailleurs, la police et l'Ecole de la magistrature, ainsi que le service des ressources humaines de la fonction publique, ont mis en place des modules spécialisés dans leurs programmes de formation ordinaires. Ainsi, 361 policiers, 292 juges et procureurs et 150 fonctionnaires de l'Etat ont été formés à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la façon de traiter les victimes de violence sexiste sans les exposer à une victimisation secondaire¹⁶.

16. La formation de base des procureurs suédois comprend un module consacré à la violence domestique et aux maltraitances sexuelle et psychologique. Certains procureurs en chef se sont même spécialisés dans la violence domestique. Leur nombre augmente progressivement au fil des ans et, en avril 2010, ils n'étaient pas moins de 31 en activité au sein des 32 bureaux locaux du ministère public suédois.

17. L'académie de police turque¹⁷ a récemment mis au point une série de programmes de formation interne sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur la prévention de la violence à l'égard des femmes. Lors de la première session, organisée en mai 2015, les services de police principalement chargés des affaires de violence à l'égard des femmes ont été formés en particulier aux questions concernant les normes applicables et les obligations des Etats au titre de la Convention d'Istanbul.

18. Au total, 45 Etats membres du Conseil de l'Europe ont déclaré avoir mis en place des formations régulières à un certain niveau, destinées aux professionnels¹⁸. Cependant, il n'existe pas d'informations détaillées sur la qualité et l'efficacité de ces sessions et une «formation spécifique appropriée» peut recouvrir une foule de possibilités, allant des simples séances d'apprentissage de dispositions juridiques et d'informations succinctes à des sessions plus longues, obligatoires ou optionnelles. Il serait par conséquent nécessaire de recueillir des données sur ces formations et de procéder à des évaluations comparatives de leurs contenus, de leur qualité et de leurs effets.

2.1.5. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

19. La Convention d'Istanbul impose aux Etats d'établir ou de soutenir des programmes de traitement visant à apprendre aux auteurs de violence domestique et aux délinquants sexuels à adopter un comportement non violent, à assumer la responsabilité de leurs actes et à réfléchir à leur attitude envers les femmes.

14. Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), paragraphe 98.

15. Les mesures ont été élaborées par une équipe spéciale sous la conduite du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Politique sociale de la République de Serbie et publiées avec l'appui d'ONU-Femmes et du PNUD.

16. www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/ourwork/povertyreduction/successstories/combating-the-violence-against-women/.

17. Dans le cadre d'un programme de coopération intitulé «Programme de renforcement des capacités de la Turquie en matière de droits de l'homme». Ce programme est mis en œuvre par le Raoul Wallenberg Institute of Human Rights avec le soutien de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi).

18. Etude analytique des résultats du quatrième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe/Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Strasbourg, 2014, p. 77-78. Sur les 47 Etats membres, 46 ont fourni les informations demandées en temps voulu pour ce rapport analytique. La Fédération de Russie n'a pas fourni d'informations.

20. Au Luxembourg, la loi sur la violence domestique, modifiée en juillet 2013, fait obligation aux auteurs sous ordonnance d'interdiction de comparaître dans un délai d'une semaine devant un service spécialisé chargé des auteurs de violence. A défaut, l'auteur sera convoqué et fera l'objet d'un rapport au bureau du procureur. Il doit collaborer avec la police, les autorités judiciaires et de l'Etat et travailler en étroite coopération avec le service d'assistance aux victimes de violence domestique. Cette initiative vise à encourager les auteurs à assumer la responsabilité de leurs actes et à prévenir la récidive.

21. En France, l'article 15 de la loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, adoptée le 23 juillet 2014, prévoit l'insertion dans le Code pénal de l'alinéa «la réalisation, à leurs frais, d'un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes» dans les articles relatifs aux obligations pouvant être imposées par le juge au titre d'une condamnation pénale. Cet ajout est une conséquence directe de la ratification de la Convention d'Istanbul par la France¹⁹.

22. Au Royaume-Uni, le programme de traitement de base des délinquants sexuels, lancé en 1991, est le principal programme proposé à titre volontaire aux auteurs de violence à caractère sexuel à risque moyen et élevé dans les prisons britanniques. Il aide les auteurs à comprendre comment et pourquoi ils ont commis des infractions sexuelles et les sensibilise au préjudice qu'ils ont causé aux victimes. Sur une période de deux ans, les auteurs traités ont présenté des taux de récidive sexuelle et/ou violente inférieurs à ceux des délinquants non traités. L'impact le plus fort s'est produit sur les délinquants à risque moyen. Les participants ont indiqué qu'ils comprenaient mieux la portée de leurs agressions ainsi que les effets de celles-ci sur les victimes, et qu'ils avaient acquis des stratégies d'adaptation pour l'avenir. Toutefois, ce programme Core SOTP ne semble pas être un traitement suffisant pour les délinquants à risque élevé²⁰.

2.1.6. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

23. Tout en respectant leur liberté d'expression et leur indépendance, le secteur privé et les médias doivent être encouragés à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'à mettre en place des lignes directrices pour prévenir la violence à l'égard des femmes et renforcer le respect de leur dignité. A ce jour, 16 Etats membres du Conseil de l'Europe se sont dotés d'un code ou ont élaboré un ensemble de lignes directrices pour les médias²¹.

24. En janvier 2013, le ministre du Travail et des Politiques sociales d'Italie et le président de l'Institut d'autodiscipline publicitaire (Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria – IAP) ont convenu de renforcer leur coopération dans le contrôle et la suppression des publicités choquantes et indécentes. Le Département de l'égalité des chances de la présidence italienne du Conseil des ministres est désormais habilité à demander le retrait des publicités montrant des images dégradantes des femmes, contenant des images d'actes de violence perpétrés contre des femmes ou incitant à la violence à leur égard. Il en ira de même en cas de signalement provenant d'autres entités. Entre février 2013 et juillet 2014, le Département de l'égalité des chances a signalé 14 publicités choquantes à l'IAP, dont sept ont été retirées. Au cours de la même période, la diffusion de 19 publicités offensantes a été stoppée par l'IAP²². On pourrait souhaiter que la procédure soit accélérée entre le moment du signalement et la décision de retrait, car pendant les quinze jours qui s'écoulent, la publicité et son message sont encore largement diffusés.

25. En partenariat avec le Centre de formation professionnelle des journalistes (CENJOR), la Commission sur la citoyenneté et l'égalité des genres (CIG), le mécanisme national portugais pour l'égalité entre les femmes et les hommes, promeut un module de formation de 12 heures intitulé «Genre et information» à l'intention des journalistes bénéficiant d'un titre professionnel, comprenant des formations sur la violence fondée sur le genre comme expression d'asymétrie de pouvoir entre les hommes et les femmes, la violence à l'égard des femmes (le cas des mutilations génitales féminines), la violence domestique comme exemple de violence fondée sur le genre et la couverture médiatique de l'homicide dans le cadre des relations intimes. Le formateur responsable de la question de la violence fondée sur le genre est coordinateur de l'Observatoire

19. Article 41-1 du Code de procédure pénale et articles 132-45 et 222-44 du Code pénal. Voir le rapport de l'Assemblée parlementaire intitulé «Prévenir la violence à l'égard des femmes en se concentrant sur les auteurs» (rapporteuse: M^{me} Athina Kyriakidou), Doc. 13634, paragraphe 26.

20. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle: article 16 de la Convention d'Istanbul, série de documents sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Marianne Hester et Sarah-Jane Lilley, Conseil de l'Europe, septembre 2014, p. 32-33.

21. Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Monténégro, Pays-Bas, Royaume Uni, Serbie, Turquie et Ukraine – voir note 18, annexe, p. 75.

22. www.pariopportunita.gov.it/index.php/primo-piano/2489-protocollo-dpo-iap-riunione-di-insediamento-del-comitato-paritetico.

des femmes assassinées, structure créée en 2004 par l'UMAR, une ONG sur l'égalité entre les femmes et les hommes. L'observatoire analyse l'ensemble des travaux journalistiques et articles de presse consacrés aux affaires d'homicide dans le cadre des relations intimes²³.

26. En Ecosse (Royaume-Uni), la campagne «Tolérance Zéro» a produit un manuel destiné aux professionnels des médias et intitulé «Handle with Care: A guide to responsible media reporting of violence against women»²⁴. Ce guide fournit des recommandations sur les normes de signalement en la matière, des exemples de bonnes pratiques et des conseils sur la manière de communiquer avec les victimes de violence.

2.2. Protection des victimes

27. Les mesures de protection et de soutien des femmes victimes de violence doivent entre autres s'appuyer sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, éviter une victimisation secondaire et viser à leur émancipation et indépendance économique.

2.2.1. Champ d'application de la Convention d'Istanbul (articles 2, 4, 59, 60 et 61)

– Définition de «victime»

28. Le terme «victime» désigne à la fois les victimes de violence à l'égard des femmes et les victimes de violence domestique. La convention encourage également les Etats Parties à étendre son champ d'application aux hommes et aux enfants victimes de violence domestique. Ils peuvent le faire de la manière qu'ils considèrent la plus appropriée, en tenant notamment compte des spécificités du contexte national et de l'évolution de leur société²⁵.

29. L'Autriche a mis en place la première loi sur la protection contre la violence domestique en 1997²⁶. Cette loi s'applique à toutes les victimes, quels que soient leur sexe, âge ou situation familiale. Ne définissant pas la relation avec l'auteur des actes de violence, la loi est applicable à toutes les victimes, les protégeant contre toutes les formes de violence en tout lieu, public ou privé (domicile, lieu de travail, école, crèche, pendant les vacances, etc.).

– Droit de séjour des femmes migrantes

30. La menace de l'expulsion ou de la perte du droit de séjour est souvent utilisée par les auteurs de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique pour dissuader leurs victimes de chercher de l'aide auprès des autorités ou de les quitter. Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, les conjoints ou les partenaires étrangers doivent rester mariés ou entretenir une relation durable (souvent entre un et trois ans) pour pouvoir bénéficier d'un titre de séjour autonome. De ce fait, de nombreuses victimes subissent des violences pendant une longue période. La convention entend garantir que les femmes migrantes victimes de violence qui dépendent de leur conjoint ou de leur partenaire pour obtenir un droit de séjour, se voient accorder, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, un titre de séjour autonome d'une durée de validité limitée.

31. En août 2012, le Service irlandais de la naturalisation et de l'immigration (INIS) a rendu publique une mesure qui prévoit d'accorder un titre de résident indépendant aux femmes migrantes victimes de violence domestique qui autrement dépendraient de leurs conjoints violents pour renouveler leur titre de séjour. L'INIS a également publié des lignes directrices²⁷ pour aider les victimes dont la relation a pris fin à obtenir un titre de séjour indépendant. Les victimes doivent apporter la preuve des violences domestiques en produisant, par exemple, une ordonnance de protection, un rapport médical attestant de lésions ou un rapport de police sur les incidents.

23. «Les médias et l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national – Compilation de bonnes pratiques dans les Etats membres», Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Conseil de l'Europe, juillet 2014, p. 38-39.

24. www.zerotolerance.org.uk/sites/all/files/files/HWC_V5%281%29.pdf.

25. Rapport explicatif, paragraphe 37.

26. La loi sur la violence domestique de 1997 a été publiée le 30 décembre 1996 (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie – GeSchG, Bundesgesetzblatt 759, Jahrgang 1996). Des dispositions additionnelles importantes sont entrées en vigueur en 2009 (intitulées «Deuxième loi sur la violence»). La dernière modification est entrée en vigueur en septembre 2013.

27. INIS, *Victims of Domestic Violence Immigration Guidelines*, 2012.

32. En Belgique, de nouvelles dispositions ont été introduites en 2006 et en 2007 dans la loi sur l'immigration afin de permettre aux migrantes victimes de violence domestique de ne pas perdre leur droit de séjour lorsqu'elles quittent un partenaire violent. Pour cela, elles doivent prouver qu'elles sont victimes d'actes de violence domestique²⁸.

33. Dans ce domaine, il est urgent de mener des recherches afin de mieux appréhender la situation, de tirer les enseignements des expériences et de doter les Etats Parties à la Convention de recommandations concrètes sur la mise en œuvre de cet article important.

– Les femmes réfugiées

34. La convention fait aussi expressément référence à la protection des femmes réfugiées contre la violence et établit plusieurs obligations relatives aux demandes d'asile (article 60). Les Etats Parties doivent prendre des mesures pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre soit reconnue comme une forme de persécution au sens de l'article 1.A(2) de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Elle demande également aux Etats d'appliquer une interprétation sensible au genre à chacun des motifs de la convention, et d'adopter des lignes directrices fondées sur le genre et des procédures d'asile sensibles au genre, tout en respectant le principe du non-refoulement (article 61).

35. En 2007, la Belgique a adopté une loi sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes²⁹ qui impose aux autorités belges d'intégrer la dimension de genre dans toutes les politiques fédérales, y compris les procédures d'asile. Un ensemble d'instructions a été adopté pour aider les agents de l'immigration qui examinent les demandes d'asile liées au genre et une formation sur les questions liées au genre a été organisée pour les interprètes. Une brochure spécifique au genre intitulée «Femmes, jeunes filles et asile en Belgique: informations pour les femmes et jeunes filles demandeuses d'asile» a été traduite en sept langues et contient des informations sur les droits et les devoirs liés à la procédure d'asile, comme le droit de demander que l'entretien soit mené par une enquêtrice et une interprète, le droit à un entretien individuel et l'accès à un service de garde d'enfants pendant l'entretien. La brochure aborde aussi des thématiques plus spécifiques aux femmes, comme la grossesse, la contraception et d'autres questions liées à la santé et à leurs droits en matière de sexualité et de procréation, les questions de santé et de bien-être, les violences intrafamiliales, d'autres formes de violence, l'exploitation et les mutilations génitales féminines³⁰.

36. Concernant la crise des réfugiés et des migrants qui touche actuellement l'Europe, je souhaiterais souligner que la violence à l'égard des femmes durant leur voyage clandestin est très répandue et devrait constituer une préoccupation majeure pour nous tous. En effet, en plus des difficultés rencontrées par un migrant irrégulier durant tout voyage clandestin – faim, soif, fatigue extrême, conditions de voyage terribles avec des milliers de femmes et d'hommes se noyant en mer Méditerranée – les femmes sont victimes de violence sexuelle, enlevées par les passeurs et les trafiquants et violées dans les centres de détention. Ces femmes ont des droits fondamentaux qui doivent être respectés. Cela signifie que lors de leur arrivée, elles devraient être logées dans des centres de réception en toute sécurité. Elles devraient avoir accès à des procédures d'asile sensibles au genre et des services de soutien, comme exigé dans la Convention d'Istanbul. Sans compter la nécessité de contester la légalité des détentions longues quand celles-ci s'avèrent inappropriées.

– Femmes handicapées

37. La liste des motifs de discrimination figurant dans l'article 4.3 de la convention s'inspire de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de son Protocole n° 12 (STE n° 177)³¹. La liste non exhaustive inclut le handicap.

28. Collectif contre les violences familiales et l'exclusion, regroupement familial et violence conjugale: éviter la double victimisation des femmes migrantes, novembre 2013.

29. Loi du 12 janvier 2007 visant au contrôle de l'application des résolutions de la Conférence mondiale sur les femmes, réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales (M.B. 13 février 2007).

30. [Convention d'Istanbul – Un outil pour mettre fin aux mutilations génitales féminines](#), Amnesty International et Conseil de l'Europe, novembre 2014, p. 32.

31. Rapport explicatif, paragraphe 52.

38. Il est estimé que les femmes handicapées sont de 1,5 à 10 fois plus exposées à la violence que les femmes sans handicap³². Selon l'enquête de la FRA, plus d'une femme sur deux présentant des problèmes de santé, un handicap ou des difficultés dans la vie quotidienne est ou a été victime de violence psychologique de la part de son partenaire ou de harcèlement sexuel. Un tiers est victime de violence physique³³.

39. Je tiens à ajouter que les femmes handicapées victimes de violence rencontrent des obstacles spécifiques susceptibles de les empêcher de signaler les abus et les violences dont elles souffrent³⁴. Il peut s'agir entre autres: de difficultés d'accès à l'information; du nombre réduit de foyers accessibles aux femmes handicapées; du risque de ne plus bénéficier d'un auxiliaire de vie si elles quittent leur domicile; de la peur d'être placée en institution ou de perdre la garde de leurs enfants.

40. Beverley Lewis House est le seul refuge du Royaume-Uni à accueillir des femmes rencontrant des difficultés d'apprentissage et victimes de violence domestique³⁵. Le service peut héberger 12 femmes, la durée moyenne de séjour étant de deux ans. Le plan de soutien intensif inclut des conseils individuels et une thérapie comportementale cognitive. La plupart des femmes mènent par la suite une vie autonome en bénéficiant d'un soutien, certaines avec quelques heures d'aide sociale par semaine, après avoir acquis des compétences pratiques et une nouvelle assurance.

2.2.2. Services de soutien généraux (article 20)

41. Les services de soutien sont indispensables à une protection et un rétablissement efficaces des femmes victimes de violence. Ces services aident à prévenir de nouvelles violences et assistent les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social. Ils doivent être gratuits et d'un accès facile et sûr.

42. Il convient d'établir une distinction entre les services de soutien généraux et les services de soutien spécialisés³⁶. Les premiers font référence au soutien fourni par les pouvoirs publics dans les domaines de l'aide sociale, de la santé et de la recherche d'emploi, qui s'inscrit dans le long terme et s'adresse au grand public et pas seulement aux victimes. A l'inverse, les services spécialisés façonnent le soutien et l'assistance en fonction des besoins – souvent immédiats – des victimes de formes spécifiques de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique, et ne sont pas ouverts au grand public. Bien qu'ils puissent être gérés ou financés par l'administration publique, la grande majorité des services spécialisés sont assurés par des ONG.

43. En Autriche, la deuxième loi sur la protection contre la violence de 2009 instaure, au cours des procédures civiles et pénales, une assistance psychosociale et juridique devant les tribunaux pour les victimes de violence. L'assistance est fournie par des organisations de protection des victimes, des centres d'intervention et des centres de prévention de la violence. Avec l'assistance psychosociale devant les tribunaux, les victimes sont accompagnées jusque dans les locaux de la police pour établir le signalement, elles sont informées des procédures pénales et y sont préparées, et elles sont assistées lors de l'interrogatoire devant le tribunal et durant le procès. L'assistance juridique devant les tribunaux consiste en la représentation par un avocat au cours des procédures pénales, afin de protéger les droits de la victime. Durant la procédure pénale, cette assistance juridique est gratuite. En octobre 2014, l'Autriche s'est vu décerner pour cette loi une médaille d'argent du Future Policy Award 2014 sur le thème «Mettre fin aux violences contre les femmes et les filles»³⁷.

32. Human Rights for Women and Children with Disabilities, Human Rights Watch, 2012, p. 5. Voir aussi le rapport de l'Assemblée intitulé «Egalité et insertion des personnes handicapées» (rapporteuse: M^{me} Carmen Quintanilla), Doc. 13650, paragraphe 56.

33. FRA, «Violence against women: an EU-wide survey. Main results report», 2014, p. 187-188.

34. AS/Ega/disability/Inf (2014) 01, Violence à l'égard des femmes handicapées, 18 juin 2014.

35. Women with learning disabilities are hidden victims of domestic violence, *The Guardian*, 10 février 2015.

36. Rapport explicatif, paragraphe 125.

37. www.worldfuturecouncil.org/fpa_2014.html.

Le World Future Council, l'Union interparlementaire et ONU-Femmes ont également honoré la Convention d'Istanbul en lui attribuant son nouveau prix Vision Award. Décerné dans le cadre du World Future Policy Award 2014, ce prix récompense la nature innovante de la Convention d'Istanbul et la vision dont elle est porteuse pour les femmes en Europe et au-delà pour qu'elles mènent une vie sans violence.

2.2.3. Refuges

44. Les femmes victimes de violence et leurs enfants doivent bénéficier d'un accès immédiat et si possible à toute heure du jour ou de la nuit à un hébergement sûr. Il convient de créer des foyers en nombre suffisant – déterminé en fonction des besoins réels – et de proposer des services de soutien et de protection par du personnel formé.

45. Le 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)6) recommande un accueil sûr dans des foyers spécialisés pour femmes répartis dans toutes les régions et capables de recevoir une famille pour 10 000 habitants. D'après le rapport 2014 de WAVE³⁸, deux pays parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe remplissent ces critères: le Luxembourg et la Slovénie.

2.2.4. Permanences téléphoniques (article 24)

46. Les permanences téléphoniques sont l'un des moyens les plus importants pour permettre aux victimes d'accéder à l'aide et au soutien dont elles ont besoin. La convention fait obligation aux Etats de mettre en place à l'échelle nationale des permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept.

47. En Turquie, la permanence ALO 183, créée en 2007 par le ministère de la Famille et des Politiques sociales et financé par l'Etat, a reçu des appels de 81 provinces et a aidé des femmes, des enfants et des personnes handicapées victimes de violence à accéder rapidement à des conseils et des services d'orientation psychologique, judiciaire et économique. La ligne téléphonique de Hürriyet «Non à la violence domestique!» est une permanence à couverture nationale portant assistance aux femmes victimes d'une forme quelconque de violence, gérée par le journal *Hürriyet* et financée par des donateurs privés.

48. En 2013, le ministère allemand de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse a mis en place une permanence téléphonique nationale et gratuite qui offre une assistance compétente sur demande aux femmes victimes de toute forme de violence. Une soixantaine de conseillers spécialement formés apportent un soutien confidentiel et gratuit en 15 langues, 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Si nécessaire, ils peuvent rediriger les personnes qui les appellent vers des solutions d'assistance locales adaptées. Ce nouveau service a comblé une lacune dans la structure de soutien en Allemagne et remplit une fonction importante d'orientation des victimes, de leurs proches et de leurs amis, ainsi que des professionnels, vers des services d'aide adéquats dans tout le pays³⁹.

2.2.5. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)

49. La prévalence de la violence sexuelle à l'égard des femmes reste élevée en Europe, les femmes étant confrontées à la violence sexuelle tant de la part d'inconnus que de leur partenaire ou ex-partenaire. Selon l'enquête de la FRA, on estime que 3,7 millions de femmes dans l'Union européenne ont été victimes de violence sexuelle au cours des 12 mois précédant l'enquête – ce qui correspond à 2 % des femmes âgées de 18 à 74 ans dans l'Union européenne⁴⁰. Une femme sur vingt (5 %) a été violée dès l'âge de 15 ans.

50. Trente-trois Etats membres confirment l'existence de services pour les victimes de viol ou d'abus sexuels⁴¹. Toutefois, s'agissant du nombre de services, la majorité des pays précisent qu'il est relativement faible ou qu'ils n'ont aucune information à ce sujet. Seuls 20 Etats considèrent que ces services sont accessibles dans une zone géographique suffisamment large. Treize Etats membres affirment ne pas disposer de tels services.

51. La violence sexuelle a des effets particulièrement graves et à long terme et les victimes souffrent souvent de nombreuses conséquences psychologiques, comme évoqué dans le projet de recherche «We are still alive. We have been harmed but we are brave and strong» mené par l'ONG Medica Zenica en Bosnie-Herzégovine avec des victimes de viol en temps de guerre⁴². Depuis 1993, l'organisation a développé une approche globale combinant prise en charge gynécologique, conseil psychosocial, conseil juridique, activités

38. Wave report 2014, Specialized women's support services and new tools for combatting gender-based violence in Europe, p. 32.

39. Convention d'Istanbul – Un outil pour mettre fin aux mutilations génitales féminines, Amnesty International et Conseil de l'Europe, novembre 2014, p. 26.

40. Enquête de la FRA, p. 15.

41. Etude analytique, Annexes, p. 69.

génératrices de revenus, mesures de renforcement des capacités et actions de plaidoyer dans le but d'améliorer la situation des femmes et des jeunes filles victimes de viol et de violences sexuelles et de renforcer leurs droits.

52. Au Royaume-Uni, les centres de traitement des victimes d'agression sexuelle assurent un service intégré et global auprès des victimes de viol et d'autres violences sexuelles. Au départ, ces centres se consacraient à l'amélioration de la réponse médico-légale au viol, en mettant l'accent sur la mise en place de pratiques normalisées pour les interventions sanitaires immédiates et la collecte de preuves médico-légales. Aujourd'hui, ces services fondamentaux ont pris de l'ampleur et incluent des interventions en santé sexuelle et génésique, une assistance en cas de crise, des examens de santé mentale et des actions de conseil et de plaidoyer. Les victimes ont accès à un spécialiste de l'intervention d'urgence et à un avocat dès le premier contact avec le centre, jusqu'au moment où la victime décide d'elle-même de s'affranchir du service. Chaque centre de traitement assure les services liés aux viols et aux actes de violence sexuelle dans une zone géographique définie. Il est d'accès facile et sûr et disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept⁴³.

53. Au Danemark, le centre danois pour les victimes de viol et d'agressions sexuelles a été créé en 1999 dans la ville d'Aarhus à la suite de la décision du parlement, en 1998, d'améliorer les services offerts aux victimes de violence, dont le viol⁴⁴. Ce centre s'appuie sur une approche multidisciplinaire axée sur les victimes visant à proposer des services multidisciplinaires et éviter une victimisation secondaire. Le centre est installé dans le service des urgences de l'hôpital régional, est opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et prend en charge les victimes de violences sexuelles de plus de 12 ans. Il propose gratuitement un traitement médical, un examen médico-légal, des conseils et, au besoin, un hébergement de nuit. Le personnel du centre suit des formations régulières et le centre a mis au point un kit de prélèvement devenu le kit normalisé au plan national pour le recueil de preuves en cas de viol. Il a par ailleurs publié un manuel de directives normalisées destiné aux professionnels qui est utilisé dans tout le pays. Depuis la création du premier centre, sept autres ont vu le jour au Danemark.

2.2.6. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

54. L'exposition aux violences et aux mauvais traitements physiques, sexuels ou psychologiques entre les parents ou d'autres membres de la famille a un impact grave sur les enfants. Aux termes de l'article 26 de la convention, des mesures doivent être prises pour que les droits et les besoins des enfants témoins de violence soient dûment pris en compte, ces mesures comprenant notamment des conseils psychosociaux adaptés à l'âge des enfants.

55. Au Luxembourg, le service de conseil psychologique pour les enfants et les jeunes victimes de violence domestique, soutenu par le ministère de l'Égalité des chances, accueille les enfants et les jeunes de 3 à 18 ans directement victimes de violence, présents pendant la commission des actes de violence et qui en sont les témoins directs, ou exposés aux cris et autres bruits de violence. Le but est de les éduquer en ce qui concerne les processus de violence domestique ainsi que le rôle et la responsabilité de chaque membre de la famille, de faciliter l'expression de leurs émotions grâce à divers médias (langue, chant, dessin, etc.), de discuter des stéréotypes et de renforcer leur relation avec le parent victime de violence. Un groupe de soutien consacré aux enfants victimes de violence a commencé ses activités en septembre 2015.

2.2.7. Signalement (article 27)

56. La majorité des incidents de violence à l'égard des femmes ne sont pas signalés. Les professionnels de la santé peuvent jouer un rôle plus important en identifiant et en aidant à prévenir les cas de violence à l'égard des femmes. La convention prévoit de lever les règles de confidentialité pour permettre aux professionnels d'effectuer un signalement, s'ils le souhaitent, lorsqu'ils ont des raisons de croire que des actes graves de violence ont été commis et que de nouveaux actes sont à craindre. La disposition n'impose pas aux professionnels de procéder au signalement; elle lève simplement les barrières posées au signalement en cas de violence et de danger graves.

42. Etude sur les conséquences à long terme des viols de guerre et les stratégies d'adaptation pour les survivants en Bosnie-Herzégovine «We are still alive. We have been harmed but we are brave and strong», deuxième édition révisée, Medica Zenica et medica mondiale, Bosnie-Herzégovine, novembre 2014. Dans cette étude, le terme exact employé est celui de «survivant» comme souvent lorsqu'il est question de victimes de violence sexuelle.

43. www.rapecrisis.org.uk/Referralcentres2.php, 1^{er} juillet 2015.

44. A Danish Model for Treating Victims of Rape and Sexual Assault: The Multidisciplinary Public Approach, *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, Rikke H. Bramsen, Ask Elklit et Louise H. Nielsen, 2009, www.svri.org/danish.pdf.

57. En Autriche, les médecins confrontés à des cas de violences à l'égard d'enfants sont tenus de faire un signalement à la police ou aux autorités chargées de la protection de l'enfance. Si les victimes sont des adultes, les médecins doivent signaler les lésions corporelles graves à la police, même en l'absence de consentement de la part du patient. Si la lésion n'est pas grave mais que la personne est limitée dans sa capacité à prendre soin d'elle-même (par exemple une personne présentant un handicap intellectuel), les médecins sont tenus d'informer le Centre d'intervention local (un service de soutien pour les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique)⁴⁵.

58. Selon l'étude de 2014 de la FRA, près de neuf femmes sur dix (87 %) sont d'accord pour que les médecins s'enquière systématiquement de possibles faits de violence lorsqu'ils rencontrent en consultation des femmes présentant certaines lésions⁴⁶. Cependant, cette démarche soulève des problèmes sérieux concernant la confidentialité et la relation de confiance entre le médecin et ses patients. Je peux imaginer que dans ce domaine, une formation plus poussée, un travail en réseau et une approche holistique lors des contacts avec des victimes de violence – car la violence est un phénomène nécessitant une coopération et des réponses multidisciplinaires – peuvent conférer aux médecins davantage de sérénité pour procéder aux signalements.

– Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances d'injonction ou de protection (articles 52 et 53)

59. Dans les situations de danger immédiat, le moyen le plus efficace de garantir la sécurité d'une victime de violence domestique est d'instaurer une distance physique entre celle-ci et l'auteur des violences. Il importe également de garantir le départ de l'auteur des violences de manière à permettre à la victime de conserver son lieu de résidence. La Convention d'Istanbul établit l'obligation de reconnaître aux autorités compétentes le pouvoir d'ordonner à l'auteur de violence domestique de quitter la résidence de la victime ou de l'empêcher d'y retourner ou de contacter la victime. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe dotés d'un tel système, cette durée varie entre dix jours et quatre semaines avec ou sans possibilité de reconduction. Le terme «danger immédiat» désigne toute situation de violence domestique pouvant très rapidement entraîner des atteintes à l'intégrité physique de la victime ou s'étant déjà matérialisée et risquant de se reproduire⁴⁷.

60. En Espagne, la loi organique 1/2004 du 28 décembre 2004 sur les mesures de protection intégrée contre la violence liée au genre prévoit des mesures d'éloignement et la possibilité d'utiliser des appareils électroniques afin de contrôler que l'auteur présumé des violences les respecte. Il peut s'agir de bracelets portés par l'auteur des violences, mais aussi par la victime, afin de lui permettre de contacter rapidement la police en cas de menace ou de violation de la mesure d'éloignement. Ces dispositifs enregistrent toute violation de la mesure d'éloignement par l'auteur des violences, qui devient alors pénalement responsable. Plus de 1 800 dispositifs ont ainsi été activés depuis la mise en place du Système électronique de contrôle des mesures d'éloignement en 2009. En octobre 2014, cette loi organique a valu à l'Espagne de recevoir une mention honorable du Future Policy Award 2014 pour mettre fin à la violence faite aux femmes et aux filles.

2.3. Poursuite des auteurs de violences

61. La Convention d'Istanbul indique clairement que la violence à l'encontre des femmes doit être érigée en infraction pénale et sanctionnée de manière adéquate. Outre les violences physiques, la convention définit plusieurs infractions pénales spécifiques, comme le mariage forcé, les mutilations génitales féminines, l'avortement forcé et la stérilisation forcée. Aucune justification, qu'elle soit fondée sur la culture, la coutume, la religion ou «l'honneur», ne doit être acceptée. Elle prévoit également que ces infractions doivent faire l'objet de sanctions pénales ou judiciaires, interdit les modes alternatifs de résolution des conflits et les condamnations obligatoires et vise à améliorer la protection des victimes d'une manière qui respecte leurs droits à toutes les étapes des procédures.

45. Loi relative à l'exercice de la médecine (*Ärztegesetz*), 1998, version du 8 janvier 2015.
www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011138.

46. Enquête de la FRA, p. 36.

47. Rapport explicatif, paragraphes 264 et 265.

2.3.1. Infractions pénales spécifiques

– Mariages forcés (article 37)

62. Dans cet article, la Convention d'Istanbul retient deux types de situation: le fait de forcer une personne à contracter un mariage et le fait de tromper une personne afin de l'emmener à l'étranger avec l'intention de la forcer à contracter un mariage. D'après la convention, ces agissements devraient être couverts par le droit pénal des Parties, afin de prendre en compte les normes établies par d'autres instruments internationaux juridiquement contraignants.

63. M^{me} Lucy Monaghan, directrice adjointe de l'Unité sur les mariages forcés (FMU)⁴⁸, a expliqué qu'au Royaume-Uni, les victimes de mariages forcés ont la possibilité d'engager des poursuites contre les responsables au pénal et au civil. La loi de 2007 sur les mariages forcés a introduit les ordonnances de protection contre le mariage forcé, qui peuvent être demandées pour éviter qu'une personne soit contrainte au mariage, qu'il soit religieux ou non, et emmenée à l'étranger. Ces ordonnances sont essentielles lorsque la victime se trouve dans un pays où la FMU ne peut pas lui venir en aide, lorsqu'elle est à l'étranger et n'est pas ressortissante britannique, lorsque la liberté de circulation est restreinte ou encore lorsqu'il s'agit d'un pays où la FMU n'a pas de contact. Depuis le 16 juin 2014, le mariage forcé est une infraction pénale (Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014; loi de 2014 sur les comportements antisociaux, la criminalité et le maintien de l'ordre), tout comme les manœuvres visant, par la tromperie, à inciter une personne à quitter le Royaume-Uni pour la forcer à se marier. Dans les cas où une personne n'a pas la capacité de consentir (ou a moins de 16 ans), toute conduite visant à amener cette personne à se marier, qu'elle se caractérise ou non par la violence, des menaces ou toute autre forme de coercition, constitue également une infraction. Dans la pratique, la FMU a mis en place une ligne nationale d'assistance téléphonique et un service de messagerie électronique pour aider les victimes en leur prodiguant des conseils et en leur apportant un soutien; l'Unité coopère avec la police, les travailleurs sociaux, les enseignants, les agents des services sociaux, les praticiens de la santé et beaucoup d'autres professionnels au Royaume-Uni afin de protéger les personnes en danger; avec l'aide d'ONG et d'associations caritatives, elle cherche en outre des logements sûrs pour les victimes au Royaume-Uni. A l'étranger, la FMU travaille en étroite collaboration avec les hauts-commissariats et les ambassades pour garantir le retour en toute sécurité au Royaume-Uni des personnes qui fuient une situation de mariage forcé; son action consiste notamment à délivrer d'urgence des documents de voyage, à organiser les vols et un transfert en toute sécurité jusqu'à l'aéroport, à fournir un hébergement d'urgence ou simplement à apporter des conseils et un soutien.

64. En Allemagne, les mariages forcés sont reconnus comme une infraction pénale distincte depuis juillet 2011, et sont passibles de six mois à cinq ans d'emprisonnement. Le délai pour l'annulation d'un mariage forcé est passé d'un an à trois ans. Un droit au retour pour les étrangers mineurs qui résident légalement en Allemagne a été introduit pour traiter les cas de mariages forcés contractés à l'étranger. Une étude allemande de novembre 2012 a montré que la plupart des victimes ont subi des violences psychologiques, mais aussi des atteintes à leur intégrité physique dans le but de les contraindre à se marier⁴⁹.

65. En Espagne, à la suite de la réforme du Code pénal en 2015, le nouvel article 172 bis prévoit que toute personne qui use de violence ou d'intimidation pour obliger une autre personne à se marier est passible de six mois à trois ans d'emprisonnement. Quiconque force la victime à quitter le territoire espagnol pour contracter un mariage à l'étranger encourt la même sanction.

66. Il est à noter que l'article 32 de la Convention d'Istanbul traite des conséquences civiles des mariages forcés et dispose que ces mariages doivent pouvoir être «annulables, annulés ou dissous».

– Mutilations génitales féminines (article 38)

67. Par mutilations génitales féminines (MGF), on entend toutes les interventions incluant l'ablation partielle ou totale des organes génitaux externes de la femme ou toute autre lésion des organes génitaux féminins qui sont pratiquées pour des raisons non médicales (Organisation mondiale de la santé (OMS), 2008). Sur la base de cette classification de l'OMS, l'article 38 de la Convention d'Istanbul impose d'ériger en infraction pénale ce type d'agissement, qui peut causer des dommages irréversibles dont les effets se font sentir tout au

48. Audition sur les mariages forcés, Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence, Strasbourg, 23 avril 2014.

49. Voir www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Zwangsverheiratung-in-Deutschland-Anzahl-und-Analyse-von-Beratungsf_C3_A4llen,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

long de la vie des victimes, sans leur consentement. En raison de son caractère, la MGF fait partie des infractions qui dérogent au principe de neutralité entre les sexes imprégnant la partie de la convention consacrée au droit pénal, les victimes étant nécessairement des femmes ou des filles⁵⁰.

68. En octobre 2014, le Royaume-Uni a entrepris une réforme importante dans sa lutte contre la violence à l'égard des femmes. Dans le projet de loi sur les infractions graves, s'il y a des raisons de soupçonner que des filles risquent d'être exposées à des MGF, les tribunaux peuvent désormais recourir aux nouvelles ordonnances de protection contre les MGF pour interdire à leurs parents de quitter le pays avec elles. Ils peuvent aussi mettre en place des examens médicaux obligatoires pour les filles exposées à un risque de MGF, les filles concernées ayant l'obligation d'habiter à une adresse donnée afin que les autorités puissent vérifier qu'elles n'y ont pas été soumises⁵¹.

69. S'agissant du cadre juridique et politique au niveau de l'Union européenne, le Parlement européen a adopté une résolution sur la lutte contre les mutilations sexuelles féminines pratiquées dans l'Union⁵² tandis que l'Institut européen sur l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) et la Commission européenne travaillent actuellement à l'élaboration d'une méthodologie et d'indicateurs communs pour évaluer le risque de mutilations génitales féminines dans les Etats membres de l'Union européenne⁵³.

70. Amnesty International et le Conseil de l'Europe ont publié un guide⁵⁴ destiné à attirer l'attention des responsables politiques sur le problème des MGF et à promouvoir la Convention d'Istanbul. Il contient des exemples de bonnes pratiques telles que la «déclaration contre la circoncision féminine», un document officiel de 2011 élaboré par le Gouvernement néerlandais pour aider les parents à résister à la pression familiale. La déclaration, traduite en plusieurs langues, insiste sur les conséquences des MGF pour la santé et explique la législation néerlandaise en la matière. Les centres de soins et les médecins scolaires remettent un exemplaire du document aux parents. Des «ambassadeurs» contre les MGF ont également été désignés en 2010-2011 pour informer les parents originaires de pays qui pratiquent cette coutume – notamment Ethiopie, Somalie et Soudan – sur les dangers qu'elle représente. L'initiative a été reprise par les Gouvernements du Royaume-Uni et de la Belgique⁵⁵.

71. Ma collègue, M^{me} Béatrice Fresko-Rolfo (Monaco, PPE/DC), prépare actuellement un rapport sur les mutilations génitales féminines⁵⁶, dans lequel elle prône une approche multidisciplinaire, rappelle les origines de cette pratique, présente les structures psychosociales mises à la disposition des victimes et les dernières avancées médicales pour réparer les dommages causés aux organes génitaux féminins.

– Avortement et stérilisation forcés (article 39)

72. Cet article érige l'avortement et la stérilisation forcés des femmes et des filles en infraction pénale, dérogeant au principe de neutralité entre les sexes imprégnant la partie de la Convention d'Istanbul consacrée au droit pénal⁵⁷. Dans la convention, un «avortement forcé» désigne l'acte consistant à mettre intentionnellement fin à une grossesse sans le consentement préalable et éclairé de l'intéressée. Le terme «stérilisation» désigne une intervention pratiquée dans le but d'ôter à une femme ou une fille la capacité de se reproduire naturellement. Elle est forcée si elle est réalisée sans que l'intéressée ait donné au préalable son consentement éclairé. L'article 39 est conforme aux normes de la Convention des droits de l'homme et la biomédecine (STE n° 164).

73. Cet article souligne l'importance du respect des droits des femmes en matière de procréation, en leur permettant de décider librement du nombre et de l'espacement de leurs grossesses et en leur garantissant un accès à des informations pertinentes sur la reproduction naturelle et le planning familial. Le but de la convention n'est pas d'ériger en infraction pénale les interventions médicales ou chirurgicales pratiquées, par exemple, dans le but de porter assistance à une femme pour lui sauver la vie ou de porter assistance à une femme n'ayant pas la capacité de consentir⁵⁸.

50. Rapport explicatif, paragraphe 198.

51. «UK to introduce measures to stop girls being taken abroad for FGM», *The Guardian*, 20 octobre 2014.

52. Résolution du Parlement européen du 24 mars 2009 sur la lutte contre les mutilations sexuelles féminines pratiquées dans l'UE (2008/2071(INI)).

53. Estimation of the number of girls at risk of female genital mutilation in Europe (Estimation du nombre de filles qui risquent d'être victimes de mutilations génitales féminines en Europe), juin 2015.

54. *Convention d'Istanbul – Un outil pour mettre fin aux mutilations génitales féminines*, Amnesty International et Conseil de l'Europe, novembre 2014.

55. *Ibid.*, p. 15.

56. Proposition de résolution sur les mutilations génitales féminines en Europe, [Doc. 13736](#).

57. Rapport explicatif, paragraphe 203.

74. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées contient aussi des dispositions sur la stérilisation forcée. L'article 23 renforce le droit de la personne handicapée à se marier et à fonder une famille, et de conserver sa fertilité, sur la base de l'égalité avec les autres. L'article 12 réaffirme le droit de la personne handicapée à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique et à jouir de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres, y compris à l'accompagnement dont elle peut avoir besoin pour exercer sa capacité juridique. L'article 25 précise clairement que le consentement libre et éclairé doit être la base des soins de santé apportés aux personnes handicapées. Dans l'une de ses toutes premières recommandations, le Comité sur les droits des personnes handicapées recommande à un Etat Partie «d'inscrire dans la législation l'interdiction d'avoir recours à la chirurgie ou de dispenser un traitement sans le plein consentement du patient, donné en connaissance de cause»⁵⁹.

75. Le 11 janvier 2013, la division de la famille de la High Court of Justice du Royaume-Uni a rejeté la demande de procéder à l'avortement forcé d'une femme handicapée mentale, reconnaissant ainsi la capacité de l'intéressée et son droit à prendre sa propre décision concernant sa grossesse⁶⁰.

– *Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu «honneur» (article 42)*

76. Cet article renforce l'obligation consacrée au paragraphe 5 de l'article 12, dans lequel la Convention d'Istanbul demande aux Parties de veiller à ce que la culture, la coutume, la religion, la tradition ou le prétendu «honneur» ne soient pas considérés comme justifiant tout acte de violence couvert par le champ d'application de la convention. Le droit pénal matériel et procédural national ne doit pas autoriser ces justifications, et les convictions personnelles des acteurs judiciaires ne doivent pas mener à des interprétations du droit équivalant à une justification basée sur l'un des fondements cités ci-dessus. Ces actes étant souvent commis par un enfant – n'ayant pas atteint l'âge de la majorité pénale – à l'instigation d'un membre adulte de la famille ou de la communauté, la convention établit également la responsabilité pénale de l'instigateur ou des instigateurs de tels crimes, de manière à éviter toute brèche dans le dispositif d'engagement de la responsabilité pénale⁶¹.

77. Dans de nombreux Etats membres, les crimes d'honneur semblent encore considérés comme un problème limité à des groupes d'immigrés spécifiques et, bien que ce phénomène soit en augmentation, moins de 15 Etats membres ont adopté une politique nationale sur cette question précise⁶².

78. D'après une étude de la Commission européenne réalisée en 2010, seuls cinq pays de l'Union européenne (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont adopté un cadre juridique sur la violence fondée sur l'honneur, sept pays (les cinq précédents, la Belgique et la Finlande) ont adopté des politiques en la matière, et quatre pays considèrent la violence d'honneur comme une circonstance aggravante⁶³.

79. Le Code pénal turc a été largement révisé en 2004 grâce aux travaux d'envergure menés dans le pays par le mouvement féministe. Avant la réforme, les «crimes d'honneur» bénéficiaient d'une réduction de peine. Leurs auteurs encouraient désormais la perpétuité. L'article 462 du Code pénal, qui auparavant accordait des réductions de peine à toute personne qui tuait ou blessait un membre de la famille coupable d'adultère, a également été abrogé et tout acte de violence à l'égard de femmes commis au nom de l'honneur constitue désormais une circonstance aggravante⁶⁴.

58. *Ibid.*, paragraphe 206.

59. [Sterilisation of Women and Girls with Disabilities](#), A Briefing Paper, Human Rights Watch, 10 novembre 2011.

60. High Court of Justice du Royaume-Uni, Division de la famille, Court of Protection, arrêt du 11 janvier 2013, n° COP11984767.

61. Rapport explicatif, paragraphes 216 à 218.

62. Etude analytique, p. 10.

63. Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence, Commission européenne, Bruxelles, 2010, p. 74.

64. Good Practices in Legislation on Violence against Women in Turkey and Problems of Implementation, réunion du groupe d'experts consacrée aux bonnes pratiques dans la législation sur la violence à l'égard des femmes, Pinar Ilkkaracan et Liz Ercevik Amado, mai 2008.

80. Le volet II.B du plan d'action national 2010-2014 de la Belgique traite de la violence liée au prétendu «honneur». Dans ce volet, il est indiqué que des mesures doivent être mises en œuvre pour développer la connaissance et améliorer la compréhension de la problématique. Une mesure supplémentaire vise à poursuivre l'élaboration d'une approche concertée entre le gouvernement fédéral, les communautés et les régions en vue de prévenir, de réduire et de réprimer la violence liée à l'honneur.

81. L'article 42 de la Convention d'Istanbul ne fait pas uniquement référence aux prétendus «crimes d'honneur», il renvoie aussi à toutes les formes de justification par la culture, la coutume, la religion ou la tradition. Dans l'affaire *Gökce c. Autriche* portée devant le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, les autorités autrichiennes ont justifié l'abandon des poursuites contre l'auteur de violences en qualifiant ses menaces de tuer Sahide de «déclarations brutales qu'expliquaient ses antécédents»⁶⁵. Elles faisaient référence à l'origine immigrée de l'auteur des violences, et laissaient entendre que ce genre de menaces étaient «normales» dans sa culture et étaient certes brutales mais pas illégales. Des antécédents culturels présumés sont ainsi utilisés pour qualifier un acte puni par la loi et créer des normes à géométrie variable – les menaces proférées dans telle culture doivent être jugées différemment de celles proférées dans la culture «autrichienne» – et la victime n'a pas droit à une protection contre ce qui, dans la logique d'un tel raisonnement, cesse d'être une menace. Ces justifications d'infractions sont préoccupantes et potentiellement dangereuses pour les victimes; elles peuvent aisément causer des préjudices et violent l'obligation de faire preuve de diligence pour prévenir activement la violence à l'égard des femmes et protéger les victimes au titre de l'obligation visée à l'article 5 de la convention. Elles peuvent également conduire à une victimisation secondaire des victimes dans les procédures judiciaires. Les Etats Parties doivent prendre des mesures effectives pour garantir une approche fondée sur la diligence et demander des comptes aux acteurs étatiques qui ne l'appliquent pas. Ces dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé plusieurs affaires portant sur l'absence de diligence dans la protection des victimes⁶⁶.

2.3.2. Sanctions et autres mesures

– Sanctions et circonstances aggravantes (articles 45 et 46)

82. L'article 45 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles prennent des sanctions «effectives, proportionnées et dissuasives». Celles-ci incluent, le cas échéant, des peines privatives de liberté pouvant donner lieu à l'extradition. D'autres mesures peuvent être adoptées, comme le suivi ou la surveillance de la personne condamnée et la déchéance des droits parentaux, si l'intérêt de l'enfant, qui peut inclure la sécurité de la victime, ne peut être garanti d'aucune autre façon.

83. En France, les articles 221-5-5 et 222-48-2 du Code pénal, établis par la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes, disposent qu'en cas de condamnation pour un crime ou un délit commis par un parent sur la personne de son enfant ou de l'autre parent, la juridiction de jugement doit statuer sur le retrait total ou partiel de l'autorité parentale, en application des articles 378 et 379-1 du Code civil.

84. L'article 46 exige des Parties qu'elles veillent à ce que certaines circonstances puissent être prises en compte en tant que circonstances aggravantes lors de la détermination des peines relatives aux infractions établies conformément à la convention, par exemple si l'infraction a été commise à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, si elle a été commise de manière répétée ou à l'encontre ou en présence d'un enfant.

85. Vu la diversité des systèmes juridiques, il est très difficile de se faire une juste représentation de la manière dont les circonstances aggravantes sont réglementées. En France, certaines infractions commises à l'encontre d'un (ancien) partenaire ou conjoint doivent toujours être considérées comme aggravantes. Le cas aggravant peut être une infraction caractérisée distincte comme l'est l'abus de confiance dans la législation allemande, ou la violence familiale dans la législation italienne. Dans leurs réponses à un questionnaire, 46 Etats membres ont répondu «oui» pour au moins un facteur constitutif d'une circonstance aggravante. Vingt-six Etats membres ont confirmé que chacune des circonstances citées dans le questionnaire est, sur le plan juridique, considérée comme aggravante. Sans examiner de manière approfondie le droit pénal et procédural de chaque pays, il est impossible de se faire une idée plus claire et précise de la situation⁶⁷.

65. CEDAW as an Instrument to Address Femicide and Violence Against Women: Two Examples from Austria, Vienna, Rosa Logar, 2011, p. 16.

66. Fiche thématique – Violence à l'égard des femmes, Cour européenne des droits de l'homme, Unité de la presse, mai 2015.

67. Etude analytique, p. 17.

– *Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)*

86. «La médiation peut s'avérer particulièrement délicate, voire dangereuse, dans les affaires de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique. Ce type d'affaires se caractérise par des rapports de force inégaux entre les parties au litige, définis par l'agression physique, l'intimidation violente et un comportement dominant, violent ou humiliant. La médiation suppose que les parties abordent ce processus avec des ressources et un pouvoir identiques, ce qui n'est pas souvent le cas dans ces affaires⁶⁸.»

87. Le droit pénal et civil de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe contient des dispositions sur les modes alternatifs de règlement des litiges et la médiation. Si la Convention d'Istanbul ne nie pas l'importance et les effets positifs de tels dispositifs dans un système judiciaire moderne, elle appelle à la prudence lorsqu'ils sont utilisés dans le contexte de la violence à l'encontre des femmes et de la violence domestique.

88. De fait, les victimes n'abordent jamais les procédures alternatives de règlement des litiges sur un pied d'égalité avec les auteurs de violences, et le risque est grand que la procédure ait sur elles des effets négatifs. Un principe essentiel des mesures alternatives est donc que les droits et les besoins de la victime soient pris en compte à toutes les étapes de la procédure. Conformément à l'article 48, ces mesures ne doivent pas être obligatoires, ce qui implique que les victimes doivent être consultées et doivent donner leur accord.

89. En Espagne, l'article 44.5 de la loi organique 1/2004 mentionnée précédemment interdit le recours à la médiation dans les affaires de violence à l'égard des femmes.

90. En Autriche, en revanche, la médiation victime-auteur de l'infraction dans les affaires pénales n'est possible qu'avec le consentement de la victime (paragraphe 204.2 du Code de procédure pénale). Des procédures spéciales sont prévues pour la médiation pénale victime-auteur de violence afin de protéger les victimes et les autonomiser: la victime a par exemple le droit d'être accompagnée par un avocat d'un service spécialisé dans l'aide aux femmes (centre d'intervention) et elle n'est pas obligée de rencontrer son agresseur en personne.

91. Au Centre virtuel de connaissances de l'ONU pour mettre fin à la violence contre les femmes et les filles, des experts recommandent des lignes directrices sur la manière d'utiliser la médiation dans les affaires de violence à l'égard des femmes, y compris la nécessité de former toutes les personnes chargées de faciliter la médiation, et la possibilité, pour les femmes qui le souhaitent, d'abandonner les procédures de médiation⁶⁹.

– *Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)*

92. La Convention d'Istanbul impose que les services répressifs responsables réagissent rapidement et de manière appropriée en offrant une protection adéquate et immédiate aux victimes, notamment au moyen de mesures opérationnelles préventives et de la collecte des preuves. Cela inclut le droit des services répressifs responsables de pénétrer dans des locaux où se trouve une personne en danger; de prendre en charge les victimes et de leur fournir des conseils de manière appropriée; de charger un personnel, le cas échéant féminin, spécialement formé à cet effet, d'écouter sans délai les victimes dans des locaux conçus de manière à instaurer une relation de confiance entre ces dernières et les membres des services répressifs; et de prévoir un nombre suffisant d'agents de sexe féminin au sein des services répressifs, y compris à des niveaux élevés de responsabilité⁷⁰.

93. Au Royaume-Uni, la police de Northumbria collabore avec un centre local d'accueil des femmes pour lutter contre la violence faite aux femmes. Les policiers qui patrouillent en voiture font équipe avec une personne du centre d'accueil. Tandis que le policier collecte des preuves, la personne du centre d'accueil parle à la victime, lui propose des services d'aide, organise un suivi et dans certains cas, peut même l'emmener immédiatement dans un endroit sûr⁷¹.

68. www.endvawnow.org/fr/articles/881-informal-justice-mechanisms.html.

69. Mediation, Stop VAW, The Advocates for Human Rights, 2010 ; Manuel de législation sur la violence à l'égard des femmes, Nations Unies, 2010; Women's Struggle for Justice and Safety in the Family, Amnesty International, 2008; Towards an Integrated Model of Care for Family Violence in Central America, Mary Ellsberg, 2001.

70. Rapport explicatif, paragraphes 257 et 258.

71. Domestic violence patrol: «You're always thinking, what if he comes back and kills her?», *The Guardian*, 30 mars 2015.

– Procédures *ex parte* et *ex officio* (article 55)

94. La Convention d'Istanbul impose aux Etats Parties de veiller à ce que les enquêtes relatives à un certain nombre de catégories d'infractions ne dépendent pas «entièrement» d'une dénonciation ou d'une plainte déposée par la victime, et à ce que toute procédure engagée puisse se poursuivre même si la victime se rétracte. Afin d'encourager les victimes à engager une procédure pénale, la convention demande aux Etats Parties de garantir aux organisations de victimes, aux conseillers spécialisés dans la violence domestique et à d'autres services d'aide et de défense la possibilité d'assister et/ou de soutenir les victimes.

95. Les derniers passages en revue systématiques de la législation et de sa mise en œuvre dans l'Union européenne ont identifié cinq Etats qui exigent une plainte de la victime, voire une action privée pour les cas de violence intrafamiliale; dans 19 Etats seulement, le parquet est tenu d'engager des poursuites *ex officio* pour les affaires de viol. Certains systèmes juridiques chargent la police d'estimer s'il y a lieu d'inculper, comme c'est la tradition dans la common law britannique. Dans ce cas, le procureur ne peut même pas prendre connaissance des affaires si la police a conclu à l'absence d'infraction – cela concerne neuf Etats de l'Union européenne. Cependant, plusieurs Etats ont annoncé que des modifications sont en cours pour faciliter les poursuites *ex officio*⁷².

96. Le Code de procédure pénale autrichien (articles 34, 36 et 84) autorise les procédures *ex officio* dans les affaires liées à toutes les formes de violence, quelle que soit leur gravité.

97. En Allemagne, en Autriche, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Slovaquie et en République tchèque, la police peut décider *ex officio* d'ordonner l'expulsion pour 10 jours d'une personne qui met en danger la vie, la santé ou la liberté d'une autre personne.

– Aide juridique (article 57)

98. L'article 57 vise à garantir l'égalité d'accès à la justice pour toutes les femmes victimes de violences. Les procédures judiciaires et administratives sont souvent très complexes et coûtent cher. La convention impose à chaque Partie l'obligation de veiller à ce que les victimes aient droit à une assistance juridique et à une aide juridique gratuite selon les conditions prévues par leur droit interne.

99. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de mécanismes d'aide judiciaire en matière civile et en matière pénale, mais deux Etats membres seulement, la France et le Luxembourg, accordent un accès gratuit à tous les tribunaux et pour toutes les affaires⁷³. Dans la plupart des cas, les victimes sont soumises à un examen de leurs conditions de ressources, dont les victimes de violences domestiques ou d'infractions sexuelles sont généralement exonérées.

100. Dans six Etats membres de l'Union européenne (Autriche, Belgique, Danemark, Hongrie, Italie et Lituanie), l'assistance juridique gratuite est considérée comme un droit fondamental pour toutes les victimes de violence⁷⁴.

101. En Espagne, l'article 20 de la loi organique 1/2004 dispose que les victimes de violences fondées sur le genre ont le droit d'être défendues et représentées gratuitement par un avocat ou un avoué pour toutes les procédures et démarches administratives résultant directement ou indirectement de la violence. Cette disposition est une application directe de l'article 119 de la Constitution espagnole, qui garantit l'assistance judiciaire à toutes les personnes qui peuvent justifier l'insuffisance de leurs ressources. Cette assistance couvre, entre autres: des conseils et des services d'orientation gratuits avant le lancement de la procédure; une défense et une représentation gratuites par un avocat et un avoué pendant la procédure judiciaire; ainsi que l'assistance gratuite d'experts pendant toute la procédure. De plus, la loi de 2013 sur l'assistance judiciaire prévoit le droit à une assistance judiciaire gratuite et sa mise en place immédiate pour les victimes de violences liées au genre, qu'elles aient ou non des ressources suffisantes pour agir en justice.

102. Le système néerlandais prévoit une aide juridique pour les personnes ayant de faibles revenus (participation demandée en fonction des revenus) et une aide juridique gratuite pour les victimes de graves violences (sexuelles). Depuis le 1^{er} avril 2006, ces dernières peuvent demander l'aide juridique gratuite d'un avocat spécialisé, quelles que soient leurs ressources financières. Cette aide est disponible pour les procédures pénales et civiles.

72. Etude analytique, p. 18.

73. Rapport de l'Assemblée parlementaire sur «L'égalité et la non-discrimination dans l'accès à la justice» (rapporteur: M. Viorel Riceard Badea), Doc. 13740, paragraphe 25.

74. Victims of crime in the EU: the extent and nature of support victims (Les victimes de la criminalité dans l'UE: l'étendue et la nature de l'aide aux victimes), FRA, 2014, p. 44, tableau 3.

– Indemnisation (article 30)

103. Cet article de la Convention d'Istanbul impose à l'Etat de faire en sorte que les victimes puissent demander une indemnisation de la part des auteurs de violence. Il prévoit également que l'Etat doit octroyer une indemnisation adéquate aux victimes qui ont subi de graves atteintes à leur intégrité physique ou à leur santé, dans la mesure où le préjudice n'est pas couvert par d'autres sources, notamment par les assurances.

104. La Norvège a mis en place une procédure d'indemnisation par l'Etat des victimes d'infractions violentes qui ont subi des lésions en rapport avec une infraction grave. Tous les types d'infractions ne donnent pas droit à une indemnisation. En vertu de la loi, l'acte doit avoir été commis dans le but d'intenter à la vie ou à la santé d'une personne ou de restreindre sa liberté. C'est le cas, par exemple, des actes de violence et des agressions sexuelles. Les enfants, ainsi que les parents proches des victimes peuvent également être indemnisés (conjoint, enfants et parents) en cas de décès de la victime à la suite d'une infraction pénale⁷⁵.

105. On ne dispose pas d'informations comparatives sur le fonctionnement des procédures d'indemnisation dans les différents pays en matière de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, mis à part un rapport de 1999 de l'Institut HEUNI, qui n'est plus d'actualité. La recherche sur la mise en œuvre et le suivi de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116) n'est pas plus probante. La recherche dans ce domaine est assurément nécessaire.

2.4. Politiques intégrées et collecte de données

2.4.1. Politiques globales et coordonnées (articles 7 et 10)

106. L'article 7 de la Convention d'Istanbul demande aux Etats de prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, et d'adopter des politiques globales et coordonnées qui articulent toutes les mesures autour des droits des victimes en associant tous les acteurs compétents. A la question «Avez-vous adopté une politique globale et coordonnée pour lutter contre toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et apportant une réponse holistique à la violence à l'égard des femmes?», 23 Etats membres ont répondu par l'affirmative, 21 d'entre eux l'ayant intégré dans un plan d'action global ou une stratégie nationale⁷⁶.

107. Au Portugal, le parlement a mis en place, en mars 2014, un groupe de travail sur les «implications législatives de la Convention d'Istanbul», afin qu'il identifie les chaînons manquants entre la législation et la Convention d'Istanbul. Composé de cinq membres représentant les différents groupes parlementaires, il a organisé des consultations sur les mutilations génitales féminines, le harcèlement sexuel, le viol et la contrainte sexuelle, le mariage forcé et le harcèlement (stalking) avec des représentants institutionnels et d'ONG. Huit projets de loi visant à compléter le Code pénal sont en cours d'examen par la Commission des questions constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties. Le groupe propose d'ériger la mutilation génitale féminine, le harcèlement (stalking), le mariage forcé et le harcèlement sexuel en infraction pénale, et de renforcer la criminalisation du viol et de la contrainte sexuelle⁷⁷.

108. En France, le Centre d'accueil en urgence des victimes d'agressions (CAUVA) de Bordeaux propose une prise en charge multidisciplinaire – médico-légale, infirmière, sociale, psychologique et judiciaire selon les situations – pour les femmes victimes de violences.

109. Cosc, mot irlandais signifiant «arrêter» ou «prévenir», est le bureau national pour la prévention de la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre (National Office for the Prevention of Domestic, Sexual and Gender-based Violence) en Irlande. Créé en 2007 en tant que bureau exécutif du ministère de la Justice et de l'égalité, il coordonne la réponse du gouvernement à la violence domestique et sexuelle à l'égard des femmes et des hommes.

110. En République de Moldova, des progrès notables ont été accomplis en matière de coopération intersectorielle, avec l'élaboration, par le ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille, de lignes directrices fondées sur la loi 45-XVI de mars 2007 relative à l'élimination de la violence domestique, telle que modifiée en 2010. Le pays dispose désormais de lignes directrices sur la coopération intersectorielle

75. www.sivilrett.no/compensation-for-victims-of-violent-crimes.307231.no.html.

76. Etude analytique, p. 52-56.

77. Information fournie par M. José Mendes Bota, ancien rapporteur général de l'Assemblée parlementaire sur la violence à l'égard des femmes – «16 jours d'activisme contre la violence fondée sur le genre», les bonnes pratiques pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, 25 novembre-10 décembre 2014.

pour identifier les cas de violence domestique, de lignes directrices pour identifier les victimes (potentielles) de la traite des êtres humains et de lignes directrices sur la coopération intersectorielle pour identifier et orienter les enfants (potentiellement) victimes de la violence. Par ailleurs, un modèle de réglementation a été élaboré pour encadrer les activités des équipes multidisciplinaires qui travaillent au niveau local au sein du système national d'orientation, et des lignes directrices précises ont été publiées sur le rôle du secteur de la santé dans l'approche multisectorielle appliquée pour lutter contre la violence domestique⁷⁸.

111. En mai 2015, une commission spéciale créée au sein du Parlement turc pour enquêter sur les causes de la violence à l'égard des femmes a rendu un rapport soulignant la situation en Turquie⁷⁹. Différents organes de l'Etat ont contribué à l'élaboration de ce rapport complet qui examine en détail les mesures juridiques et administratives qu'il conviendrait de prendre pour lutter contre la violence domestique.

112. Dans son article 10, la Convention d'Istanbul oblige également les Etats Parties à désigner ou à créer des organes responsables pour la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures de prévention et de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. En 2013, 39 Etats membres ont fait part de l'existence d'un organe gouvernemental chargé de la coordination de la mise en œuvre de politiques et de mesures pour prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, tandis que 30 Etats membres disposaient d'un organe national responsable du suivi et de l'évaluation de ces politiques et de ces mesures⁸⁰.

113. Le 25 avril 2012, le Gouvernement suédois a nommé la commissaire de police en chef, Carin Götblad, coordinatrice nationale de la violence domestique. Elle est notamment chargée de réunir les autorités, municipalités, conseils départementaux et organisations concernés et de les aider à améliorer l'efficacité, la qualité et la viabilité des mesures de lutte contre les violences entre proches. «Je recommande de faire de la prévention de la violence domestique un objectif national de santé publique» a-t-elle déclaré le 27 juin 2014, lors de la présentation d'un rapport final qui comprenait 50 recommandations. «Nous devons renforcer considérablement notre capacité à travailler de manière plus large, plus coopérative et plus efficace. En clair, toute la société doit s'y mettre et comprendre comment chacun peut empêcher la violence entre proches» a-t-elle ajouté⁸¹.

2.4.2. Collecte des données et recherche (article 11)

114. La Convention d'Istanbul réaffirme l'importance de la collecte des données et de la recherche pour comprendre la nature et la prévalence de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, pour concevoir des politiques fondées sur des preuves et en évaluer l'efficacité. A cet égard, j'accueille très favorablement le rapport de M^{me} Spadoni sur la collecte systématique des données sur la violence à l'égard des femmes.

115. Bien que les pratiques varient encore considérablement en matière de collecte, d'analyse et de publication des données policières, le nombre d'Etats membres disposant de procédures de compilation des statistiques ventilées et intégrées (c'est-à-dire celles qui associent des informations sur l'âge, le sexe et la relation) concernant la violence à l'égard des femmes, ou tout au moins la violence domestique, est en augmentation. Au total, dans 23 Etats membres, la police enregistre les données recommandées, les combine et publie les résultats⁸².

116. En 2004, le Gouvernement norvégien a créé le Centre national pour l'étude de la violence et du stress post-traumatique (NKVTS). Son principal objectif est d'intégrer et de renforcer l'expertise en ce qui concerne la violence, l'exploitation sexuelle, les catastrophes et les réfugiés/demandeurs d'asile en adoptant une perspective interdisciplinaire – médicale, psychologique, sociale, culturelle et juridique. Le centre est impliqué dans des activités de recherche-développement, de formation, d'orientation et de conseil⁸³.

117. A Chypre, un bureau consacré à la violence domestique et aux abus commis sur des enfants a été créé au sein de la police chypriote. Ses principales fonctions sont les suivantes: le suivi des cas de violence domestique et d'abus commis sur des enfants signalés dans les commissariats; la gestion d'un fichier

78. Eliminating Violence against Women in Europe – Intersectoral Approaches and Actions, rapport de la Conférence de Vienne, 25-26 novembre 2013, p. 26.

79. www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss.717-bolum-1.pdf; www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss717-bolum-2.pdf.

80. Etude analytique, p. 59.

81. Rapport: Domestic violence should be a public health concern, Radio Sweden, 27 juin 2014.

82. Etude analytique, p. 42-43.

83. www.nkvts.no/en/Pages/index.aspx.

électronique regroupant tous les cas de violence domestique et la publication de statistiques annuelles; l'examen des dossiers de nature pénale et la proposition d'avis; la formation des policiers aux problèmes liés à la violence domestique et aux abus sur enfants; et la publication de supports d'information pour le grand public.

3. Conclusions

118. L'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul a envoyé un signal fort à toute l'Europe. La violence à l'égard des femmes est désormais au premier rang des préoccupations politiques. Les actes de violence dans ce domaine ne doivent pas rester impunis. Or, en dépit des progrès importants enregistrés depuis dix ans, les statistiques sont toujours aussi alarmantes. Des milliers de femmes sont tuées chaque année et la grande majorité des auteurs échappe à toute condamnation. Non seulement les législations nationales doivent être conformes à la convention, mais elles doivent aussi être pleinement mises en œuvre.

119. En raison de la crise économique, les programmes de prévention et d'aide aux victimes de violence ont fait l'objet de coupes budgétaires dans toute l'Europe. Les femmes victimes de violences hésitent davantage à quitter le domicile familial, à demander à leur partenaire de partir et à porter plainte. Lorsqu'elles quittent le domicile avec leurs enfants, beaucoup trop de victimes sont confrontées à des situations de refus d'accueil, faute de places dans les centres. Comme l'a rappelé l'Assemblée parlementaire dans sa [Résolution 2032 \(2015\)](#) sur l'égalité et la crise, la préservation des systèmes d'aide et de protection est essentielle pour faire respecter les droits des femmes.

120. Dans cette lutte commune contre la violence à l'égard des femmes, les parlementaires ont un rôle capital à jouer. En ma qualité de Rapporteuse générale sur la violence à l'égard des femmes et de coordinatrice politique du réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence, je tiens à souligner l'engagement sans faille des membres du réseau pour promouvoir la Convention d'Istanbul et pour constamment élever le niveau des normes juridiques et politiques applicables dans le domaine de la prévention de la violence à l'égard des femmes, de la protection des victimes et de la poursuite effective des auteurs. Ces efforts ont finalement mené à l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul. Une nouvelle étape commence, pendant laquelle les parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire sont invités à participer au processus de suivi de l'application de la convention. J'espère que le présent rapport les aidera à remplir leur mission.