



Doc. 13961

26 janvier 2016

Attaques récentes contre des femmes dans des villes européennes: nécessité d'une réponse globale

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteur: M. Jonas GUNNARSSON, Suède, Groupe socialiste

Résumé

Les attaques récentes contre des femmes dans plusieurs villes européennes ont choqué l'opinion publique et déclenché des débats sur les questions de migration et les politiques d'intégration. Elles ont également mis en lumière les violences sexuelles, le sexisme et l'inégalité de genre dont nous faisons l'expérience dans nos sociétés.

La violence à l'égard des femmes est l'une des violations les plus systématiques des droits humains et est ancrée dans une inégalité profonde entre les femmes et les hommes. Elle ne peut pas être considérée comme étant un problème culturel avec une femme sur trois victime de violences en Europe. La violence ne doit jamais rester impunie et les auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes doivent être poursuivis en justice.

Les médias ont une responsabilité importante pour couvrir de manière objective les faits, sans stigmatisation. Rendre compte de crimes de manière partielle, tardive ou malhonnête peut alimenter les théories conspirationnistes et attiser la haine à l'égard d'une partie de la population. Cela peut également contribuer à la défiance envers les autorités et les médias.

Ces attaques contre des femmes appellent une réponse globale comprenant une enquête officielle sur les faits et les réactions ainsi que des actions spécifiques pour protéger les femmes contre la violence. Celles-ci comprennent la ratification et la pleine mise en œuvre 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).

1. Renvoi en commission: Renvoi 4175 du 25 janvier 2016 (débat selon la procédure d'urgence).



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Gunnarsson, rapporteur	4
1. Introduction	4
2. Les faits tels qu'ils sont connus	4
3. La couverture médiatique	6
4. La violence sexuelle à l'égard des femmes	6
4.1. Données disponibles sur la violence sexuelle à l'égard des femmes en Europe	6
4.2. Sous-siglement de la violence faite aux femmes	7
4.3. La Convention d'Istanbul	8
4.4. Prévention de la violence à l'égard des femmes	8
5. Migrants	8
6. Egalité entre les femmes et les hommes	10
7. Conclusions et recommandations	10

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire condamne sans réserve toutes les formes de violence faites aux femmes. Les attaques récentes contre des femmes dans plusieurs villes européennes ont mis en lumière le besoin urgent de protéger les femmes contre les violences sexuelles. Leur simultanéité, leur ampleur, leur couverture médiatique tardive et les lenteurs dans la réponse des autorités sont sources de grande inquiétude.
2. Les violences faites aux femmes ont leur origine dans une inégalité profonde entre les femmes et les hommes et il ne pourra pas y être mis fin sans un changement des mentalités. En Europe, une femme sur trois est victime de violence fondée sur le genre, le plus souvent à l'abri des regards, mais le harcèlement dans la rue n'en reste pas moins un phénomène courant. La violence exercée par une foule représente une autre dimension des violences faites aux femmes.
3. D'après les témoignages recueillis, les auteurs des attaques récentes seraient en majorité des hommes d'origine étrangère. Ces attaques ont déclenché des débats sur les politiques d'accueil et l'intégration en Europe. L'Assemblée souligne que la violence à l'égard des femmes est l'une des violations les plus systématiques et les plus répandues des droits de l'homme et qu'elle ne devrait pas être instrumentalisée à d'autres fins.
4. La violence ne doit jamais rester impunie et les auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes doivent être poursuivis en justice. L'Assemblée rappelle que 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) est une réalisation majeure pour la protection des femmes et appelle à sa pleine mise en œuvre.
5. Les médias ont une responsabilité importante pour couvrir de manière objective et honnêtement les faits, sans stigmatiser une partie de la population. Ils ne devraient pas, au nom du politiquement correct, cacher la vérité au grand public. Rendre compte de crimes de manière partielle, tardive ou biaisée peut alimenter les théories conspirationnistes, attiser la haine à l'égard d'une partie de la population et contribuer à la défiance envers les autorités et les médias.
6. Ces attaques contre des femmes appellent une réponse globale, dans la mesure où elles requièrent une enquête officielle sur les faits et les raisons qui ont amené à retarder leur communication officielle au public, ainsi que des actions spécifiques pour protéger les femmes contre la violence.
7. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe:
 - 7.1. à mener des activités de sensibilisation et lancer des campagnes d'information sur la nécessité de prévenir et combattre les violences faites aux femmes ainsi que sur l'égalité de genre;
 - 7.2. à signer et ratifier, s'ils ne l'ont pas déjà fait, et à pleinement mettre en œuvre 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;
 - 7.3. à protéger le droit des femmes à l'intégrité physique et le droit à ne pas être harcelé dans l'espace public et la sphère privée;
 - 7.4. à veiller, en poursuivant les auteurs, à ce qu'il n'y ait aucune impunité pour les violences faites aux femmes;
 - 7.5. à prendre des mesures visant à encourager les femmes à dénoncer les violences à la police et former les officiers de police sur la manière d'assister au mieux les femmes victimes de violence;
 - 7.6. à allouer des ressources financières suffisantes aux organisations de soutien des victimes de violence;
 - 7.7. à engager un dialogue avec les médias sur leur responsabilité à communiquer rapidement et objectivement sur des événements, y compris des crimes, et lutter contre le discours de haine.
8. L'Assemblée appelle les autorités concernées à enquêter sur les attaques perpétrées contre des femmes et à en publier les résultats.
9. L'Assemblée exhorte les parlementaires à condamner toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment le harcèlement, le sexisme, ainsi que les propos haineux, et à contribuer activement aux efforts de sensibilisation.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2016.

B. Exposé des motifs, par M. Gunnarsson, rapporteur

1. Introduction

1. Les attaques qui ont visé des femmes à Cologne, Hambourg et dans d'autres villes d'Europe dans la nuit du 31 décembre 2015 au 1^{er} janvier 2016, ont choqué l'opinion. Ces violences auront des répercussions à long terme sur les victimes et il est impératif que les auteurs soient traduits en justice. Il est essentiel de comprendre ce qui s'est passé et comment ces incidents auraient pu être évités.

2. La simultanéité de ces agressions de masse dans plusieurs villes, leur ampleur et la réaction tardive des autorités sont sources de grande inquiétude. D'après les témoignages recueillis, les auteurs seraient en majorité des hommes d'origine étrangère. Ces allégations ont ravivé le débat en Allemagne et ailleurs sur les politiques d'accueil, l'intégration et ce qu'il est convenu d'appeler les différences culturelles, ainsi que sur le sexisme et l'inégalité de genre dont nous faisons l'expérience dans nos sociétés.

3. La violence à l'égard des femmes est l'une des violations les plus systématiques et les plus répandues des droits de l'homme. Elle touche une femme sur trois en Europe et se produit le plus souvent à l'abri des regards, dans l'intimité du cercle familial ou d'une relation. Le harcèlement dans la rue n'en reste pas moins un phénomène courant dans la plupart des villes européennes. Toutefois, les agressions du 31 décembre ont ceci de particulier qu'elles se sont produites dans des lieux ouverts, au milieu d'une foule dense, et selon un déroulement qui pourrait laisser croire qu'elles ont été planifiées ou tout du moins coordonnées.

4. Les comptes rendus contradictoires et tardifs des médias, les chiffres fluctuants, les informations selon lesquelles les victimes auraient été dissuadées de porter plainte et la lente réaction des autorités sont révélateurs d'un certain nombre de zones d'ombre autour de ces attaques et posent plusieurs questions. Une enquête menée par les autorités compétentes devrait toutefois permettre de faire la lumière sur ce qui s'est exactement passé.

5. L'Assemblée condamne sans relâche les violences faites aux femmes et a présenté des propositions d'action. Elle a appelé à l'adoption d'une 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») et préconisé sa ratification et sa mise en œuvre. La violence à l'égard des femmes ne saurait être minimisée, mais ne devrait pas pour autant être instrumentalisée à d'autres fins. Le présent rapport est l'occasion de réitérer notre engagement ferme envers la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes et d'exhorter les Etats membres du Conseil de l'Europe à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour ratifier et mettre en œuvre, immédiatement et sans réserve, la Convention d'Istanbul.

6. La Commission sur l'égalité et la non-discrimination a été saisie pour rapport à la suite d'une demande de débat selon la procédure d'urgence par Sir Roger Gale (Royaume-Uni, CE) et d'autres membres de l'Assemblée, conformément à l'article 51 du Règlement, confirmé par un vote de l'Assemblée le 25 janvier 2016³.

2. Les faits tels qu'ils sont connus

7. La violence sexuelle à l'égard des femmes a fait la une des médias à la suite des attaques commises à Cologne et dans d'autres villes, principalement en Allemagne, mais aussi en Autriche, en Finlande et en Suisse la nuit du 31 décembre 2015 au 1^{er} janvier 2016. Des violences survenues en Suède l'an dernier ont à cette occasion été rapportées par les médias.

8. Il ne s'agit pas, dans le présent rapport, d'exposer en détail ce qui s'est produit dans chaque ville mais de s'intéresser aux agressions survenues à Cologne, lesquelles ont donné lieu au plus grand nombre de plaintes jamais enregistrées par la police. Il est impossible, à ce stade préliminaire de l'enquête, de tirer des conclusions mais nous pouvons essayer de faire part de nos interrogations et inquiétudes. Les informations présentées dans le présent rapport s'appuient sur les comptes rendus des médias et les récits des victimes et des témoins publiés dans la presse.

9. Le 31 décembre 2015, aux abords de la gare et de la cathédrale de Cologne, des centaines d'hommes s'étaient massés environ deux heures avant le début des feux d'artifice. Les médias font état de près d'un millier d'hommes⁴. Les victimes et les agents de police présents sur les lieux ont signalé que la plupart de ces

3. Changement de titre approuvé à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2016. Ancien titre, « Protection des femmes et la transcription fidèle de vérités dérangeantes ».

hommes seraient d'origine étrangère, bien souvent sous l'emprise de l'alcool. Des notes manuscrites sur lesquelles figuraient des insultes à caractère sexuel traduites de l'arabe en allemand auraient également été retrouvées.

10. Les hommes ont agressé, insulté et molesté des femmes sur le parvis de la cathédrale et à l'intérieur de la gare, où vraisemblablement une foule immense s'était rassemblée. Ils ont arraché les vêtements de certaines femmes et les ont dévalisées. Certaines victimes ont dit avoir craint pour leur vie. Jessica P. a déclaré à un journaliste du Monde: «On était ballotées, tripotées. Je voyais dans leurs yeux que je n'étais qu'un objet avec lequel on fait ce qu'on veut. Ça leur faisait plaisir de sentir ma panique. La gare leur appartenait. J'ai cru qu'on allait mourir⁵.»

11. Les victimes ont évoqué une ambiance générale d'agressivité et ont fait part de leur difficulté à s'extraire de la foule. Certaines femmes étaient accompagnées de leurs partenaires qui n'ont pas réussi à les protéger du mouvement de la foule. D'autres sont restées en groupe pour traverser la foule.

12. Les témoignages sont rares et bien souvent anonymes. Les victimes ont déclaré à la presse qu'elles ne souhaitent pas donner leur nom et prénom par peur d'être retrouvées sur les médias sociaux et harcelées pour avoir contribué à alimenter la haine envers les migrants et les demandeurs d'asile⁶.

13. Les témoins ont signalé à la presse que la majorité des hommes présents dans la foule étaient d'apparence arabe ou nord-africaine. Le nombre précis de demandeurs d'asile dans la foule n'est pas connu.

14. A Cologne, 766 plaintes ont à ce jour été officiellement enregistrées par la police, dont 497 pour agressions sexuelles et trois au moins pour viol. Certaines victimes ont indiqué aux journalistes qu'elles avaient été dissuadées de porter plainte dans la mesure où on ne leur avait rien volé.

15. La police de Cologne a été critiquée pour n'avoir pas su anticiper le risque et réagir de manière proportionnée en envoyant des renforts suffisants aux agents sur place. Rainer Wendt, président du syndicat de la police allemande, a déclaré que la police avait commis plusieurs erreurs⁷.

16. Certaines femmes ont déclaré à la presse qu'elles avaient demandé à la police de leur venir en aide et que celle-ci leur avait répondu qu'elle était en effectif insuffisant pour cela. Le 1^{er} janvier 2016, la police de Cologne a déclaré que la nuit de la Saint Sylvestre avait été «calme». Le 8 janvier, le chef de la police locale a été suspendu de ses fonctions notamment pour son incapacité à prévenir les événements décrits plus haut et y faire face.

17. Les autorités et les médias allemands ont été accusés d'avoir caché la vérité au public pendant quatre jours⁸. L'une des premières réactions officielles a été la recommandation faite aux femmes par la maire de Cologne de «se tenir à distance de bras» des hommes, ce qui lui a valu une salve de critiques, la responsabilité des agressions étant ici imputée aux victimes et non aux agresseurs.

18. PEGIDA et Alternative für Deutschland ont vu dans ces retards dans la communication des informations l'occasion d'accuser le gouvernement d'avoir voulu éviter que ne soient critiqués le comportement des migrants et des réfugiés et la politique adoptée quelques mois plus tôt ayant conduit l'Allemagne à accueillir près d'un million de réfugiés en 2015, principalement en provenance de Syrie. Ces mouvements se sont également servi des agressions pour présenter tous les immigrants comme des criminels et des individus potentiellement dangereux.

19. Au lendemain des agressions, des images ont circulé dans les médias sociaux. Certaines des photos publiées prétendaient avoir été prises la nuit de la Saint Sylvestre à Cologne alors qu'en réalité les clichés étaient bien plus anciens et avaient même souvent été pris dans un autre pays⁹. Il est difficile voire impossible de trouver des photos ou des vidéos en ligne des événements de Cologne ce qui a rendu d'autant plus facile la diffusion à grande échelle de fausses photos, associées à tort aux agressions et publiées par la presse.

4. Cologne's aftershock, *The Economist*, 16 janvier 2016.

5. La nuit des chasseurs, *Le Monde*, 20 janvier 2016.

6. As Germany Welcomes Migrants, Sexual Attacks in Cologne Point to a New Reality, *The New York Times*, 14 janvier 2016.

7. *Ibid.*

8. Cologne's aftershock, *The Economist*, 16 janvier 2016.

9. Cologne, De vraies agressions qui suscitent de fausses images, *Le Monde*, 11 janvier 2016.

20. Les agressions ont, rapporte-t-on, provoqué un revirement de l'opinion publique allemande. A l'initiative de PEGIDA, une manifestation anti-migrants a été organisée à Cologne quelques jours après les événements¹⁰. Une augmentation du discours de haine à l'endroit des migrants et des demandeurs d'asile a également été observée dans les médias sociaux. Des violences physiques ont en outre été signalées.

21. Certaines militantes féministes expliquent leur réaction tardive face aux agressions par leur crainte d'être taxées de «racistes». La violence, le sexisme et le racisme ne sont toutefois pas nécessairement liés. On peut condamner les agressions commises sur des femmes par des étrangers sans pour autant être raciste et en général, les mouvements qui défendent les droits de la femme défendent les droits fondamentaux. Je salue donc les manifestations qui ont été organisées à Cologne condamnant à la fois les violences faites aux femmes, le sexisme et le racisme et montrant clairement que la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes ne devraient pas exacerber le racisme ou la défiance à l'égard d'une partie de la population¹¹.

3. La couverture médiatique

22. Les médias allemands et internationaux ont couvert les événements de Cologne quelques jours après les faits, ce qui a déclenché des débats sur leur rôle et ce qu'ils voulaient prétendument cacher à l'opinion publique. Je suis d'avis qu'un crime est un crime et que les médias ne devraient pas cacher la vérité au grand public afin de respecter le «politiquement correct». Il est important d'avoir une couverture médiatique honnête sur les crimes, indépendamment de l'identité de l'auteur. Cela aide à construire un lien de confiance entre le public et les médias, et en définitive avec les autorités, et peut contribuer à un vivre ensemble harmonieux.

23. Les médias ont la responsabilité de rapporter des faits objectifs, sans stigmatiser une partie de la population. Une couverture médiatique sur des crimes qui serait partielle, tardive ou malhonnête peut nourrir des théories conspirationnistes et attiser la haine envers une partie de la population.

24. La chaîne de télévision ZDF a présenté ses excuses pour avoir attendu quatre jours avant de couvrir les événements. Dans la mesure où les délais dans la communication des faits par les autorités et les médias soulèvent de nombreuses questions, je souhaiterais encourager le lancement d'une enquête sur les raisons pouvant expliquer ce retard.

4. La violence sexuelle à l'égard des femmes

4.1. Données disponibles sur la violence sexuelle à l'égard des femmes en Europe

25. La violence à l'égard des femmes, notamment la violence sexuelle et le harcèlement, est un phénomène largement répandu en Europe. Elle n'est pas l'apanage d'une catégorie sociale en particulier ni d'une classe d'âge et n'a aucune dimension géographique. Il ressort de l'enquête sur la violence à l'égard des femmes réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne¹² que 33 % des femmes dans l'UE ont été victimes, depuis l'âge de 15 ans, de violence physique et/ou sexuelle commise par un partenaire ou quelqu'un qui n'était pas leur partenaire, 20 % des femmes ont subi depuis l'âge de 15 ans des violences physiques de la part d'un individu qui n'était pas leur partenaire et 6 % ont subi depuis l'âge de 15 ans des violences sexuelles de la part d'un individu qui n'était pas leur partenaire. 55 % des femmes ont subi une forme de harcèlement sexuel depuis l'âge de 15 ans. 13 % des femmes ont indiqué avoir signalé à la police le fait de violence le plus grave subi depuis l'âge de 15 ans perpétré par une personne qui n'était pas leur partenaire.

26. Les résultats de l'enquête de la FRA sont globalement comparables pour l'Allemagne. Ils indiquent que 35 % des femmes ont subi depuis l'âge de 15 ans des violences physiques et/ou sexuelles de la part d'un partenaire ou de quelqu'un qui n'était pas leur partenaire, 21 % des femmes ont subi depuis l'âge de 15 ans des violences physiques qui ne sont pas le fait d'un partenaire et 7 % ont subi depuis l'âge de 15 ans des violences sexuelles commises par un individu qui n'était pas leur partenaire. 60% des femmes ayant participé

10. Cologne protests over sex attacks: 'I am full of sorrow for Germany', *The Guardian*, 9 janvier 2016.

11. Germans and refugees protest sexism and racism in wake of Cologne attacks, *Deutsche Welle*, 16 janvier 2016.

12. L'enquête de la FRA sur la violence à l'égard des femmes est fondée sur des entretiens menés avec 42 000 femmes issues de l'ensemble des pays de l'Union européenne. Elle a été réalisée entre mars et septembre 2012 et rendue publique en mars 2014.

à l'enquête en Allemagne ont été victimes depuis l'âge de 15 ans d'une forme de harcèlement sexuel. 10 % des femmes ont indiqué qu'elles avaient signalé à la police le fait de violence le plus grave subi depuis l'âge de 15 ans de la part d'une personne qui n'était pas leur partenaire.

27. D'après Monika Hauser, présidente de Medica Mondiale, «les agressions sexuelles ne sont pas chose nouvelle en Allemagne. Chaque année 8 000 cas sont officiellement répertoriés, ce qui signifie 100 000 dans la réalité. Il serait temps que le déni prenne fin»¹³. Les événements de Cologne mettent en lumière ce phénomène et ravivent le débat dans la société allemande et au-delà sur la violence à l'égard des femmes. Cette violence est omniprésente et les auteurs sont d'origines diverses. Alors que les agressions survenues seraient principalement le fait d'hommes d'origine immigrée, nous ne devrions pas attacher plus d'importance au pays d'origine des agresseurs qu'à la gravité des actes commis.

28. Les festivités qui sont associées à une forte consommation d'alcool constituent un environnement plus propice à la commission d'actes de violence et de harcèlement sexuels. Chaque année, lors de l'Oktoberfest à Munich, des dizaines d'agressions sexuelles sont perpétrées en dépit d'une forte présence policière et de dispositifs de vidéo surveillance. Les femmes qui se sentent menacées peuvent se rendre dans un «point de sécurité» pour y recevoir de l'aide. D'après les données communiquées par la police de Munich, deux plaintes pour viol sont enregistrées chaque année par la police au moment de l'Oktoberfest. Selon Maïke Bublitz, de l'association Frauennotruf München, l'Oktoberfest a déjà été le théâtre d'actes collectifs de violence et de harcèlement visant des femmes. Le harcèlement et les plaisanteries à caractère sexuel sont monnaie courante et passent trop souvent inaperçus¹⁴.

29. En Allemagne, avant même les attaques de Cologne, l'éventualité d'une actualisation de la loi sur le viol a été débattue. A l'heure actuelle, le viol n'est pas passible de poursuites en Allemagne si la victime ne s'est pas défendue. La définition juridique actuelle du viol n'inclut pas la notion de consentement, ce que les défenseurs des droits de la femme fustigent depuis plusieurs années déjà. La révision de cette définition supprimerait l'obligation de prouver que la victime a riposté. Dans le cas des agressions de Cologne, il pourrait être difficile, en l'état actuel de la législation, de prouver que les victimes ont riposté et donc de poursuivre les auteurs de ces actes¹⁵.

30. La violence à l'égard des femmes, y compris la violence sexuelle, est un acte odieux qui ne devrait être excusé sous aucun prétexte. Elle ne peut être considérée comme plus acceptable si elle se produit au sein du cercle familial ou si elle est le fait d'Européens. Je souhaiterais, avec ce rapport, que l'Assemblée prenne fermement position et dénonce toutes les formes de violence à l'égard des femmes, où que se produisent ces violences et quels qu'en soient les auteurs. Nous disposons à cette fin du traité international le plus avancé qui soit en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes: la Convention d'Istanbul.

4.2. Sous-signalement de la violence faite aux femmes

31. Bien que la violence faite aux femmes ne soit pas un phénomène méconnu en Europe et en dehors, les victimes sont souvent trop honteuses pour se manifester. Il a fallu à certaines plus d'une semaine pour s'adresser à la police après les attaques qui ont eu lieu à Cologne. Elles sont parfois découragées de porter plainte ou pensent que cela ne sera pas utile, ou encore elles ont peur d'éventuelles répercussions et notamment de représailles. Dans les situations de violence domestique, les victimes craignent pour leur avenir et de ne pas pouvoir subvenir aux besoins de leur famille mais aussi de ne pas être suffisamment soutenues.

32. Le manque de confiance dans la police et dans la justice peut aussi expliquer le défaut de signalement de la violence. La formation des agents de police sur la manière d'aider au mieux les victimes devrait être généralisée.

33. Les attaques de Cologne montrent une fois encore l'importance du dépôt de plainte, l'impact éventuel d'un signalement insuffisant et l'intérêt de collecter systématiquement des données sur la violence faite aux femmes pour prévenir la violence future. A ce propos, je tiens à citer le rapport de Mme Maria Edera Spadoni (Italie, NI) qui paraîtra prochainement sur «La collecte systématique de données relatives à la violence à l'égard des femmes». Ce document présentera des recommandations précises dans ce domaine spécifique. Les données collectées sur la violence faite aux femmes servent d'indicateur de l'ampleur de la violence et du profil des auteurs et peuvent aider à concevoir des politiques ciblées en vue d'une action plus efficace.

13. La nuit des chasseurs, *Le Monde*, 20 janvier 2016.

14. À la fête de la bière à Munich, on boit, on chante, on viole, *Slate.fr*, 19 janvier 2016.

15. Germany set to finally update rape law, *Deutsche Welle*, 8 janvier 2016.

4.3. La Convention d'Istanbul

34. La Convention d'Istanbul privilégie une approche globale de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, fondée sur les quatre «P» que sont la prévention, la protection et l'aide aux victimes, les poursuites contre les auteurs d'actes de violence et les politiques intégrées. Elle couvre toutes les formes de violence et n'accepte pas que la culture ou la religion servent d'excuses aux violences faites aux femmes. La convention donne la priorité aux victimes et à ce qui peut être fait pour les aider.

35. Je tiens à rappeler que la violence à l'égard des femmes, y compris la violence et le harcèlement sexuels, ne saurait être vue comme un problème culturel. L'article 42 de la Convention d'Istanbul dispose clairement que «la culture, la coutume, la religion, la tradition ou le prétendu «honneur» ne doivent pas être considérés comme justifiant de tels actes». Les violences faites aux femmes sont présentes partout et il serait, au mieux, malavisé de dire qu'elles ont plus à voir avec une culture qu'avec une autre.

36. A l'heure actuelle, le fait de proférer des insultes à caractère sexuel, de toucher quelqu'un avec insistance contre son gré, d'étreindre ou d'embrasser quelqu'un par la force ne constitue pas une infraction pénale vraisemblablement dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi il est de la plus haute importance de ratifier et de mettre en œuvre la Convention d'Istanbul. Le harcèlement et les formes de violence dites «invisibles» devraient être érigés en infractions pénales pour provoquer un réel changement d'attitude.

37. La Convention d'Istanbul, qui énonce des règles d'actions efficaces pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, a été ratifiée jusque-là par 19 Etats. Avec le présent rapport, j'appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore ratifiée à le faire pour contribuer à la protection de millions de femmes.

4.4. Prévention de la violence à l'égard des femmes

38. Après les attaques de Cologne, il a été dit que les femmes avaient été agressées à cause de la façon dont elles étaient habillées ou de leur mode de vie. Je condamne fermement les propos de chefs religieux ou d'autres personnalités publiques selon lesquels les femmes, d'une manière ou d'une autre, en raison de leurs vêtements, de leur parfum ou de leur attitude méritaient la violence qu'elles ont subie à Cologne ou ailleurs dans d'autres contextes. Une victime ne devrait jamais être rendue responsable de la violence.

39. La protection des femmes contre la violence ne signifie pas qu'il faut adopter une attitude paternaliste à leur égard. Appeler les femmes à s'habiller ou à ne pas s'habiller de telle ou telle manière ne traite pas les causes du problème – cela fait que les femmes se sentent responsables de la violence.

40. Les efforts en matière de prévention devraient viser les auteurs de violence potentiels et non inciter les femmes à changer de comportement. Dans le récent rapport intitulé «Promouvoir les meilleures pratiques dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes» de Mme Sahiba Gafarova (Azerbaïdjan, CE), plusieurs initiatives de sensibilisation ayant obtenu des résultats positifs ont été présentées¹⁶. Il y a lieu d'encourager plus fortement la participation des hommes aux campagnes de prévention.

5. Migrants

41. Les médias qui ont relayé des informations sur les attaques du 31 décembre ont tous souligné le fait que les auteurs étaient en grande partie arabophones et venaient soit d'Afrique du Nord soit du Moyen-Orient. Certains médias ont saisi l'occasion pour les associer au million de réfugiés accueillis par l'Allemagne en 2015 et pour critiquer cette politique, en mettant l'accent sur les différences et incompatibilités culturelles. Des articles sur un éventuel choc des civilisations ont été publiés dans la presse, ne faisant qu'exacerber les tensions. «Depuis Cologne, lorsque les Européens pensent aux réfugiés, ils ne voient plus des familles ou des enfants persécutés. Ils voient désormais de jeunes hommes menaçants imbus d'un sexisme qui n'est que trop répandu au Moyen-Orient et en Afrique du Nord», lit-on dans *The Economist*¹⁷.

42. La demande de débat d'urgence a fait référence à la pratique supposée de « *taharrush gamea* » dans le monde arabe (terme qui désigne dans ce cas le harcèlement collectif visant des femmes) pour décrire les agressions de Cologne. Or, le sens habituel du mot «taharrush» est simplement «harcèlement», et peu d'éléments attestent de pratiques répandues d'agressions sexuelles commises à titre collectif dans le monde arabe¹⁸. Ces dernières années, après l'agression sexuelle dont la journaliste Lara Logan a été victime sur la

16. Doc. 13914 du 26 octobre 2015 (rapporteuse: Mme Sahiba Gafarova, Azerbaïdjan, CE).

17. «Migrant men and European women», *The Economist*, 16 janvier 2016.

place Tahrir, au Caire, en 2011¹⁹, l'attention internationale s'est beaucoup portée sur le harcèlement et les agressions collectives visant des femmes dans des lieux publics en Egypte. S'il est indéniable que toutes les agressions de ce type doivent être condamnées avec la plus grande fermeté, la prudence s'impose avant de laisser entendre qu'il existe une «culture» de ce type d'agressions ou qu'elles découlent de quelconques pratiques religieuses. Les militants contre le harcèlement sexuel en Egypte ont exprimé une certaine frustration face à la focalisation de l'attention sur des interprétations extrêmes du sens de «taharrush», notamment pour désigner des agressions sexuelles commises lors de mouvements de foule, au détriment de la lutte contre le harcèlement sexuel que des femmes subissent au quotidien dans le monde entier²⁰.

43. A la suite des attaques qui ont eu lieu à Cologne et dans d'autres villes européennes, plusieurs commentateurs ont attiré l'attention sur le fait que les migrants sont pour la plupart des hommes jeunes dont la présence pourrait faire basculer la proportion hommes-femmes dans plusieurs pays européens. D'après les données disponibles, en 2015, 73 % des demandeurs d'asile en Europe étaient des hommes, dont 40 % âgés de 18 à 34 ans. Il a été observé que, dans un pays comme la Suède, le sexe-ratio pourrait atteindre 116 hommes pour 100 femmes si toutes les demandes d'asile étaient acceptées. Il est à noter cependant que ce risque ne concerne pas tous les pays européens et que les pays les moins peuplés et recevant des nombres plus importants de réfugiés y sont les plus exposés. En Allemagne, le sexe-ratio pourrait atteindre 106 hommes pour 100 femmes pour la tranche d'âge 18-34 ans si toutes les demandes d'asile étaient acceptées.

44. Les déséquilibres femmes-hommes peuvent avoir de graves répercussions sur le long terme. Par exemple, un lien a été établi entre un déséquilibre du sexe-ratio et l'apparition de bandes criminelles violentes et de mouvements anti-gouvernementaux. L'une des raisons avancées est que «lorsque de jeunes hommes ne franchissent pas l'étape qui consiste à fonder un foyer – en particulier les jeunes qui présentent déjà des risques de comportements sociopathes en raison d'une marginalisation, préoccupation commune chez les immigrés –, leur ressentiment est exacerbé»²¹.

45. Les conséquences pour les femmes ont été établies également: «les crimes tels que le viol et le harcèlement sexuel sont plus courants dans les sociétés fortement masculinisées, et la capacité des femmes à se déplacer en toute liberté et sans crainte au sein de la société est réduite»²². Dans sa [Résolution 1829 \(2011\)](#) sur la sélection prénatale en fonction du sexe, l'Assemblée a déjà mis en garde les Etats membres contre des déséquilibres démographiques susceptibles de créer des difficultés pour les hommes dans la recherche d'une épouse, de mener à des violations graves des droits humains telles que la prostitution forcée et la traite à des fins de mariage ou d'exploitation sexuelle, et de contribuer à une montée de la criminalité et des troubles sociaux.

46. Les réponses face à ce risque varient d'un Etat à l'autre. Par exemple, le Canada a décidé en novembre 2015 de n'accueillir que des femmes, des enfants, des familles et des hommes LGBT. Or, cette mesure pourrait être jugée contraire aux droits des réfugiés, qui devraient s'appliquer sans discrimination fondée sur le sexe. D'autres pays comme l'Allemagne ou la Norvège ont organisé des cours à l'intention de migrants volontaires pour les sensibiliser aux comportements sociaux à adopter à l'égard des femmes et aux droits des femmes. Des recherches approfondies pourraient être effectuées pour identifier comment réduire au minimum l'impact social potentiel lié au déséquilibre entre les femmes et les hommes. Des propositions récentes de refus du regroupement familial pour les demandeurs d'asile vivant au Danemark depuis moins de trois ans – qui ont déjà été critiquées pour d'autres motifs – mériteraient également d'être réévaluées dans ce contexte.

18. D'après une analyse récente, l'emploi du terme «*el-taharrush el-ginsy*» dans des commentaires publiés sur internet était quasi nul en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et dans la région du Golfe entre 2000 et 2012 et se concentrait largement en Egypte, en Arabie-Saoudite et dans les pays du Golfe. Voir Angie Abdelmonem, «Reconceptualizing Sexual Harassment in Egypt: A Longitudinal Assessment of *el-Taharrush el-Ginsy* in Arabic Online Forums and Anti-Sexual Harassment Activism», *Kohl: A Journal for Body and Gender Research*, Vol. 1, n° 1 (été 2015).

19. Pour le récit de Lara Logan, www.cbsnews.com/news/lara-logan-breaks-silence-on-cairo-assault/.

20. Voir Angie Abdelmonem, «Reconceptualizing Sexual Harassment in Egypt: A Longitudinal Assessment of *el-Taharrush el-Ginsy* in Arabic Online Forums and Anti-Sexual Harassment Activism», *Kohl: A Journal for Body and Gender Research*, Vol. 1, n° 1 (été 2015).

21. V. Hudson, Europe's Man Problem – Migrants to Europe skew heavily male – and that's dangerous, *Politico Magazine*, 5 janvier 2016.

22. *Ibid.*

6. Egalité entre les femmes et les hommes

47. Ces événements profondément troublants nous obligent à réfléchir aux causes de la violence. La violence à l'égard des femmes est ancrée dans une inégalité profonde entre les femmes et les hommes et une différence de statut supposée des femmes et des hommes dans la société. Cette situation persistera tant que les hommes penseront qu'ils ont plus de pouvoir que les femmes et qu'ils peuvent les contraindre à faire ce qu'ils voudraient qu'elles fassent.

48. Il est regrettable que cette inégalité soit encore largement présente. Les débats actuels sur l'attitude d'hommes migrants à l'égard d'Européennes risquent même de fléchir l'attention portée au problème ou de l'en détourner.

49. Les violences faites aux femmes et les inégalités de genre ne sont pas apparues avec la vague d'immigration de 2015. Elles existent depuis des siècles et la situation évolue lentement. On ne devrait pas minimiser le niveau de violence dans les pays d'origine des migrants et des demandeurs d'asile; pour autant, l'éradication de la violence à l'égard des femmes ne deviendra une réalité que si l'on intensifie les efforts pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dès le plus jeune âge dans le monde entier – y compris l'Europe.

7. Conclusions et recommandations

50. Les attaques de Cologne ont fait changer, semble-t-il, l'attitude de l'Europe vis-à-vis des migrants et des demandeurs d'asile. Certains ont profité de l'occasion pour qualifier les migrants et les demandeurs d'asile de menace pour les droits et la liberté de circulation des femmes, et s'en servent comme argument pour limiter davantage l'immigration. Limiter l'accès des femmes à l'espace public ne peut pas être considéré comme une solution. Nous ne pouvons pas permettre l'utilisation des droits des femmes et leur protection comme instrument de propagande raciste.

51. Ces attaques contribuent à un climat de peur qui peut mettre en danger les piliers démocratiques de nos sociétés et encourager certains à chercher d'autres alternatives.

52. Je considère ce rapport comme une occasion de réaffirmer la fermeté de notre engagement pour la prévention de toute forme de violence faite aux femmes et la lutte contre cette violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et en dehors, et d'appeler une fois encore à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Les dispositions de la convention sont plus que jamais d'actualité. Les Etats devraient prendre toutes les mesures qui s'imposent pour: promouvoir l'égalité de genre, sensibiliser à la nécessité d'une égalité pleine et entière entre les femmes et les hommes, mettre en œuvre des programmes de prévention, apporter une aide aux victimes de violences fondées sur le genre et poursuivre les auteurs de tels actes.

53. Les auteurs de toute forme de violence faite aux femmes devraient être traduits en justice, d'où qu'ils viennent et quelles que soient les motivations de leurs actes. Je salue l'appel à l'impunité zéro lancé par les autorités allemandes et encourage vivement ces dernières à mener des enquêtes complètes pour faire la lumière sur ce qui s'est passé et déterminer si cela était planifié à l'avance et, si tel est le cas, ce qui aurait pu être fait et de quelle façon pour empêcher de tels actes.

54. Les autorités publiques et les médias ont la responsabilité importante de couvrir honnêtement les événements sans stigmatiser. La réponse des autorités, y compris de la police, doit aussi retenir l'attention, et l'enquête devrait nous aider à comprendre ce qui s'est passé.

55. Les attaques ont stupéfait les observateurs par leur ampleur et leur simultanéité. Or, dans toute l'Europe, ce sont des milliers de femmes qui subissent le harcèlement sexuel au quotidien simplement lorsqu'elles marchent dans la rue ou prennent les transports publics. Je recommande par conséquent qu'un rapport soit établi sur le thème des femmes dans l'espace public. La commission sur l'égalité et la non-discrimination de pourrait travailler sur ce rapport.