

Manuel à l'usage des parlementaires

Les parlements unis pour combattre
la violence domestique
contre les femmes

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

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tél.: +33 (0)3 88 41 35 17

Fax: +33 (0)3 90 21 56 52

e-mail: pace.combatviolence@coe.int

<http://assembly.coe.int>

Table des matières

Mot du Président de l'Assemblée parlementaire	7
Aperçu général	9
Lignes directrices	15
Questions et réponses	23
Bonnes pratiques	29
Bibliographie	37

Le Conseil de l'Europe (www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la plus ancienne organisation politique du continent. Fondé en 1949, il compte 46 Etats membres, représentant plus de 800 millions d'Européens, et 5 Etats observateurs (Canada, Saint-Siège, Japon, Mexique et Etats-Unis d'Amérique).

Les principaux objectifs de l'Organisation sont:

- ▶ de protéger les droits de l'homme, la démocratie parlementaire et la primauté du droit dans tous les Etats membres;
- ▶ d'élaborer des accords à l'échelle du continent pour rapprocher les pratiques sociales et juridiques des Etats membres; et
- ▶ de promouvoir la prise de conscience d'une identité européenne fondée sur des valeurs communes et transcendant les différentes cultures.

Depuis novembre 1990, l'adhésion de 21 pays d'Europe centrale et orientale a donné au Conseil de l'Europe une véritable dimension paneuropéenne. Sa principale tâche consiste désormais à agir comme point d'ancrage et gardien des droits de l'homme pour les démocraties postcommunistes d'Europe, à les aider à mener à bien et à consolider des réformes politiques, juridiques et constitutionnelles parallèlement à la réforme économique, et à transmettre un savoir-faire dans des domaines tels que les droits de l'homme, la démocratie locale, l'éducation, la culture et l'environnement.

Le Conseil de l'Europe a son siège permanent à Strasbourg (France). Son Statut le dote de deux organes constitutifs: le Comité des Ministres, composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, et l'Assemblée parlementaire, constituée de délégations des parlements nationaux.

Les 630 hommes et femmes qui constituent l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (www.assembly.coe.int), issus des parlements des Etats membres de l'Organisation, se réunissent quatre fois par an pour débattre de questions d'actualité, demander aux gouvernements européens d'agir et d'être comptables de leurs actes. Ils prennent la parole, au nom des 800 millions d'Européens qu'ils représentent, sur les sujets de leur choix, et les gouvernements européens – représentés au Conseil de l'Europe par le Comité des Ministres – sont tenus de leur répondre. Ces parlementaires sont la conscience démocratique de la Grande Europe.

Mot du Président de l'Assemblée parlementaire

La violence domestique à l'égard des femmes porte gravement atteinte à leur dignité humaine. Elle les prive de leur capacité d'exercer les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme et les instruments internationaux pertinents élaborés par le Conseil de l'Europe et les Nations Unies. Cette atteinte à la dignité humaine est perpétrée dans le silence et souvent dans l'indifférence générale, au sein de nos foyers. Que nous soyons élus au niveau national, régional ou local, ou simples citoyens, nous sommes tous et toutes concernés par ce problème. Il relève de notre responsabilité individuelle et collective de briser le silence et d'agir, au nom des valeurs défendues par le Conseil de l'Europe, organisation de défense et de promotion des droits de la personne humaine par excellence.

La violence domestique à l'égard des femmes découle de rapports de force inégaux entre femmes et hommes, qui aboutissent à une grave discrimination envers les femmes et les filles, tant au sein de la société que dans la famille. Ce phénomène – en recrudescence – touche l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les chiffres disponibles – qui ne recensent pourtant que les cas avérés de violence domestique – sont préoccupants. Ils confirment le fait que la violence domestique à l'égard des femmes, qu'elle soit de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, ne connaît ni frontière géographique, ni limite d'âge, ni origine ethnique, et qu'elle concerne tout type de relation familiale et tout type de milieu social.

Les parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel pour adopter des textes de loi qualifiant la violence domestique d'atteinte grave et inacceptable à la dignité humaine, qui répriment et sanctionnent la violence domestique, protègent les individus les plus vulnérables jusque dans leur sphère

privée, renforcent les droits des victimes et favorisent les politiques de prévention et de sensibilisation du grand public, pour faire enfin changer les mentalités.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de développer, en coopération avec les parlements nationaux des Etats membres, les parlements ayant le statut d'observateur auprès de l'Assemblée, les assemblées parlementaires régionales et internationales (Parlement européen, Conseil nordique et Union interparlementaire, notamment), une action intitulée «Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes». Cette action constitue la contribution des parlements à la campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique (2006-2008), qui a été décidée lors du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, de Varsovie, en mai 2005.

Le présent manuel se veut être un outil pratique qui s'adresse aux parlementaires. Il vise à proposer des pistes de travail pour les élu(e)s qui souhaitent participer à la mise en œuvre de la campagne et lutter concrètement contre le fléau de la violence domestique à l'égard des femmes. Il se compose d'un aperçu du problème de la violence domestique, d'une série de questions et de réponses, de quelques bonnes pratiques parlementaires et d'une bibliographie indicative des travaux du Conseil de l'Europe sur ce thème.

Au sein de nos parlements, brisons le silence. Agissons contre la violence domestique à l'égard des femmes.

René van der Linden
Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Aperçu général

Définition de la violence à l'égard des femmes¹

Le terme «violence à l'égard des femmes» désigne tout acte de violence fondé sur l'appartenance sexuelle, qui entraîne ou est susceptible d'entraîner pour les femmes qui en sont la cible des dommages ou des souffrances de nature physique, sexuelle ou psychologique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte, la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée.

Cette définition s'applique, en particulier, à la violence perpétrée au sein de la famille ou du foyer, notamment les agressions de nature physique ou psychique, les abus de nature émotive et psychologique, le viol et l'abus sexuel, l'inceste, le viol entre époux, partenaires habituels, partenaires occasionnels ou cohabitants, les crimes commis au nom de l'honneur, la mutilation d'organes génitaux ou sexuels féminins, ainsi que les autres pratiques traditionnelles préjudiciables aux femmes, telles que les mariages forcés.

La violence domestique est une atteinte à la dignité humaine

Il est reconnu au niveau international que l'usage de la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, constitue une atteinte à la dignité humaine. Ce problème mondial a été traité lors de conférences internationales (Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme, Vienne, 1993; Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993; 4^e Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, 1995) et a notamment abouti à la nomination d'une rapporteuse spéciale sur la violence à l'égard

1. Source: annexe à la Recommandation Rec (2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence.

des femmes, ses causes et ses conséquences, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies. A cet égard, la rapporteuse spéciale actuelle, M^{me} Yakin Ertürk, a déclaré à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes qu'en dépit de décennies de lutte la violence contre les femmes restait «peut-être la violation des droits humains la plus répandue».

Cette question des droits de la personne humaine a également été abordée au sein du Conseil de l'Europe de différentes façons depuis de nombreuses années. Le 30 avril 2002, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence, qui établit un cadre pour une approche globale.

Ampleur du phénomène de la violence domestique en Europe

Depuis 1995, les Etats membres commanditent de plus en plus souvent de grandes enquêtes pour mesurer l'ampleur de la violence à l'égard des femmes. Les chiffres de prévalence (c'est-à-dire le pourcentage de femmes ayant subi des violences dans l'ensemble de la population) varient selon la méthodologie utilisée, mais une analyse globale montre que, dans tous les pays, un cinquième à un quart de toutes les femmes ont subi des violences physiques au moins une fois dans leur vie d'adulte et plus d'un dixième des femmes ont subi des violences sexuelles avec usage de la force. La majorité des actes de violence sont commis par des hommes appartenant à leur entourage immédiat, le plus souvent des partenaires ou d'anciens partenaires. Un nombre significatif de femmes subissent des sévices domestiques, définis comme un schéma de violences physiques, psychologiques et sexuelles répétées, risquant de causer, et causant, un sentiment de peur ou de détresse et, très souvent, des dommages en matière de santé. D'après les études en cours dans plusieurs pays, 12% à 15% des femmes ont fait l'expérience de sévices domestiques après l'âge de 16 ans. Les cas de violences physiques et sexuelles infligées par un ancien partenaire après une séparation sont nettement plus fréquents, ce qui montre que la protection des femmes n'est pas garantie, même lorsque celles-ci mettent fin à une relation abu-

sive². Notons que ces chiffres ne reflètent malheureusement pas toute la réalité de la violence domestique à l'égard des femmes et ne représentent que la partie émergée de l'iceberg.

Les Etats ont une obligation positive de lutter contre la violence à l'égard des femmes

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de cette convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans sa Recommandation générale n° 12 du 6 mars 1989 sur la violence contre les femmes, a rappelé que les dispositions de la convention obligent les Etats parties à prendre des mesures pour protéger les femmes contre les violences de toutes sortes se produisant dans la famille.

De même, dans la Recommandation générale n° 19 du 29 janvier 1992, le comité rappelle que, «en vertu du droit international en général et des pactes relatifs aux droits de l'homme, les Etats peuvent être également responsables d'actes privés s'ils n'agissent pas avec la diligence voulue pour prévenir la violation de droits ou pour enquêter sur des actes de violence, les punir et les réparer». Ainsi, le comité recommande «que les Etats parties prennent des mesures appropriées et efficaces pour éliminer toutes formes de violence fondée sur le sexe, qu'il s'agisse d'un acte public ou d'un acte privé».

La Cour européenne des Droits de l'Homme rappelle régulièrement aux Etats membres du Conseil de l'Europe que, en vertu des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les Etats membres ont une obligation positive de promulguer des lois et de les faire appliquer effectivement afin de respecter les droits énumérés dans la Convention,

2. Source: CDEG (2006) 3, Etude du bilan des mesures et actions prises pour combattre la violence à l'égard des femmes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, D' Carol Hagemann-White, université d'Osnabrück, Allemagne, Direction générale des droits de l'homme, Strasbourg, 2006, p 7-8.

y compris en adoptant des « mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux³».

Enfin, les participants à la 3^e Conférence européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Rome, 21-22 octobre 1993), organisée par le Conseil de l'Europe, ont adopté une déclaration dans laquelle ils ont relevé que «la responsabilité des Etats est engagée s'agissant d'actes de violence perpétrés par des agents publics et qu'elle peut aussi l'être, s'agissant d'actes de violence privés, au cas où l'Etat ne prendrait pas de mesures rapides pour prévenir la violation des droits, enquêter sur de tels actes, les sanctionner et fournir une aide aux victimes».

La violence domestique à l'égard des femmes a un coût pour la société

La violence fondée sur l'appartenance sexuelle affecte non seulement chaque victime, mais aussi l'ensemble de la société. Le coût élevé de la violence fondée sur l'appartenance sexuelle n'est plus un problème privé, mais un problème social, public, et il importe de le résoudre de toute urgence, car ce coût pèse sur l'ensemble de la société, les gouvernements, les individus, les organisations et les entreprises.

Des calculs estimatifs ont été faits dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe. La plupart des études portent principalement sur la violence domestique à l'égard des femmes, définie comme la violence physique, psychologique et sexuelle exercée par des hommes sur des femmes. Le coût de la violence se fait sentir dans toute une série de domaines: soins de santé, services sociaux, résultats économiques, police, justice pénale et civile, et logement. Il est difficile de formuler des conclusions générales à partir de ces études, étant donné les très grandes différences de méthodologie et de champ d'application. Si l'on retient l'indicateur du coût annuel par habitant et si l'on considère provisoirement la valeur moyenne de 40 euros comme l'estimation la plus probable dont on dispose pour le moment, la charge

3. Source: CEDH, *Affaire X et Y c. Pays-Bas*, n° 8978/80, arrêt du 26 mars 1985, et voir CEDH, *Affaire M. C. c. Bulgarie*, Requête n° 39272/98, arrêt du 4 décembre 2003.

financière de la violence à l'égard des femmes au sein du foyer dans un pays de 10 millions d'habitants atteindrait, en termes d'intervention, d'activités de police, de soins et de services de santé, environ 400 millions d'euros par an. Pour l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe, le coût de la seule violence domestique représenterait par conséquent un total annuel d'au moins 33 milliards d'euros⁴.

4. Source: CDEG (2006) 3, *op. cit.*, p. 10-11.

Lignes directrices

Les parlementaires peuvent agir et s'engager pour lutter contre la violence domestique à l'égard des femmes. Ils peuvent en effet jouer un rôle essentiel en assurant la promotion de la prévention, de l'assistance aux victimes et/ou aux survivants, de la sensibilisation du grand public à cette atteinte à la dignité humaine, et en adoptant des lois répressives qui incriminent les actes de violence domestique. La volonté politique est une condition préalable pour interdire la violence domestique et faire évoluer les mentalités.

Plusieurs niveaux d'intervention sont possibles:

Prendre une position claire et explicite contre la violence domestique à l'égard des femmes

- ▶ mettre la question de la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes à l'ordre du jour des travaux du parlement;
- ▶ organiser à cet effet des débats publics et parlementaires dénonçant la violence domestique, et des auditions parlementaires visant à examiner et à évaluer l'efficacité des législations et autres mesures en place traitant de la violence au sein de la famille;
- ▶ prendre position politiquement et publiquement contre la violence domestique, par exemple par l'adoption d'une déclaration solennelle affirmant la volonté des parlements nationaux de lutter contre la violence domestique ou la signature d'une déclaration écrite des parlementaires qui s'engagent à lutter contre la violence domestique.

Promouvoir un travail législatif et une action normative

Que peuvent faire le parlement et les parlementaires?

Ratification d'instruments internationaux

Les parlements peuvent demander au gouvernement de les tenir informés de ce qu'il compte faire pour ratifier et mettre en œuvre les instruments internationaux en question. Si un instrument nécessite l'approbation parlementaire avant ratification, le parlement peut recommander instamment au gouvernement d'en saisir le parlement aux fins de ratification. Ainsi, il peut hâter la ratification et assurer une entrée en vigueur rapide des instruments.

Harmonisation de la législation nationale avec le droit international

Les parlementaires peuvent veiller à ce que le gouvernement soumette au parlement des textes compatibles avec les normes internationales. En outre, les parlementaires pourraient être incités à user de leur prérogative constitutionnelle d'initiative législative en soumettant des propositions de loi pour examen et adoption par le parlement. Dans ce contexte, les parlementaires peuvent:

- ▶ adopter des mesures législatives et budgétaires appropriées, et des plans nationaux pour mettre un terme à la violence domestique à l'égard des femmes, en prévoyant notamment:
 - la pénalisation et la répression du viol marital, de la même façon que le viol entre non-époux, ainsi que l'éloignement du conjoint violent (si ces mesures n'existent pas déjà);
 - la création de refuges pouvant accueillir les victimes de violence domestique et leurs enfants;
 - la formation des personnels concernés (santé, police, justice, services sociaux, éducation, etc.);

- la mise en place de centres de thérapie pour les auteurs de violence domestique;
- la collecte de données statistiques ventilées par sexe, par type de violence et par relation entre l'auteur de violence et la victime;
- ▶ proposer l'application de mesures efficaces de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes au moyen de la législation et de plans d'action nationaux s'inspirant de la Recommandation Rec. (2002)5 du Comité des Ministres, et solliciter l'évaluation régulière de ces dispositifs;
- ▶ créer au sein des parlements des commissions ad hoc multipartites sur la violence domestique chargées de proposer des initiatives et d'assurer le suivi des dispositifs adoptés.

Aide à l'élaboration des plans d'action nationaux

Les parlementaires, en tant que représentants du peuple et émanation de la société civile, sont bien placés pour relayer les intérêts de leurs mandants. Ils entretiennent des contacts étroits avec leurs électeurs et sont donc pleinement conscients des problèmes que ces derniers rencontrent. Ils peuvent jouer un rôle utile en participant à l'élaboration des plans d'action visant à honorer les obligations légales du pays en droit international et national. Ainsi, ces plans sont susceptibles de mieux refléter les véritables besoins et préoccupations de la population. Ils peuvent:

- ▶ associer les ONG nationales et locales luttant contre la violence domestique et assurer leur participation aux discussions parlementaires visant à l'élaboration des lois et des mesures réglementaires;
- ▶ organiser des séminaires avec le personnel du corps médical et paramédical, le personnel éducatif, les policiers, les groupes socioprofessionnels qui travaillent en particulier avec les

femmes, les représentants des syndicats et les organisations non gouvernementales sur le thème de la violence domestique;

- ▶ porter une attention particulière aux groupes de femmes le plus exposées aux risques et aux conséquences de la violence domestique, notamment les femmes immigrées et issues de l'immigration, les femmes roms, les femmes issues d'autres groupes ethniques minoritaires, les femmes enceintes, les femmes handicapées ou vulnérables, les femmes en situation précaire ou les femmes confrontées au problème de l'alcool et de la drogue.

Aide à l'accomplissement de l'obligation de présenter des rapports

Nombre d'instruments internationaux exigent des autorités nationales qu'elles soumettent périodiquement des rapports sur l'action qu'elles ont engagée pour s'acquitter des obligations contractées. Ici encore, en tant que représentants du peuple, les parlementaires peuvent contrôler le travail de l'exécutif lors de l'élaboration de ces rapports.

Exercer un contrôle parlementaire

Le parlement exerce sa fonction de contrôle de plusieurs manières: examen des rapports réguliers de l'exécutif sur ses activités; questions et interpellations dirigées vers les membres de l'exécutif, création de commissions spéciales et organisation de visites sur le terrain pour enquêter sur l'action de l'exécutif et proposer des mesures correctives, etc.

Que peuvent faire le parlement et les parlementaires ?

- ▶ faire pression sur les gouvernements pour qu'ils respectent les obligations de l'Etat en droit international;
- ▶ soumettre des questions au gouvernement pour l'interroger sur les mesures prises pour l'application des lois et sur les ressources allouées à la lutte contre la violence domestique;

- ▶ faire campagne pour l'instauration d'un commissaire parlementaire/ombudsman dans le domaine de la violence contre les femmes;
- ▶ promouvoir le débat au parlement sur les dossiers intéressant l'action de l'Assemblée parlementaire en matière de violence domestique;
- ▶ s'assurer que tous les moyens ont été mis en œuvre pour faire connaître auprès d'un large public les mesures législatives adoptées et les dispositifs existants pour venir en aide aux victimes de la violence domestique;
- ▶ participer à l'audit/l'évaluation de l'action de l'exécutif dans les domaines de la violence domestique, et promouvoir ainsi les réformes nécessaires;
- ▶ intégrer la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes à l'ordre du jour des visites d'étude proposées aux membres des parlements, en vue de confronter les expériences, d'échanger de bonnes pratiques et/ou de fournir une assistance technique aux parlements souhaitant améliorer leur cadre juridique de lutte contre la violence domestique.

Mobiliser les ressources financières appropriées au sein des parlements

Dans la plupart des pays, le budget national doit être approuvé par le parlement qui, de ce fait, a largement voix au chapitre dans l'affectation des crédits publics.

Que peuvent faire le parlement et les parlementaires ?

- ▶ veiller à ce que des crédits substantiels soient alloués aux secteurs revêtant un intérêt pour la lutte contre la violence domestique, les parlements sont généralement habilités à proposer des amendements au projet de budget national, dans les limites de ses prévisions globales; les parlementaires peuvent

donc s'assurer que des crédits suffisants sont alloués à ce domaine en particulier;

- ▶ mettre en place un fonds d'indemnisation des victimes, alimenté par les amendes payées par les auteurs de violence domestique;
- ▶ encourager l'exécutif à verser des contributions volontaires pour des actions de coopération internationale incluant la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes; ces contributions devraient être prévues en bonne et due forme dans le budget national;
- ▶ encourager l'exécutif à financer des projets spécifiques nationaux et européens aux niveaux intergouvernemental, parlementaire, local et régional.

Mettre la fonction de parlementaire au service de la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes, à tous les niveaux d'intervention et de représentation

Les parlementaires sont avant tout des représentants élus par le peuple et attachés à une circonscription locale. Ils veillent à assurer les intérêts de leurs concitoyens, y compris en matière de défense des droits de la personne humaine. Leur qualité de parlementaire et de membre de parti politique leur permet d'initier des changements grâce à leur influence. Les autres fonctions que les parlementaires sont souvent appelés à exercer au niveau local et les réseaux qu'ils tissent avec les acteurs économiques, sociaux, culturels dans leur région en font des décideurs proches de leurs concitoyens et des problèmes – même privés – auxquels ils peuvent être confrontés dans leur quotidien.

Que peuvent faire le parlement et les parlementaires ?

- ▶ proposer des actions visant le grand public – en soulignant que la violence à l'égard des femmes est une atteinte à la dignité humaine dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – et encourager tout citoyen à la combattre;

- ▶ lancer, soutenir et défendre le financement des projets de proximité contre la violence, après avoir identifié les besoins et les intérêts, et le type de projet à entreprendre; soutenir et participer à la mise en œuvre de ces projets; les parlementaires peuvent être d'excellents promoteurs de telles initiatives;
- ▶ proposer le parrainage parlementaire pour les actions des ONG et des collectivités locales et régionales de lutte contre la violence domestique;
- ▶ promouvoir le dialogue avec les collectivités locales, les encourager à lutter contre la violence domestique et convaincre les décideurs et les financeurs de soutenir ces actions;
- ▶ rappeler aux médias que l'utilisation d'images stéréotypées de la femme est un facteur qui peut conduire à banaliser la violence domestique;
- ▶ veiller à ce que leur parti politique intègre, dans leurs plateformes politiques et autres documents directifs, les questions relatives à la violence domestique et à la promotion des droits de la personne humaine.

Questions et réponses

Votre entourage n'est pas convaincu par l'action que vous souhaitez mener pour lutter contre la violence domestique à l'égard des femmes? Voici quelques objections fréquemment soulevées, et quelques arguments que vous pouvez y opposer.

«Les mesures préconisées pour lutter contre la violence domestique coûtent trop cher»

Offrir une protection aux victimes de la violence domestique et des services sociaux appropriés coûte cher, en effet. Gérer les conséquences financières des actes de violence domestique induit toutefois des coûts encore plus élevés pour la société: frais de justice, soins médicaux, absentéisme au travail, hébergement d'urgence, soutien juridique et psychologique des victimes, etc.

Financer des mesures de prévention de la violence domestique permettra de diminuer les conséquences financières des actes de violence domestique et d'œuvrer pour plus d'égalité entre les femmes et les hommes.

«Ce phénomène existe-t-il dans tous les pays d'Europe ? N'est-il pas limité à certaines classes sociales ou minorités ethniques ?»

La violence domestique à l'égard des femmes est un phénomène qui touche l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et qui aboutit à des atteintes graves à la dignité humaine. La violence domestique ne connaît ni frontière géographique, ni limite

d'âge, ni origine ethnique, et concerne tout type de relation familiale et tout type de milieu social.

L'Assemblée rejette de plus tout relativisme culturel ou religieux qui amènerait les Etats à se soustraire à leur obligation d'éliminer toute forme de violence contre les femmes¹. Les statistiques ne semblent pas indiquer que la violence domestique est plus répandue dans les communautés immigrées. Cependant, les femmes immigrées victimes de violence domestique rencontrent des difficultés additionnelles liées aux barrières linguistiques, aux pressions familiales et, quelquefois, à l'absence de statut juridique indépendant de celui du mari qu'elles sont venues rejoindre. Des mesures spécifiques doivent donc être prises pour s'assurer que les femmes immigrées victimes de violence domestique ont un accès égal et effectif au droit et à une protection juridique.

«Pourquoi ne parle-t-on jamais de la violence subie par les hommes, y compris au sein de leur foyer ?»

Le Conseil de l'Europe ne nie pas le fait que des hommes peuvent également subir des violences psychologiques ou physiques au sein de leur couple ou de leur famille (voir exposé des motifs de la Recommandation Rec (2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence). Toutefois, des études menées dans certains Etats sur des cas d'hommes victimes de violences perpétrées par les femmes indiquent que ce phénomène reste statistiquement minoritaire pour le moment.

De plus, la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes et des filles est justifiée par les caractéristiques particulières des violences exercées contre les femmes, qui les différencient des autres types de violence. Ces caractéristiques traduisent

1. Document 10934 (19 mai 2006): «Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes», Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M^{me} Cliveti.

l'expression d'un rapport de domination d'un sexe sur l'autre et sont souvent davantage tolérées par le corps social; les violences concernant les fillettes sont souvent les manifestations de traditions culturelles ou religieuses qui reprennent les mêmes schémas².

Ainsi, dans la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 20 décembre 1993, il est clairement établi que «la violence à l'égard des femmes traduit des rapports de force historiquement inégaux entre hommes et femmes, lesquels ont abouti à la domination et à la discrimination exercées par les premiers et freiné la promotion des secondes, et qu'elle compte parmi les principaux mécanismes sociaux auxquels est due la subordination des femmes aux hommes». De plus, selon Yakin Ertürk, rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, dans un rapport remis au Comité économique et social des Nations Unies, «ce phénomène universel est enraciné dans le système patriarcal au centre duquel réside l'intérêt d'un groupe social à entretenir et contrôler des lignées socialement acceptables de procréation de l'espèce. Dans ce contexte, en tant que mécanisme social institutionnalisé, le pouvoir masculin a pour habitude de contrôler les capacités de procréation et la sexualité des femmes. Ce principe fondamental de l'ordre patriarcal fondé sur le sexe représente une convergence des cultures où la violence ou la menace d'actes de violence ont été utilisées comme moyen légitime d'imposer et de maintenir ce système de domination».

C'est, entre autres, pour ces raisons que le Conseil de l'Europe a décidé de cibler sa campagne sur la violence faite aux femmes.

Source: Comité économique et social des Nations Unies, doc E/CN.4/2004/66, Intégration des droits fondamentaux des femmes et de l'approche sexospécifique: violence contre les femmes – Vers une application effective des normes internationales visant à faire cesser la violence à l'encontre des femmes, 26 décembre 2003.

2. Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence, adoptée le 30 avril 2002, exposé des motifs, paragraphe 24.

«La violence domestique n'est pas un thème "vendeur" qui intéresse la presse ou mes électeurs»

Dénoncer la violence domestique contre les femmes, c'est agir pour la promotion des droits de la personne humaine et la dignité de chacun. La violence domestique est un phénomène qui touche la réalité quotidienne des électeurs. Les parlementaires ont la possibilité de briser le silence et de faire de cette question un thème de travail durant leur législature – et de changer la vie quotidienne de leurs électeurs.

Dénoncer la violence domestique à l'égard des femmes, c'est lutter pour une plus grande égalité entre les femmes et les hommes. C'est lutter contre une culture patriarcale qui maintient hommes et femmes dans des relations de pouvoir et de contrôle social.

Réussir la lutte contre la violence domestique est un enjeu de société, qui profitera aussi bien aux hommes qu'aux femmes, et à la société dans son ensemble.

Les médias se font l'écho quotidiennement de drames survenus dans les foyers, qui témoignent de l'impuissance des pouvoirs publics à protéger les citoyens. Lutter contre la violence domestique, c'est démontrer aux médias la capacité des élus à ne pas se résigner à accepter une situation intolérable dans un Etat de droit.

«On ne peut tout de même pas éloigner l'auteur de violence domestique de son propre domicile: c'est une atteinte au droit de la propriété !»

L'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme prévoit que «nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les

conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international».

Dans le contexte de violences domestiques, les forces de police devraient pouvoir faire en sorte que, lorsqu'une personne est en danger, l'auteur des violences soit contraint de quitter le domicile immédiatement, même s'il est propriétaire du logement et en dépit des objections éventuelles des autres personnes qui y résident.

Les dispositions de la Recommandation Rec(2002)5 prévoient des injonctions interdisant l'approche par l'auteur du lieu de résidence de la victime et/ou d'autres lieux (alors que dans les législations de type classique, c'était à la victime de quitter son domicile). Ce type de dispositif, fondé sur la volonté de protéger la victime et de lui éviter les traumatismes liés au fait de quitter son domicile, est en place dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe. A titre d'illustration, dans la législation autrichienne, l'expulsion engagée par les forces de police constitue une mesure d'ordre administratif qui doit être par la suite confirmée par une décision judiciaire.

Bonnes pratiques: actions parlementaires spécifiques – quelques exemples

La violence domestique, une circonstance aggravante

France: Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs

La loi prévoit une peine plus grave en cas de délit commis par un conjoint précédent ou actuel, ou par tout autre partenaire.

Espagne: Loi organique 1/2004 sur les mesures de protection intégrale contre la violence de genre

La violence survenant au sein d'un couple constitue une circonstance aggravante entraînant des sanctions plus lourdes. Par exemple, l'article 147 du Code pénal concernant l'agression et les coups et blessures prévoit en principe une condamnation allant de 6 mois à 3 ans de prison, cependant, si la violence survient au sein d'un couple, la sanction peut monter de 2 à 5 ans d'emprisonnement.

Chypre: Loi sur la violence «au sein de la famille»

La loi chypriote prévoit explicitement que le fait que la violence ait eu lieu au sein de la famille est une circonstance aggravante et justifie une peine plus lourde que d'autres formes de violence sanctionnées par le Code pénal.

Refuges et logements réservés aux victimes de violence domestique

Législation sur le logement/contrats de bail

Royaume-Uni: Loi sur le logement de 1996, Loi sur les sans domicile fixe de 2002, Sans domicile fixe (besoin prioritaire de logement) (Angleterre), ordonnance 2002 complétée par le Code de conduite

Selon l'article 6 de la loi sur les personnes sans domicile fixe, la catégorie des personnes ayant un besoin prioritaire comprend «toute personne rendue vulnérable suite à l'abandon de son domicile en raison des violences ou des menaces de violences imminentes de la part d'une autre personne».

Le Code de conduite indique que, en appliquant la loi et pour déterminer si une personne est en danger, « les autorités locales ne devraient pas chercher à établir des preuves de la violence, ou chercher à prendre contact avec l'auteur des violences. Les effets de la violence domestique peuvent être cumulatifs, les incidents se répétant au fil du temps pouvant faire perdre à la victime sa confiance en elle et contribuer ainsi à la rendre vulnérable».

Canada: Amendement à l'article 174 du Code civil du Québec

Dans les cas de violence domestique ou d'agression sexuelle menaçant la sécurité de la victime ou de ses enfants, l'article 174.1 du Code civil québécois peut être mis en œuvre pour annuler les dispositions d'un contrat de bail. L'annulation du bail prendra effet après un préavis de 3 mois envoyé au propriétaire. Le préavis doit être accompagné d'une attestation confirmant l'existence d'un danger et doit être signé par un fonctionnaire ou un représentant nommé par le ministre de la Justice. Avant de signer, le fonctionnaire doit prendre acte d'une déclaration sur l'honneur de la victime mettant en avant le risque auquel elle est (ou a été) sujette. Le tout sera accompagné par divers documents

justificatifs de la part de personnes ayant connaissance de la situation de la personne concernée.

France: Circulaire du ministère du Logement et du ministère des Droits des femmes

Concernant le logement des femmes victimes de violence, cette circulaire, envoyée aux directeurs de services, leur demande de donner priorité aux besoins particuliers des femmes en situation de grande détresse, y compris les femmes chefs de famille ainsi que les femmes victimes de violence domestique avec des enfants, lorsqu'ils préparent le prochain plan d'action de leurs services pour les personnes désavantagées.

Mise à disposition de refuges pour femmes et enfants

Turquie: Loi sur les municipalités

L'article 14 de la loi sur les municipalités, Loi n° 5272 entrée en vigueur le 24 décembre 2004, impose aux grandes villes et aux villes de plus de 50 000 habitants de créer des refuges pour les femmes et les enfants. La direction générale pour le statut des femmes prépare un modèle de service standard pour guider les pouvoirs locaux dans la façon d'offrir des services destinés aux femmes dans le cadre des obligations imposées par la loi. Ce modèle a été envoyé à toutes les municipalités ainsi qu'aux administrations provinciales. Afin de maintenir un certain niveau de qualité dans ces maisons refuges, des normes ont été établies et soumises aux grandes villes.

Eloignement du conjoint violent

Autriche: Loi fédérale sur la protection contre la violence au sein de la famille, 1^{er} mai 1997, amendée en 2003 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004)

Cette loi permet à la police d'expulser une personne menaçant d'autres personnes du foyer, quelle que soit la relation qu'elle entretient avec la victime ou ses droits de propriété sur la résidence, pour une période de 10 jours pouvant être étendue, à la demande de la victime.

La modification de la loi en 2003 étend cette protection à toute personne vivant ou ayant vécu avec l'auteur potentiel de violence au sein de la famille ou au sein d'une relation de type familial. La police est la seule habilitée à mettre en œuvre ces mesures, indépendamment de la victime. La décision empêche l'auteur de violence de retourner au domicile ou à tout endroit fréquenté par la victime (lieu de travail, école des enfants, etc.) défini dans "les besoins de la victime pour une protection effective".

Même si l'auteur des violences est arrêté, la police est tenue de prendre un ordre d'interdiction, dans la mesure où cet auteur pourrait être libéré à tout moment. Si l'ordre d'interdiction est annulé, la victime sera informée immédiatement.

Les agents de police effectuent des contrôles auprès de la victime sous 24 heures et transmettent l'affaire au centre d'intervention de la province concernée, qui devra ensuite entrer en contact avec la victime pour lui fournir des conseils gratuits sur la manière de faire respecter ses droits et pour l'assister gratuitement pendant la procédure judiciaire.

La police, premier interlocuteur institutionnel des victimes de violence domestique

La police est, en règle générale, le premier interlocuteur institutionnel vers lequel se tournent les femmes victimes de violence. Or les plaintes déposées par les femmes ayant subi des violences ne sont pas toujours traitées avec le sérieux qui serait dû par la police. Dans certains Etats, en vertu de certaines traditions et mentalités, certaines formes de violence contre les femmes continuent d'être considérées comme des actes relevant de la

sphère privée. Ces attitudes conduisent à un déni de justice et dissuadent les femmes de porter plainte pour dénoncer les violences qu'elles subissent. Selon des études, seules 2% à 20% des femmes ayant subi des violences portent plainte, ou ne portent plainte qu'après avoir subi des agressions répétées.

Les femmes victimes de violence au sein de la cellule familiale doivent pouvoir trouver, dans les bureaux de police de proximité, une écoute et une aide. Il faut que les femmes qui font la démarche de déposer une plainte soient traitées avec respect, bénéficient d'un soutien et d'une protection de la part de la police, et qu'elles soient dûment informées de la procédure qui sera appliquée. Il est indispensable de garantir à la victime de violence domestique que des poursuites appropriées seront engagées contre les auteurs de violence envers les femmes. Une procédure de poursuites et de sanctions envers les policiers dont le comportement serait incompatible avec le respect des droits de la personne humaine ou la protection des victimes devrait exister. Ces mécanismes pourraient s'inspirer des structures mises en place au Royaume-Uni pour accueillir les personnes victimes de viols ou de la mise en place de la cellule de traitement des violences intrafamiliales du commissariat de Strasbourg – une structure unique en France – ainsi que de la création de postes de «référénts spécialisés» dans les commissariats de Paris.

En Autriche, dans de nombreux Etats fédéraux, la police a le droit ou est obligée de transmettre les données personnelles de la victime à un centre de conseil spécifique (appelé le plus souvent centre d'intervention) et d'aviser ce centre chaque fois qu'une ordonnance d'interdiction est prise ou même après chaque intervention de la police concernant des violences domestiques.

Au Danemark, la question de la violence à l'égard des femmes a été intégrée dans le programme de formation de la police.

En Allemagne, de nombreuses écoles de formation au travail social traitent la question de manière approfondie et certains

Länder ont demandé à la police de suivre une formation continue et instituent des facilitateurs formés au sein des unités de police; le gouvernement a également produit et diffusé des CD de formation interactive à l'intention de la police et des hôpitaux.

Source: Document 10934 (19 mai 2006) «Les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes», rapporteuse: M^{me} Cliveti (Roumanie, Groupe socialiste).

Assurer la survie économique des victimes de violence domestique

Fonds budgétaires consacrés aux victimes de violence domestique

Royaume-Uni: Loi sur la violence domestique de 2004

- ▶ L'autorité de compensation des préjudices criminels a le droit de récupérer auprès des auteurs de délits les sommes d'argent qu'elle doit payer aux victimes à titre de compensation.
- ▶ Les auteurs de délits graves et répétés se voient appliquer une amende supplémentaire qui alimente un fonds spécial en faveur des victimes.

Violence domestique et droit de l'immigration

Autriche: Règlement déterminant le nombre de permis de travail ne pouvant pas être dépassé pour les étrangers

Selon ce règlement, le nombre maximal de permis de travail ne pouvant pas être dépassé pour les étrangers peut être franchi dans certains cas, y compris lorsque intervient la violence domestique. Cette disposition a été introduite en 1997 (*Gazette de droit fédéral II*, n° 256) dans le règlement mentionné ci-dessus.

Les dispositions précédentes, dont le but était de garantir un emploi rémunéré aux personnes migrantes exposées à la violence domestique, s'avéraient trop restrictives. Elles ont donc été complétées en 2003 (*Gazette de droit fédéral II*, n° 249) afin que, désormais, tout rapport d'un représentant des forces de l'ordre sur un conjoint violent (précédemment une condamnation sans

appel par un tribunal pénal était requise) ou un divorce sous un droit étranger (précédemment un arrêt de divorce pour faute prononcé par un tribunal national était nécessaire) ou un rapport ou une confirmation d'une violence domestique par des personnes compétentes ou institutions telles qu'un médecin, un hôpital, un centre d'intervention, un refuge pour femmes battues ou un bureau d'assistance pour la jeunesse, etc., soient considérés comme suffisants.

Violence domestique et droit du travail

Espagne: Dispositions concernant les agents de la fonction publique victimes de violence basée sur le genre. Le plan Concilia signé en décembre 2005 par le Gouvernement espagnol à l'adresse des 500 000 fonctionnaires donne:

- ▶ le droit de demander un transfert dans une autre unité ou une autre localité;

la personne fonctionnaire victime de violence basée sur le sexe qui sera dans l'obligation de quitter son poste de travail pourra demander une affectation dans une autre unité ou une autre localité.

- ▶ le droit à prendre une disponibilité sans avoir travaillé un temps minimal;

le plan Concilia prévoit le droit de prendre une disponibilité pour assurer effectivement sa défense, sans nécessité d'avoir assuré un temps de service minimal et sans être de façon permanente à son poste; durant les deux premiers mois de cette disponibilité, la personne recevra sa rémunération complète.

Bibliographie sélective des travaux du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes

Travaux du secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe

Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence.

Mise en œuvre et suivi de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence (EG-S-MV (2004) Rap Fin rev), Direction générale des droits de l'homme, Strasbourg, 2005.

Combattre la violence contre les femmes: étude du bilan des mesures et actions prises pour combattre la violence à l'égard des femmes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (CDEG (2006) 3), D^r Carol Hagemann-White, université d'Osnabrück, Allemagne, Direction générale des droits de l'homme, Strasbourg, 2006.

Programme de la Campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, CM (2006) 93, adopté par le Comité des Ministres le 21 juin 2006.

VIP Guide, *Vision, innovation and professionalism in policing violence against women and children, Council of Europe, Police and Human Rights 1997-2000 Programme* by Professor Liz Kelly.

Textes de l'Assemblée parlementaire

Résolution 1512(2006) sur les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 28 juin 2006.

Recommandation 1759 (2006) sur les parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 28 juin 2006.

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

Recommandation 1681 (2004) sur la Campagne pour lutter contre la violence domestique à l'encontre des femmes en Europe.

Document 10273 (16 septembre 2004) sur la Campagne pour lutter contre la violence domestique à l'encontre des femmes en Europe, rapporteur: M. Branger (France, Groupe du Parti populaire européen).