ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 280 (2011)[1]

Avis sur le projet de Convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire a toujours constamment et fermement condamné la violence à l'égard des femmes, qui constitue l'une des plus graves violations des droits de l'homme en Europe, et qui a ses racines dans les rapports de force inégaux entre les hommes et les femmes, ainsi que dans la discrimination à l'égard des femmes. Par conséquent, l'Assemblée salue avec enthousiasme le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, en tant que premier instrument juridique international contraignant portant spécifiquement sur ce sujet, et en tant que progrès important pour la promotion de l'égalité effective entre les femmes et les hommes.

2. L'Assemblée se félicite de l'approche globale et exhaustive de ce projet de convention, qui recouvre tout à la fois la prévention de la violence à l'égard des femmes, la protection des victimes, les poursuites judiciaires contre les auteurs des infractions et un ensemble cohérent de politiques.

3. Elle se félicite également du puissant mécanisme de suivi prévu par ce projet de convention, ainsi que des dispositions innovantes sur le rôle particulier attribué aux parlements nationaux et à l'Assemblée en matière de suivi de la mise en œuvre de la convention.

4. Ayant participé à l'ensemble du processus de négociation au sein du Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO), l'Assemblée a conscience du fait que le texte du projet de convention est le résultat d'un compromis difficile entre des points de vue, des intérêts et des préoccupations divergents.

5. L'Assemblée note que le champ d'application de ce projet de convention est lui-même le résultat d'un compromispuisqu'il inclut principalement toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée, alors que les Etats parties sont encouragés à appliquer la convention également à toute autre victime de violence domestique.

6. Bien que ce champ d'application de grande portée se situe au-delà du mandat de la campagne du Conseil de l'Europe intitulée«Stop à la violence domestique faite aux femmes» et qu'il n'ait pas été clairement défini dans le cadre du mandat du CAHVIO, l'Assemblée considère qu'il ne convient pas, au stade actuel, de le remettre en question, car cela risquerait de rompre l'équilibre auquel on est difficilement parvenu lors de la négociation.

7. Cependant, l'Assemblée souhaite proposer des amendements afin de renforcer les normes contenues dans le projet de convention.

8. L'Assemblée est tout particulièrement préoccupée par le caractère insuffisant de la protection de certains groupes vulnérables particuliers, tels que les enfants, les personnes âgées et les femmes migrantes n'ayant pas de statut de résident régulier. Ces femmes ne sont prises en compte que si elles perdent leur statut de résident après la fin de leur relation avec leur conjoint ou compagnon, en raison des violences qu'elles ont subies.

9. En outre, l'Assemblée souligne que, en matière de poursuites judiciaires, il est laissé trop de liberté aux Etats parties sur le type de sanction à l'égard de certaines formes de violence couvertes par le projet de convention, qui peut relever de la sphère administrative, civile ou pénale. L'Assemblée aurait souhaité que l'obligation de criminaliser certains actes de violence soit définie de manière beaucoup plus tranchée, même si un tel processus exige de la part de certains Etats membres des efforts supplémentaires en vue d'adapter leur législation nationale au projet de convention.

10. De la même manière, on peut déplorer la liberté excessive laissée aux Etats parties de formuler des réserves, au risque de rendre inopérante une grande partie de la future convention. Cela est d'autant plus préoccupant que les réserves pourraient concerner des dispositions aussi importantes que celles relatives au droit des victimes à une indemnisation, à l'exercice de la juridiction, aux délais de prescription, au statut de résident ou encore àl'obligation de prévoir des sanctions pénales dans le cas de certains actes, par opposition à des sanctions autres que pénales.

11. Sur la base de ces observations, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'amender le projet de convention en remplaçant l'expression «violence à l'égard des femmes fondée sur le genre» par «violence fondée sur le genre», à l'article 3.*d,* à l'article 14, paragraphe 1, et à l'article 60, paragraphe 1.

12. En outre, afin d'aborder la situation et les besoins de groupes vulnérables particuliers, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à envisager l'ajout de trois protocoles additionnels au projet de convention, concernant respectivement les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées. Elle recommande également les amendements suivants du texte du projet de convention:

12.1. à l'article 15, paragraphe 2, remplacer le mot «encouragent» par les mots «veillent à»;

12.2. à l'article 22, à la fin du paragraphe 2, ajouter les mots suivants: «en tenant compte de leurs besoins spécifiques».

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 11 mars 2011 (voir Doc. 12530, rapport de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteur: M. Mendes Bota). Voir le Doc. 12472 et addendum.

13. De plus, afin d'affirmer de manière explicite que la convention s'applique également aux femmes migrantes n'ayant pas de statut de résident régulier, de renforcer les mesures de protection de cette catégorie de femmes et de les encourager à signaler aux autorités compétentes toute violence qu'elles ont subie, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres les amendements suivants au projet de convention:

13.1. à l'article 4, paragraphe 3, après les mots «le statut de migrant ou de réfugié», ajouter les mots «, l'absence de statut juridique en matière de résidence»;

13.2. à l'article 18, paragraphe 1, après le mot «victimes», ajouter les mots «, quel que soit leur statut juridique,»;

13.3. à l'article 59, paragraphe 1, supprimer les mots «, en cas de situations particulièrement difficiles»;

13.4. après l'article 59, ajouter le nouvel article suivant:

«Statut des migrants en situation irrégulière

1. Les Parties prennent les mesures législatives et autres nécessaires pour garantir que les victimes n'ayant pas de statut de résident régulier obtiennent un permis de résidence dans les cas suivants:

a. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour se révèle nécessaire en raison de leur situation personnelle;

b. lorsque l'autorité compétente considère que leur séjour se révèle nécessaire en raison de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale.

2. Les Parties appliquent toutes les dispositions de la présente Convention aux victimes n'ayant pas de statut de résident régulier, sans discrimination.»

14. En vue de renforcer les dispositions juridiques de fond et les mesures de protection, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres les amendements suivants:

14.1. à l'article 34, remplacer les mots «d'adopter, à plusieurs reprises, un comportement menaçant dirigé envers» par les mots «de suivre, de harceler ou de menacer»;

14.2. à l'article 36, paragraphe 3, supprimer les mots «, conformément à leur droit interne»;

14.3. à l'article 40, supprimer les mots «ou autres sanctions légales»;

14.4. à l'article 46, paragraphe 1.*a*, supprimer les mots «, conformément au droit interne»;

14.5. modifier l'article 53 comme suit:

«1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que des ordonnances d'injonction et de protection appropriées soient disponibles pour la police et pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les ordonnances d'injonction et de protection mentionnées au paragraphe 1 soient:

– disponibles pour une protection immédiate et sans charge financière ou administrative excessive pesant sur la victime;

– émises pour une période spécifiée, ou jusqu'à modification ou révocation;

– *le cas échéant, émises* ex parte *avec effet immédiat;*

– *le cas échéant, émises* ex officio;

– disponibles indépendamment et cumulativement à d'autres procédures judiciaires;

– autorisées à être introduites dans les procédures judiciaires subséquentes.»;

14.6. à l'article 56, paragraphe 1.*f*, remplacer les mots «puissent être» par le mot «soient».

15. En vue de renforcer encore le mécanisme de suivi prévu par le projet de convention, et d'impliquer plus étroitement des instances non gouvernementales spécialisées, les parlements nationaux et l'Assemblée, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres les amendements suivants au projet de convention:

15.1. reformuler l'article 68, paragraphe 5, comme suit:

«Le GREVIO peut recevoir des informations concernant la mise en œuvre de la Convention de la part d'institutions nationales des droits de l'homme et d'organes compétents en matière d'égalité, de la société civile et d'organisations non gouvernementales, notamment les organisations de femmes.»;

15.2. à l'article 70, après le paragraphe 2, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«Les Parties consultent leur parlement national lors de la formulation des observations à soumettre au GREVIO en vertu de l'article 68 de la Convention.»;

15.3. à l'article 70, après le paragraphe 3, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«L'Assemblée parlementaire est habilitée à participer aux réunions du GREVIO et du Comité des Etats parties en tant qu'observateur.»

16. Afin de limiter la liberté excessive de formuler des réserves, laissée, dans le texte actuel, aux Etats parties, l'Assemblée recommande les amendements suivants:

16.1. à l'article 78, reformuler le paragraphe 2 comme suit:

«Tout Etat ou l'Union européenne peut, lors de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, dans une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, préciser qu'il se réserve le droit de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques, les dispositions établies à l'article 44, paragraphe 1.e.»;

16.2. à l'article 78, supprimer le paragraphe 3.

17. Enfin, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres les amendements suivants au projet de convention:

17.1. à l'article 1, reformuler l'alinéa *b* comme suit:

«de contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de promouvoir l'égalité de dignité pour toutes les femmes et l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, y compris par l'autonomisation des femmes;»;

17.2. à l'article 10, paragraphe 1, après les mots «un ou plusieurs organes officiels», ajouter les mots «, impliquant tous les niveaux de décision (gouvernement, parlement et collectivités territoriales)»;

17.3. à l'article 11, paragraphe 1.*a*, remplacer les mots «les données statistiques désagrégées pertinentes, à intervalle régulier» par les mots suivants «annuellement les données statistiques désagrégées pertinentes, harmonisées et à jour»;

17.4. à l'article 12, paragraphe 1, remplacer le mot «l'infériorité» par les mots «la situation de subordination»;

17.5. à l'article 12, après le paragraphe 6, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«Les Parties encouragent les activités des organisations non gouvernementales visant à donner des conseils et à apporter une assistance aux victimes, y compris dans un cadre transnational.»;

17.6. à l'article 13, paragraphe 1, après les mots «accroître la prise de conscience et la compréhension parmi le grand public», insérer les mots «de la dignité et de la valeur des femmes, et»;

17.7. reformuler l'article 20, paragraphe 1, comme suit:

«Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes aient accès à des services facilitant leur rétablissement après des actes de violence. Ces mesures devraient inclure, le cas échéant, des services tels que les conseils juridiques et psychologiques, l'assistance financière, les services de logement, l'éducation, la formation et l'assistance en matière de recherche d'emploi ou de création d'entreprise. Les Parties sont encouragées à mettre en place des mesures spéciales afin de faciliter l'accès à l'emploi pour les victimes.»;

17.8. à l'article 29, paragraphe 2, remplacer les mots «autorités étatiques» par «autorités publiques».

18. L'Assemblée invite également le Comité des Ministres à instaurer un dialogue étroit avec l'Union européenne sur la question de la violence à l'égard des femmes, afin d'éviter l'application de deux poids et deux mesures ou des contradictions entre le projet de convention du Conseil de l'Europe et la législation de l'Union européenne dans ce domaine, et afin d'encourager l'Union européenne à adhérer à la future convention.

19. Etant donné l'urgence de normes juridiques effectives en vue de prévenir et de lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, l'Assemblée demande aux Etats membres:

19.1. de ne pas entraver le processus conduisant à l'ouverture à la signature de la convention dans les meilleurs délais, en donnant un signal politique fort de leur engagement afin d'éliminer la violence faite aux femmes;

19.2. de signer et de ratifier la convention dans les meilleurs délais;

19.3. de veiller à l'application de la convention à «toutes les victimes de la violence domestique», comme les y encourage l'article 2, paragraphe 2, du projet de convention;

19.4. de s'abstenir de formuler des réserves et, tout au moins, de ne pas les renouveler à l'issue d'une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la convention concernant l'Etat partie en question.

20. Rappelant l'action menée de 2006 à 2008 pour assurer la dimension parlementaire de la campagne intitulée «Stop à la violence domestique faite aux femmes», l'Assemblée affirme son engagement – par l'intermédiaire du Réseau de l'Assemblée parlementaire des parlementaires de référence engagés dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes – à mener des activités militantes et de sensibilisation en vue de promouvoir la signature et la ratification de la convention.