



LOBBY EUROPEEN DES FEMMES
EUROPEAN WOMEN'S LOBBY

**Au-delà des discours : les ONG de femmes dressent le
bilan des politiques et mesures contre la violence envers
les femmes en Europe**

Février 2007

En 1995, lors de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tous les États membres de l'Union européenne se sont engagés à remédier au problème de la violence envers les femmes. Ils ont admis qu'ensemble, en tant qu'entité, ils partageaient la responsabilité de ce fléau, et par conséquent, ont décidé de développer des stratégies pour l'enrayer. Le Lobby européen des femmes (LEF) a procédé à une évaluation des progrès réalisés par les États membres un an après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, dont il est ressorti que les mesures visant à mettre fin à la violence à l'encontre des femmes faisaient partie des grandes priorités. Le LEF a donc décidé que le moment était venu de créer, dans le cadre de ses propres structures, le **Centre du LEF pour une politique contre la violence envers les femmes**.

Dans un premier temps, le Centre du LEF pour une politique contre la violence a établi un **Observatoire sur la violence envers les femmes**, qui consiste en un groupe d'expertes, une pour chacun des quinze États membres de l'Union européenne, toutes hautement qualifiées dans le domaine de la violence envers les femmes. L'Observatoire compte aujourd'hui 30 expertes et continue à jouer un rôle pivot dans le Centre. Il a notamment largement contribué au maintien d'une perspective globale de la violence envers les femmes.

L'Observatoire européen a pour mission de conseiller le LEF quant à la manière dont il doit élaborer des recommandations pour les institutions européennes, afin d'assurer le suivi et de concevoir des stratégies pour combattre la violence envers les femmes dans l'Union européenne. Le Centre pour une politique contre la violence envers les femmes et les membres de son Observatoire contrôlent les développements politiques aux niveaux national, européen et international.

Le Lobby européen des femmes remercie toutes les expertes de l'Observatoire du LEF sur la violence envers les femmes pour leur contribution significative et bénévole à ce rapport.

Remerciement spécial à Grainne Healy (présidente de l'Observatoire)

Ce rapport a été produit par le Centre du LEF pour une politique contre la violence envers les femmes.
Recherche : Georgia Tsaklanganos et Sofia Strid
Coordination : Colette De Troy

Table des matières

Introduction	5
1^{ère} Partie. Approches globales : les plans d'action nationaux et leurs variantes	8
1.1 Où sont les plans d'action nationaux contre la violence envers les femmes ?	8
1.2 Caractéristiques des plans d'action nationaux contre la violence envers les femmes	9
1.3 Peu de modèles	12
1.4 Quelques mesures, mais pas de plans d'action nationaux contre la violence envers les femmes	13
1.5 Collaboration interagence : consultation des ONG sur la violence envers les femmes et implication de celles-ci	15
1.6 Des budgets spécifiques	19
1.7 La nécessité de normes minimums	20
2^{ème} PARTIE : Les instruments juridiques pour combattre la violence envers les femmes	22
2. 1. Violence domestique	23
2.2. Violence psychologique envers les femmes dans la loi	25
2. 3 Viol	27
2. 4 Pratiques culturelles/religieuses dangereuses	30
2.5 Traite des femmes	32
2.6 Prostitution	36
2.7. Pornographie	38
2.8. Harcèlement sexuel	40
3^{ème} PARTIE – Autres mesures – Fourniture de services	43
3.1 Identification des points faibles de la prestation de services	43
3. 2. Identification des points forts de la prestation de services	44
3.3 Recommandations pour faciliter les plaintes	

Conclusions

Annexe 1 : Avis des expertes sur les points forts et faibles de la prestation de services au niveau national
Annexe 2 : Observatoire du Centre pour une politique contre la violence envers les femmes – Liste des expertes nationales participant à l'état des lieux

Un état des lieux des politiques et de la législation contre la violence envers les femmes en Europe

Introduction

Lorsqu'il s'agit de la violence envers les femmes, le LEF adopte une perspective définitivement féministe. La persistance de et la tolérance envers la violence masculine à l'encontre des femmes constitue un obstacle fondamental à la réalisation d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de l'existence. La violence envers les femmes est donc perçue comme un phénomène structurel, résultant directement des inégalités femmes-hommes. Le LEF adhère à la définition de la violence envers les femmes telle qu'elle figure dans la Plate-forme d'Action (PFA) de Pékin. En outre, nous appuyons la déclaration de cette même PFA : « *La violence à l'égard des femmes traduit des rapports de force historiques qui ont abouti à la domination des femmes par les hommes et à la discrimination, et freiné la promotion des femmes.* » (paragraphe 118)

La violence envers les femmes reste la violation des droits humains des femmes la plus fondamentale et la plus répandue dans le monde. Toutes formes de violence confondues, en Europe, 45 % de toutes les femmes ont un jour subi et souffert de la violence masculine. On estime qu'en Europe, une femme sur cinq a été victime d'actes de violence domestique, a vu ses droits fondamentaux bafoués par un homme appartenant à son environnement social le plus immédiat et le plus intime – son foyer. Plus d'une femme sur dix a connu la violence sexuelle au sens le plus étroit, soit le viol ou des actes sexuels forcés. L'actuel déficit entre l'existence des droits humains des femmes et leur exercice réel découle de la passivité des gouvernements, qui manquent à leur devoir de promotion et de protection de ces droits. Le rapport présente une analyse critique réalisée par des ONG de femmes : il porte sur les engagements et actions politiques visant à remédier à et à éradiquer cette forme insidieuse d'inégalité.

Les ONG, des partenaires essentielles

Voilà des décennies que les ONG de femmes sont les principales intervenantes lorsqu'il s'agit d'aider les femmes victimes de la violence masculine et de mettre en avant la nécessité d'élaborer des politiques pour protéger les femmes et combattre la violence sexiste. Au fil du temps, les ONG de femmes ont accumulé une expérience et une expertise non négligeables, souvent dans des conditions financières plus que précaires et/ou sur une base complètement volontaire, en proposant des services, en mettant au point et en dispensant des formations spécifiques aux professionnel-le-s, en analysant les causes et les solutions, en faisant du lobbying pour des politiques et des lois plus efficaces.

L'Observatoire du LEF sur la violence envers les femmes a déjà mis en avant le rôle incontournable des ONG dans la prestation de services ; il a également fait connaître leur qualité de critique par rapport aux déclarations et aux engagements officiels des gouvernements. L'Observatoire a déjà mis au point une série d'indicateurs applicables à différents domaines pratiques et politiques, qui peuvent venir à point pour jauger la mesure dans laquelle les gouvernements et les prestataires de services remplissent leurs

engagements en matière de lutte contre la violence envers les femmes, les actions et politiques spécifiques mises en place et la manière dont elles sont évaluées pour garantir qu'elles répondent bien aux besoins des femmes en détresse, en quête de protection, de dommages et intérêts et de réponse à toutes les formes de violence masculine. Ces indicateurs ont fait l'objet d'un rapport publié en 2002, intitulé « **Vers un cadre commun pour mesurer les progrès dans la lutte contre la violence envers les femmes** ». Actuellement, l'Observatoire utilise ces indicateurs et les expertes assurent la continuité du flux d'information sur les développements dans leurs pays respectifs. Les observatoires nationaux du LEF dans les États membres¹ utilisent également ces indicateurs pour évaluer les politiques, les progrès et les lacunes dans leurs pays.

Ces observatoires nationaux fournissent le « point de vue critique » dont les gouvernements ont besoin pour se lancer dans une interaction significative avec les ONG de femmes à la base, et les responsables politiques au sommet, soit de vrais partenariats. C'est là une condition préalable à la mise en œuvre de la PFA, qui en appelle à une collaboration entre les organisations non gouvernementales de femmes et les gouvernements.

Grâce au financement provenant du Sigrud Rausing Trust en 2005/6, le LEF a pu élargir et renforcer son Observatoire européen sur la violence envers les femmes, un réseau d'expertes indépendantes dans le domaine de la violence envers les femmes et issues de tous les pays d'Europe, les réunir (bénévolement) pour partager leur savoir et évaluer les tendances émergentes dans la législation et la politique. Actuellement, trente pays y sont représentés par des expertes jouissant d'une grande expérience, avec des parcours différents dans le domaine de la violence envers les femmes : les 27 États membres de l'UE plus la Croatie, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine.² Ce groupe d'expertes a contribué à l'établissement du présent état des lieux lors d'un séminaire de travail organisé à Budapest en mai 2006, et par leurs réponses aux questionnaires.

Evaluation au niveau de l'Union européenne (UE). En dépit des appels lancés par les ONG et le Parlement européen, il n'existe toujours aucune politique de l'UE en matière de violence envers les femmes : en d'autres termes, alors qu'il s'agit d'un problème commun à tous les États membres de l'UE, c'est à chacun des pays de mettre en place individuellement des politiques pour combattre la violence envers les femmes. Au niveau de l'UE, officiellement, il n'existe aucune base légale, bien que de plus en plus d'acteurs argumentent sur cette question d'interprétation. A l'échelon européen, certains intervenant-e-s politiques se montrent pourtant disposés à clamer le besoin d'une législation européenne en la matière. Nous en voulons pour preuve la récente déclaration du président du Parlement européen, Josep Borrell, qui a réaffirmé le 25 novembre 2006 que la lutte contre ce type de violence basée sur le sexe devait s'appuyer sur une législation au niveau européen.

De son côté, le **Conseil de l'Europe (CoE)** (46 pays) a fait mieux : il a adopté un Plan d'action en 1997, auquel a fait suite l'adoption d'une *Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la*

¹ Cf. Par exemple « First Country Report on VAW from the Republic of Ireland » 2004, « Second Country Report on Pornography » 2006, « Danish National Observatory on VAW – A Team Effort Working to Eliminate Men's VAW », « Greek National Observatory 2004 Report ». Tous disponibles sur le site web de l'Observatoire du LEF sur la violence envers les femmes :

www.womenlobby.org/site/module_cate.asp?DocID=197&v1IID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu=)

² Voir la liste des expertes de l'Observatoire, Annexe 2.

*violence*³ par le Comité des Ministres. Cet instrument juridique européen représente une initiative importante dans la lutte contre la violence envers les femmes, dans la mesure où il propose une stratégie globale pour prévenir la violence et protéger les victimes. Il couvre toutes les formes de violence sexiste. En outre, cette recommandation presse les gouvernements d'informer le Conseil de l'Europe du suivi au niveau national. Pour ce faire, un cadre de suivi destiné à évaluer l'avancement de la mise en oeuvre de la recommandation a été conçu et envoyé pour la première fois aux États membres en 2005. Les réponses ont fait l'objet d'une estimation, publiée sur le titre « *Étude du bilan des mesures et actions prises pour combattre la violence à l'égard des femmes dans les États membres du Conseil de l'Europe* » (2006)⁴.

Le présent état des lieux du LEF doit être considéré comme un complément ou **rapport parallèle** (*shadow report*) à l'étude du Conseil de l'Europe. En effet, si cette dernière s'appuie sur des informations fournies par les gouvernements des États membres, celui du LEF prend pour base les données provenant des ONG et des expertes nationales sur la violence envers les femmes, soit des informations venues de 29 pays européens⁵. Dans notre analyse, nous nous concentrons sur certains problèmes soulevés dans l'étude du CoE (les particularités des plans d'action nationaux, l'analyse de la définition et de la forme de violence ciblée, l'existence d'un budget spécifique ou de mécanismes de consultation avec les ONG), en les étudiant plus en détail. De plus, le rapport s'appuie principalement sur les évaluations par les expertes de la législation et de la mise en oeuvre de la législation sur différentes formes de violences : la violence domestique, le viol (y compris le viol marital), les pratiques dangereuses/culturelles/traditionnelles, la traite et la prostitution, la pornographie et le harcèlement sexuel.

Au delà du discours, la réalité se révèle parfois bien différente des déclarations officielles et des rapports. Le présent document peut être considéré comme un exercice critique. Ce faisant, nous remplissons notre rôle de vigilance. Et il est un travail partagé, doté d'un objectif positif, celui d'améliorer les politiques et mesures et de presser les gouvernements à mettre en place de vraies politiques de lutte contre la violence envers les femmes.

³ Conseil de l'Europe 2002, « La protection des femmes contre la violence. Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des femmes contre la violence » adoptée le 30 avril 2002.

⁴ *Étude du bilan des mesures et actions prises pour combattre la violence à l'égard des femmes dans les États membres du Conseil de l'Europe*, préparée par la Prof. Carol Hagemann-White, assistée de Judith Katenbrink et de Heike Rabe, Université d'Osnabrück, Allemagne. Conseil de l'Europe, 2006 (en anglais).

⁵ L'Observatoire européen du LEF sur la violence envers les femmes est composé de 30 expertes nationales. Les chiffres rapportés concernent donc 30 pays, bien que ceux pour la Hongrie soient manquants.

La réalité des faits : les ONG examinent les politiques nationales

1^{ère} Partie. Approches globales : les plans d'action nationaux et leurs variantes

D'après la définition de la Plate-forme d'Action de Pékin, la violence envers les femmes désigne tout acte de violence de genre qui résulte ou pourrait/semblerait avoir pour résultat un dommage ou une souffrance physique, sexuelle ou psychologique pour les femmes, y compris les menaces. Cette définition est donc large, et si l'on suit la PFA, un plan d'action national contre la violence envers les femmes ne peut pas être considéré comme suffisant s'il n'inclut pas toutes les formes de violence dans sa définition et son domaine politique.

L'existence d'un plan d'action national (PAN), engagement politique à combattre la violence envers les femmes, est une condition préalable nécessaire à la lutte contre la violence masculine. Le plan d'action ou le document politique devrait énoncer des buts concrets ainsi que les mesures et les actions pour atteindre les objectifs annoncés. Le plan d'action national devrait désigner les agences responsables de la réalisation de ces objectifs, déterminer le rôle des organisations gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que le niveau de collaborations entre elles. Par ailleurs, un plan d'action adéquat devrait aussi préciser les budgets alloués à la lutte contre la violence envers les femmes et prévoir un calendrier et des indicateurs.

Tout ceci, l'étude du CoE le définit clairement⁶. Cependant, lorsque l'on compare les réponses des gouvernements et des expertes, nous soutenons le commentaire de l'étude, soit qu'une information systématique et une étude approfondie des activités seraient nécessaires pour évaluer la mesure dans laquelle les réponses reflètent la mise en œuvre des normes énoncées dans les notes explicatives⁷. De plus, l'Observatoire du LEF a mis en avant la nécessité d'inclure dans les PAN une approche holistique de la violence sexiste, une norme qui peut expliquer les différences dans l'évaluation des politiques. Dans les chapitres qui suivent, nous étudions ces catégories de plus près, nous faisons un état des lieux de ce qu'est un plan d'action national « réel et concret » pour combattre toutes les formes de violence envers les femmes.

1.1 Où sont les plans d'action nationaux contre la violence envers les femmes ?

Constatation embarrassante, il se trouve que peu de pays ont été jusqu'à prendre des mesures pour mettre en place un plan d'action national de lutte **contre toutes les formes de violence envers les femmes**, et une minorité dispose de plans d'actions nationaux pour éliminer une forme précise de violence envers les femmes, qu'il s'agisse de la violence domestique (parfois reprise sous l'appellation « violence familiale ») et/ou de la traite. Seuls cinq États membres (Danemark France, Allemagne, Espagne et Suède) possèdent un plan d'action national de lutte contre toutes les formes de violence envers les femmes (violence domestique, viol, coups et blessures sexuels, maltraitance sexuelle des petites filles, harcèlement sexuel, pornographie, traite et mutilations génitales féminines). Certains pays (la Suède et la France) incluent aussi explicitement la prostitution dans les chapitres consacrés à la violence envers les femmes.

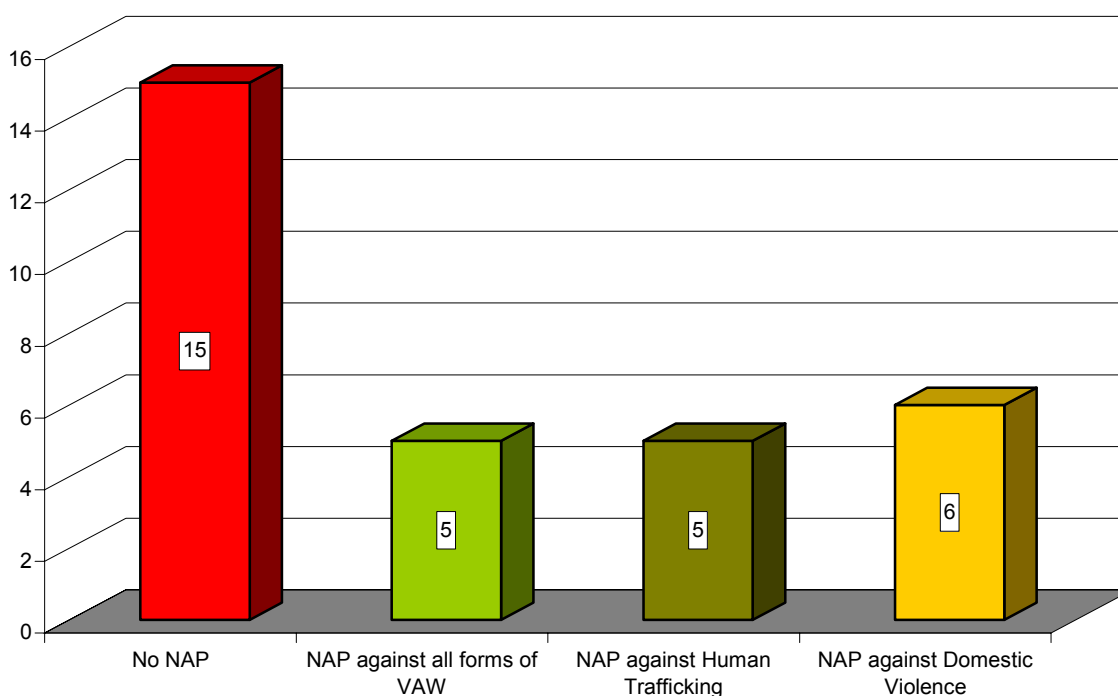
⁶ Cf. Conseil de l'Europe/Hagemann, 2006, p. 28

⁷ Idem

Dans l'étude du Conseil de l'Europe, 21 États européens sur 31 déclarent disposer d'un plan d'action national sur la violence, ce qui contredit dans une certaine mesure notre état des lieux. Des différences de terminologie ou de perception peuvent expliquer le fait que les réponses des expertes nationales aux questions portant sur l'existence de PAN soient en contradiction avec la version officielle des gouvernements nationaux. Dans l'étude du CoE, les gouvernements nationaux de Belgique, de Croatie, de Chypre, de la République Tchèque, du Danemark, de Finlande, de France, d'Allemagne, de Grèce, de Hongrie, d'Irlande, de Lituanie, des Pays-Bas, du Portugal et de Slovaquie ont répondu que leur pays possédaient un PAN de lutte contre la violence envers les femmes. Or, les expertes de l'Observatoire apportent de sérieuses corrections à ces déclarations, en définissant ce qui est réellement abordé dans le cadre des PAN, ce qui est inclus et ce qui est organisé pour les mettre en oeuvre.

Il se révèle nécessaire de faire un état des lieux des types de violences inclus, et d'examiner ce qui est couvert en termes de politiques et de mesures effectivement adoptées et englobant les différentes formes de violence envers les femmes.

Plan d'action nationaux contre la violence envers les femmes



8

1.2 Caractéristiques des plans d'action nationaux contre la violence envers les femmes

⁸ Le montant total des unités dans la figure ci-dessus est de 31, parce que certains pays appartiennent à plusieurs catégories.

Si le Conseil de l'Europe mentionne bien les caractéristiques des PAN, nous nous questionnons sur la réelle connaissance des gouvernements sur leur situation nationale. Comme l'énonce clairement le rapport du CoE, un PAN doit réunir 1) des objectifs concrets, 2) des mesures et des actions quant à la manière d'arriver aux objectifs fixés, 3) des agences responsables de la réalisation de ces objectifs, 4) le rôle des organisations gouvernementales et non gouvernementales et la collaboration entre celles-ci, 5) des budgets spécifiquement alloués à la lutte contre la violence envers les femmes, et 6) un calendrier avec des modèles (cf. CoE, 2006).

Ces caractéristiques ne sont pas explicitement présentes dans la plupart des pays européens, et notre panorama semble plus proche de la réalité. Nous avons déjà indiqué que les PAN sont rares ; dans le présent chapitre, nous étudierons plus attentivement les formes/le contenu des plans d'action, y compris des plans « partiels », c'est-à-dire ceux qui ne traitent que d'une forme particulière de violence envers les femmes.

Tableau 1 : Les plans d'action nationaux sur la violence envers les femmes

Avis des expertes sur les PAN	Existence d'un PAN sur la violence envers les femmes	Définition de la violence envers les femmes dans le PAN y compris <u>toutes</u> les formes de violence	Budget réservé à la mise en œuvre du PAN	PAN ou programme incluant un calendrier et des indicateurs
AUTRICHE	NON	Non applicable (N/A)	N/A	N/A
BELGIQUE	Partiel	NON Uniquement la violence entre partenaires	OUI	OUI mais calendrier trop court (2006-2007)
BULGARIE ⁹	Partiel) (mais non appliqué)	NON Sur la traite (jamais appliqué) et l'égalité femmes-hommes	NON	NON
CROATIE	Partiel	NON – violence domestique et traite	OUI - segmenté	OUI
CHYPRE ¹⁰	NON	N/A	N/A	N/A
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE ¹¹	NON	NON	NON	Programme : oui
DANEMAK	OUI	OUI – à l'exception de la prostitution, de la pornographie et du harcèlement sexuel	OUI	OUI (2005-2008)
ESTONIE	NON - partiel	NON La stratégie pour l'égalité femmes-hommes mentionne la violence envers les femmes	NON Petit budget pour un plan contre la traite	N/A

⁹ Le 19 octobre 2006, le gouvernement a adopté un Programme national de prévention et de protection contre la violence domestique, conformément à la loi sur la protection contre la violence domestique, mais avec beaucoup de retard. Il ne privilégie pas la violence envers les femmes. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une étape ; après le programme, un plan d'action sur la violence domestique suivra.

¹⁰ Chypre : en préparation : suppression de la traite des personnes et de l'exploitation sexuelle des mineur-e-s, égalité des droits et des chances, prévention de la violence familiale et protection des victimes.

¹¹ Procédures et priorités du gouvernement de la République tchèque en matière de promotion de l'égalité femmes-hommes (résolution n°236/1998 du gouvernement de la République tchèque) et une 6^{ème} partie consacrée à la répression de la violence envers les femmes.

Avis des expertes sur le PAN	Existence d'un PAN sur la violence envers les femmes	Définition de la violence envers les femmes dans le PAN y compris <u>toutes</u> les formes de violence	Budget réservé à la mise en œuvre du PAN	PAN ou programme incluant un calendrier et des indicateurs
FINLANDE ¹²	Partiel	PAN sur la traite des êtres humains + plan d'action gouvernemental pour l'égalité femmes-hommes (2004-2007) incluant un chapitre sur la réduction de la violence envers les femmes et la prévention de la prostitution et de la traite des femmes	NON	NON
FRANCE	OUI	OUI	OUI	OUI
ALLEMAGNE	OUI ¹³	OUI	Financé au niveau local/régional	NON
GRÈCE	NON	PAN sur la traite et l'égalité femmes-hommes en général	NON	NON
HONGRIE				
IRLANDE	OUI ¹⁴	N/A	N/A	N/A
ITALIE	NON	N/A	N/A	N/A
LETTONIE	Partiel	NON – uniquement la violence familiale	OUI	OUI – chaque année entre 2004 et 2013
LITUANIE	Partiel	NON : programme sur l'égalité des chances Stratégie de lutte contre la violence envers les femmes 2007-2009	N/A. Budget pas encore approuvé	OUI
LUXEMBOURG	NON	NON	OUI - pour l'égalité femmes-hommes	OUI – budget + évaluation par une organisation indépendante
MALTE	NON ¹⁵	N/A	NON	N/A
PAYS-BAS	Partiel	NON – uniquement pour la violence domestique	Pour certains instituts comme TransAct	OUI
POLOGNE	Partiel	Programme national de lutte contre la violence domestique et la traite	OUI	OUI
PORTUGAL	Partiel	NON – PAN contre la violence domestique 2003-2006	NON	OUI
SERBIE	NON	Projet de PAN pour l'égalité femmes-hommes avec la définition de la Plateforme d'Action de Pékin (PAP)	N/A – mais prévu	OUI
SLOVAQUIE	Partiel	OUI – sauf la traite et l'exploitation sexuelle	NON – en attente de fonds de l'UE	Calendrier (2005 –2008)

¹² Finlande : nouveau PAN sur la traite depuis août 2006. Programme d'action afin de prévenir la violence domestique et du partenaire intime 2004-2007 (ministère des Affaires sociales et de la Santé). Toutefois, si la Finlande possède un plan, on n'y trouve aucune référence aux femmes. L'objectif premier est de réduire la violence envers les enfants et les adolescent-e-s.

¹³ Allemagne : PAN prévu pour 2007.

¹⁴ Irlande : PAN prévu pour 2007

¹⁵ Malte : un PAN fait partie des responsabilités dévolues à la commission sur la violence domestique nouvellement désignée.

SLOVÉNIE	Partiel	NON – mais la violence envers les femmes est incluse dans le programme pour l'égalité des chances 2005-2013	OUI – mais dispersé	OUI
ESPAGNE	OUI	OUI	NON	OUI
SUÈDE	OUI ¹⁶	OUI	OUI	NON – en attente des résultats de l'enquête
TURQUIE	NON	N/A	N/A	N/A
ROYAUME-UNI	NON	Le Pays de Galles et l'Écosse disposent de stratégies contre la maltraitance domestique. L'Écosse s'achemine vers la mise en place d'un cadre réglementaire contre la violence envers les femmes	Pays de Galles et Écosse, oui pour la violence domestique et de petites sommes pour d'autres formes, Écosse oui pour la violence envers les femmes	NO/ quelques-uns
UKRAINE¹⁷	Partiel	NON – PAN contre la traite 2006-2010 Programme d'État ¹⁸ pour l'égalité femmes-hommes 2006-10	NON (dans le budget de l'État – projets de financement par le ministère de la Famille	OUI

1.3 Peu de modèles

On ne s'étonnera guère du fait que les plans d'action nationaux (PAN), plus détaillés et visant toutes les formes de violence envers les femmes, soient également ceux qui se rapprochent le plus de caractéristiques et des normes minimums définies par le CoE et par nos expertes comme « modèles ». Les expertes des cinq pays qui ont adopté un PAN de grande envergure soulignent les aspects positifs d'un vaste cadre politique, un élément essentiel à la visibilité de la problématique de la violence envers les femmes :

Au moins, à l'échelon du gouvernement, nous sommes conscient-e-s de l'importance de la violence envers les femmes, et le partenariat avec les ONG de terrain s'est révélé très fructueux, il a permis des campagnes médiatiques et la diffusion de matériel par le biais des chaînes de télévision, de DVD, de brochures et de dépliants afin de sensibiliser un large public (France).

De plus, elles reconnaissent l'importance de définir des buts concrets, de désigner des agences responsables de la mise en œuvre du plan, de la collaboration interagence, du partenariat avec les ONG,

¹⁶ Suède : PAN prévu en 2007

¹⁷ Ukraine : un PAN pour l'éradication de toutes les formes de violence envers les femmes devrait débuter en 2007. Le « programme d'État visant à garantir l'égalité femmes-hommes dans la société ukrainienne jusqu'en 2010 » a été adopté le 27 décembre 2006.

¹⁸ Un programme d'État visant à garantir l'égalité femmes-hommes a été adopté le 27 décembre 2006 et restera en vigueur jusqu'en 2010. Cependant, aucune ligne budgétaire n'est prévue à cet effet dans le budget de l'État ; le ministère de la Famille, de la Jeunesse et des Sports a indiqué qu'il projetait de le financer dans le cadre de ses activités, à l'aide du budget de l'État. La violence envers les femmes n'est mentionnée nulle part, contrairement à la violence familiale.

et des actions transversales. Dans certains pays (Danemark, France et Allemagne), l'existence de chercheur-se-s et d'études est considérée comme un soutien essentiel aux politiques, afin de mettre en lumière les problèmes actuels et de donner la priorité aux stratégies préventives.

Ceci découle des problèmes actuels et inclut des projets qui mettent en évidence l'ampleur et les caractéristiques de la violence envers les femmes, afin de donner la priorité aux stratégies de prévention et de les soutenir correctement (Danemark).

Un cadre législatif nouveau, clair et vaste (Espagne et Suède) fournit une base solide aux actions dans différents domaines.

Cependant, même avec ces modèles, les expertes restent sceptiques : le manque de repères précis et parfois de calendrier, et surtout de fonds, alliés à l'insécurité budgétaire, constituent les principaux éléments qui affaiblissent les PAN.

Sans budget ni calendrier, l'efficacité dépend de la volonté de chaque ministre en fonction de définir la violence envers les femmes comme une priorité, et de « dénicher » des fonds dans chaque budget annuel pour les principales activités. Jusqu'à présent, ils y sont parvenus, mais un engagement général du gouvernement constituerait une base plus solide (Allemagne).

L'experte allemande met également en avant un souci considérable concernant les PAN, les processus politiques et la prise de décision politique actuels. Les plans d'action nationaux doivent porter sur le long terme, ou au minimum concerner des engagements politiques à moyen terme, or, les parlements nationaux votent les budgets annuellement. Partant, il se révèle difficile, voire impossible, de budgétiser des activités qui ne font pas partie des engagements obligatoires, mais visent à des changements à long terme.

1.4 Quelques mesures, mais pas de plans d'action nationaux contre la violence envers les femmes

Dans certains pays, les expertes reconnaissent l'existence d'un PAN partiel (ne traitant que d'une ou deux formes de violence) ou des stratégies faisant partie d'un programme sur l'égalité femmes-hommes. Dans d'autres, elles se montrent encore plus critiques, car les plans n'existent que sous la forme de déclaration politique, et ne sont jamais mis en œuvre.

Selon les expertes, sept pays (Belgique, Croatie, Estonie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne et Portugal) disposent en effet de plans d'action nationaux partiels ou limités, soit pour combattre une forme de violence à l'encontre des femmes – en l'occurrence la violence domestique (ou « violence du-de la partenaire ») - et cinq (Croatie, Estonie, Finlande, Pologne et Ukraine) ont un PAN contre la traite des êtres humains (la Bulgarie et la Grèce sont supposées en avoir un, mais sans budget ; dans le cas de la Bulgarie, il n'a jamais été appliqué, et dans celui de la Grèce, appliqué mais de façon limitée). La Finlande a désigné une commission, placée sous la houlette du ministère du Travail. Quant au Royaume-Uni, il n'y a pas de plan d'envergure nationale contre la violence envers les femmes. Toutefois, l'administration décentralisée a adopté certains plans nationaux (c'est le cas du Pays de Galles et de l'Écosse, qui ont prévu des stratégies contre la violence domestique ; l'Écosse développe actuellement une stratégie contre la violence envers les femmes qui inclura la prostitution).

Les PAN qui concernent une forme spécifique de violence envers les femmes sont souvent considérés comme des premiers pas positifs, quoique incomplets et insuffisants. En effet, ces plans ont contribué à assurer une meilleure visibilité au problème de la violence domestique et à sa dimension sexo-spécifique.

La définition communément acceptée de la violence domestique va permettre de développer des actions cohérentes (Belgique).

Le PAN reconnaît que les femmes sont les principales victimes de ces formes de violence. Une Journée nationale contre la violence envers les femmes a été établie à la fois par le gouvernement actuel et par son prédécesseur, qui ont exprimé leur volonté politique de remédier au problème de la violence domestique (Croatie).

Dans le contexte de la campagne, un kit d'outils a été mis au point à l'attention des autorités locales et des réseaux de municipalités (Pays-Bas).

Du point de vue des expertes, un aspect positif majeur est l'implication de et les complémentarités nécessaires entre les différents ministères/organes gouvernementaux auxquels on assiste dans certains pays, généralement en ce qui concerne la violence domestique. En revanche, notre consultation révèle que dans les pays où aucun PAN sur la violence envers les femmes n'existe, les responsabilités ne sont pas clairement définies (Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, Irlande, Italie, Lituanie, Serbie et Turquie).¹⁹

Les PAN ont permis d'améliorer la législation ou de planifier des modifications/améliorations de la législation (Croatie, Portugal) et de sa mise en œuvre, et la plupart du temps, ils incluent des formations pour les professionnels des secteurs de la police, de la justice et/ou de la santé (Belgique, Croatie, Lettonie, Pays-Bas et Portugal).

Quelques expertes de l'Observatoire indiquent que certains pays ont prévu des PAN pour réaliser l'égalité femmes-hommes qui consacrent un volet à la violence envers les femmes (République tchèque, Grèce, Finlande, Slovaquie, Ukraine, sous le terme de « violence à l'encontre des femmes et des hommes »). En Lituanie, s'il n'existe aucun plan d'action contre la violence envers les femmes, mais on trouve un programme gouvernemental pour l'égalité des chances, qui comprend une stratégie 2007-2009 de lutte contre la violence envers les femmes (la définition est toujours en cours d'élaboration). La situation est plus ou moins la même au Luxembourg, où le plan d'action national pour l'égalité prévoit certaines actions contre la violence envers les femmes, sans la définir mais en privilégiant la violence domestique. Quant à la Croatie, la nouvelle politique nationale pour la promotion de l'égalité femmes-hommes 2006-2010 (votée par le parlement croate le 13 octobre 2006) contient une mesure qui annonce une fois encore – tout comme les politiques nationales précédentes – la mise en place d'un plan d'action national pour l'élimination de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes. Ceci devrait se concrétiser en 2007. Un groupe de travail chargé de l'analyse et du plan d'action pour l'élimination de toutes les formes de violence envers les femmes, notamment la collecte de données statistiques, sera constitué. Il réunira des représentants du bureau gouvernemental pour l'égalité femmes-hommes, les administrations publiques concernées, les commissions locales/au niveau des comtés chargées de

¹⁹ Dans cet état des lieux, la Hongrie est encore absente. Dans le cas de la Grèce, nous savons que dans ce cas précis, un plan d'action pour éliminer la violence envers les femmes a été mis au point et adopté en 1997. Ce PAN n'a cependant jamais été appliqué ; de surcroît, aucun budget n'a été prévu pour sa mise en œuvre.

l'égalité femmes-hommes, et le bureau central de statistique, en collaboration avec des ONG. En Ukraine, il existe un programme d'État visant à garantir l'égalité femmes-hommes dans la société ukrainienne d'ici à 2010. Toutefois, aucune ligne budgétaire n'a été votée pour la mise en œuvre du programme, et en ce qui concerne la violence envers les femmes, on se limite à la violence familiale.

Il y a peu, la Bulgarie a adopté un programme national pour la prévention et la protection contre la violence domestique (19 octobre 2006), qui devrait être suivi par un plan d'action contre la violence domestique. Le programme cependant est jugé « trop neutre ». En Estonie, le ministère des Affaires sociales a déposé une proposition dans le but d'élaborer et d'adopter une stratégie de développement pour combattre la violence domestique 2008-2011, afin de sensibiliser, de développer des services pour les victimes de la violence domestique, d'améliorer la collaboration entre les agences institutionnelles et les organisations, de former les prestataires de services, d'assurer la coordination des données, etc., mais on ne parle pas de plan d'action national contre toutes les formes de violence envers les femmes.

Le choix d'une définition limitée de la violence envers les femmes dans les PAN restreint donc les possibilités de combattre et de prévenir toutes les formes de violence envers les femmes. Une définition englobant toutes les formes de violence reste l'exception, prouvant ainsi le manque de compréhension globale et rendant en outre invisibles la connexion et les corrélations entre les structures sociales patriarcales et la prévalence de la violence envers les femmes.

1.5 Collaboration interagence : consultation des ONG sur la violence envers les femmes et implication de celles-ci

Parmi les pratiques les plus importantes/prometteuses ayant émergé durant la réunion des expertes de l'Observatoire, on retiendra l'existence d'un processus de consultation, en particulier en cours de rédaction soit de la législation, soit des plans d'action nationaux, entre le gouvernement et les ONG de femmes qui travaillent dans ce secteur, offrent des services aux femmes victimes de la violence, et disposent de l'expérience et de la capacité techniques requises.

D'après notre état des lieux, seuls huit pays rapportent l'existence d'un processus de consultation formel : Belgique, Croatie, Danemark, Estonie, France, Allemagne, Irlande et Lituanie.

Les ONG ont été consultés dès les prémices de la rédaction de la stratégie nationale de protection contre la violence domestique 2005-2007. Des représentantes de quatre ONG ont été invitées à siéger au sein du groupe de travail par le ministère de la Famille, des Vétérans et de la Solidarité intergénérationnelle. Une membre de la Maison autonome des femmes de Zagreb a fait pression de sorte que les définitions susmentionnées extraites de la Plate-forme d'Action de Pékin, de la Déclaration de l'ONU sur l'élimination de la violence envers les femmes et de la recommandation Rec(2002)5 du Conseil européen des Ministres soient incluses dans cette stratégie nationale. Les ONG n'ont toutefois eu qu'une influence limitée : certaines déléguées ont demandé la création d'une stratégie nationale contre la violence envers les femmes, mais sans succès, et il ne faudra rien espérer sous le gouvernement actuel. Nombreuses furent celles qui tentèrent d'influencer le processus de rédaction de diverses manières ; certaines représentantes d'ONG ont d'ailleurs failli quitter le groupe de travail face au rejet quasi systématique de leurs propositions. Le Réseau des femmes de Croatie s'est même demandé s'il ne valait pas mieux que nos

représentantes quittent le groupe de travail et critiquent le processus de l'extérieur. Notre organisation pense néanmoins qu'il était plus utile de participer (Croatie).

L'observatoire national danois sur la violence envers les femmes participe activement aux auditions qui précèdent chaque plan d'action. Les membres de l'observatoire représentant toutes les ONG concernées qui s'occupent du problème y participaient. Dans le rapport sur « La violence masculine envers les femmes » de 2004, l'observatoire a évalué le plan d'action de 2002, y compris le descriptif des 7 indicateurs européens et la situation au Danemark.

Un nouveau rapport est en cours de rédaction et sera publié en 2007. Il contient des données sur la tendance en matière de violence envers les femmes, les différentes campagnes, les foyers, les centres pour femmes violées, les programmes concernant les hommes auteurs de violence, etc. (Danemark)

Le ministère fédéral a créé un groupe de travail réunissant les coordinatrices nationales des différents services offerts par les ONG, et débloqué des fonds pour soutenir la coordination des ONG lorsque rien n'avait été prévu à cet effet. Il a en outre établi un groupe de travail entre le gouvernement fédéral et les 16 Länder, puisque ces mesures exigent la coopération des deux niveaux.

Et oui, l'organe officiel a en effet une influence considérable sur la rédaction du plan d'action, sa mise en œuvre et les politiques qui en découlent. Bien que le premier plan d'action soit terminé, l'organe de coordination est bien établi, il continue à se réunir et à être consulté sur différents sujets. Ceci est très important pour l'évaluation, car en Allemagne, les foyers comme les services et le maintien de l'ordre dépendent des Länder, voire des municipalités (Allemagne).

Mais même dans les pays où le processus est formel, rien n'est fait de manière systématique ni très organisée.

Comme nous l'indique le rapport de l'observatoire, un comité national de direction sur la violence envers les femmes existe depuis 1999 et se compose de six départements ministériels, de six ONG nationales et d'autres expertes concernées. Toutefois, ce comité doit sans cesse se démenter pour être efficace en l'absence d'un plan stratégique, actuellement en cours d'élaboration (Irlande).

À Chypre, en Espagne et au Royaume-Uni, le processus de consultation n'est que partiel. En République tchèque, la collaboration est soit étroite, soit sporadique. Concernant six pays, les expertes indiquent que les ONG sont invitées à participer aux organes consultatifs sur certains thèmes, par exemple aux comités ministériels concernés.

Le conseil pour l'égalité femmes-hommes du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Politique sociale s'est lancé dans la rédaction d'un PAN et a inclus dans le processus les expertes des ONG sur la violence envers les femmes ainsi que des expert-e-s délégué-e-s par les institutions. Le plan couvrira 6 à 12 domaines définis par la CEDAW/CEDEF (femmes dans la prise de décision, santé, violence, éducation, économie, médias). Le premier jet sera élaboré par les expertes des ONG, les expert-e-s du gouvernement et des membres du conseil, pour être ensuite présenté au public et ouvert au débat. Ensuite, il pourra être modifié puis envoyé au gouvernement pour adoption.

Les expertes des ONG ont été invitées à participer, et toutes les organisations qui en ont fait la demande ont été incluses. Mais pour cette raison, le ministère projetait que chaque organisation ne participe qu'à un seul groupe de travail : de ce fait, il est arrivé qu'une expertise précieuse ne soit pas exploitée (si une organisation dispose d'expertes dans deux domaines ou plus, par exemple), voire que des femmes soient incluses dans un groupe de travail étranger à leur domaine d'expertise (lorsqu'il y avait déjà trop de femmes dans les autres groupes de travail) (Serbie).

Dans d'autres pays, le processus n'est pas toujours clair :

Les ONG sont impliquées dans l'élaboration du plan si un budget est prévu pour sa mise en œuvre. Au stade de la conception et du plan d'action, certaines ONG ont participé, mais nous ignorons lesquelles et dans quelle mesure elles ont été impliquées (Lettonie).

Le programme national n'a pas fait l'objet d'une consultation des ONG, mais on a demandé l'avis de certaines d'entre elles dans le cadre du développement des programmes nationaux. Ce manque de consultation est en contradiction avec l'esprit et la lettre de la loi, qui perçoit les ONG comme des partenaires (Pologne).

Conformément aux nouvelles règles de procédure gouvernementales en vigueur depuis le 9 avril 2006, chaque document discuté par le gouvernement doit au préalable être débattu avec les organisations de la société civile. Il est impossible de prévoir comment cela va fonctionner dans la pratique quotidienne et quelles organisations de la société civile seront consultées (Slovénie).

Être officiellement consultées n'est toutefois pas la garantie pour les ONG que leur expertise soit prise en compte. Jusqu'à présent, l'état des lieux du LEF montre que trois des pays qui disposent de mécanismes de consultation institutionnels/officiels ne prennent pas les ONG au sérieux, dans la mesure où leurs suggestions sont rarement transposées dans la législation nationale. La majorité des expertes rapportent que d'ordinaire, on tient compte de l'avis d'une ou deux ONG qui ont pignon sur rue, et que celles-ci collaborent avec les organes officiels pendant plusieurs années.

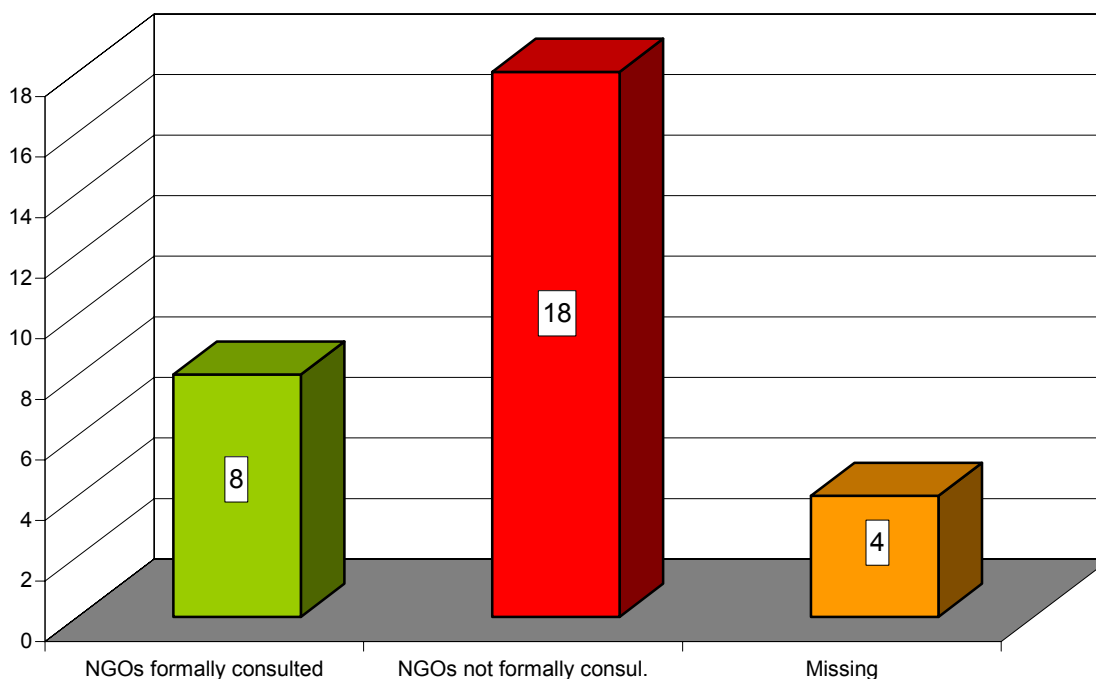
Par ailleurs, dans la majorité des pays, il n'existe pas de procédure de consultation officielle des ONG. Ceci ne signifie toutefois pas nécessairement qu'elles ne sont pas entendues. Dans la pratique, les ONG font pression sur les gouvernements en vue d'une modification de la législation, même en l'absence de consultation formelle. Les ONG initient les changements législatifs, promeuvent des activités autour des modifications dans la législation ou de l'adoption de nouvelles lois.

Sur les questions de violence à l'encontre des femmes, l'influence est réelle, car toute l'expertise est concentrée du côté des ONG, si bien que de toute manière, les institutions de l'État ne peuvent avancer sur le front de la lutte contre la violence envers les femmes sans les ONG. Les ONG ont influencé le processus législatif concernant la violence domestique, la traite des femmes, etc. Sans les ONG de femmes, la législation sur la protection contre la violence domestique n'aurait jamais été votée. Ainsi, en 2006, les activités des ONG (également grâce au projet avec le LEF) ont dissuadé les députés d'adopter des initiatives en vue de légaliser la prostitution. Partant, les institutions sont dans une certaine mesure obligées de consulter les ONG : elles détiennent une expertise et des informations sur les dernières tendances (Bulgarie).

Pour l'instant, aucun processus de consultation officiel n'existe : la consultation des ONG de femmes dépend beaucoup des personnes impliquées, c'est-à-dire que si une nouvelle législation est rédigée et si le département du ministère de la Justice veut inclure les ONG féminines, il peut le faire (comme ce fut le cas de la nouvelle loi anti-traque, en vigueur depuis juillet 2006), mais n'y est pas tenu (Autriche).

Il n'existe aucun processus officiel de consultation entre les organes gouvernementaux et les ONG de femmes concernant la rédaction, la mise en œuvre et l'évaluation des lois et politiques. En pratique, les ONG initient les changements dans la législation, les activités de défense autour des changements législatifs ou l'adoption d'une nouvelle loi. Par exemple, des modifications du Code pénal concernant la traite des êtres humains et l'adoption de la loi sur la violence domestique ont été initiées par des ONG féminines et adoptées sous la pression de ces dernières (Ukraine).

Consultation des ONG concernant la violence envers les femmes



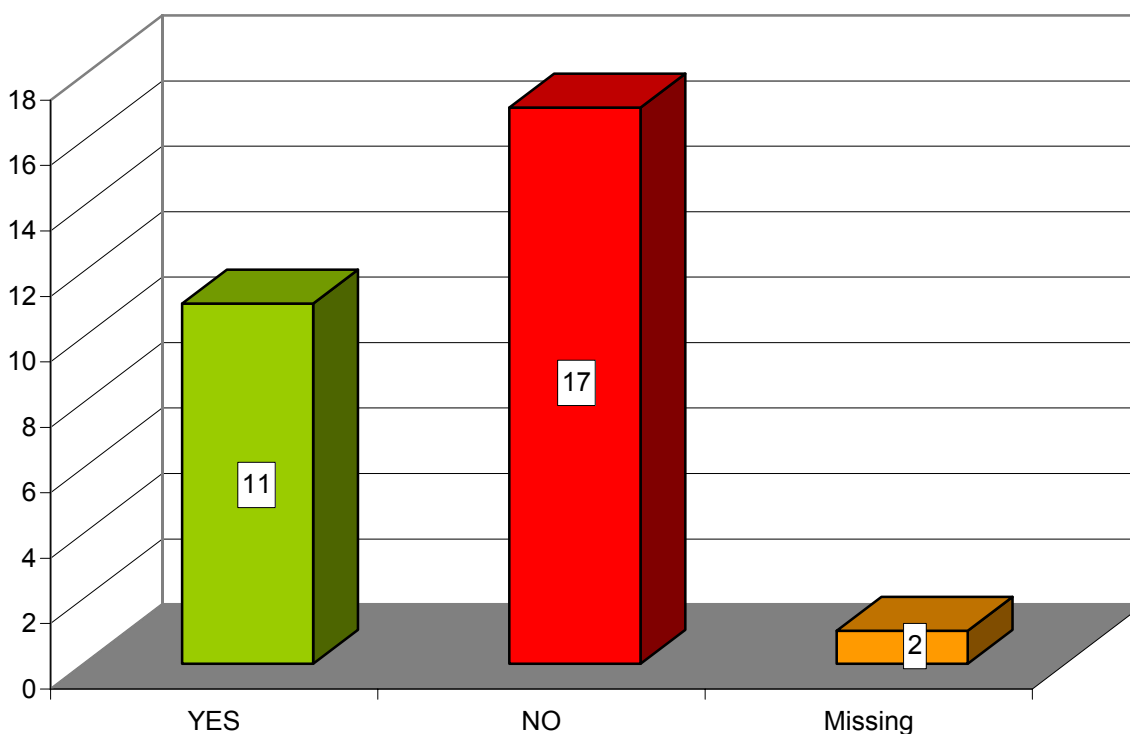
On s'inquiétera du fait que le nombre de pays qui organisent une consultation avec les ONG sur la violence envers les femmes soit si faible, en particulier parce que ce sont des ONG qui gèrent les foyers pour femmes battues, les « lignes vertes » (lignes téléphoniques d'aide aux femmes victimes de violence, les campagnes de sensibilisation, etc. Non seulement ce manque de consultation constitue un gaspillage de ressources et d'expertise, mais encore il indique la non-reconnaissance, par les autorités, des ONG, de leur expertise et de leur expérience de la réalité de la violence envers les femmes. Par ailleurs, pour atteindre les objectifs des accords internationaux visant à éradiquer la violence, ne pas consulter celles qui travaillent sur le terrain réduit l'efficacité de la lutte contre la violence.

1.6 Des budgets spécifiques

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'une des conditions à un PAN contre la violence envers les femmes est l'existence de budgets prévus spécialement à cet effet. Or, ce n'est pas le cas pour une majorité de pays, soit 16 sur 29 : Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Grèce, Finlande, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Portugal, Serbie, Slovaquie, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, les budgets décentralisés incluent certaines dispositions substantielles concernant la violence envers les femmes (le Pays de Galles et l'Angleterre pour la violence domestique et de petites sommes pour d'autres formes de violence, l'Écosse pour la violence à l'encontre des femmes).

Onze pays par contre disposent de ce type de budget pour la mise en œuvre de PAN ou de programmes de lutte contre certaines formes de violence envers les femmes : c'est le cas de la Belgique, de la Croatie, du Danemark, de la France, de l'Allemagne (budgets locaux et régionaux), de la Lettonie, du Luxembourg (pour l'égalité femmes-hommes), des Pays-Bas (un budget pour les instituts professionnels comme TransAct), la Pologne (pour la violence domestique), la Slovénie (mais dispersé), et la Suède. Sur les cinq pays dotés de PAN plus généraux (Danemark, France, Allemagne, Espagne et Suède), seule l'Espagne n'a pas en tant que tel de budget spécifique pour combattre toutes les formes de violence envers les femmes, bien que nombre de nouvelles mesures aient été mises en place et financées dans le cadre de la récente législation visant à prévenir et à combattre la violence envers les femmes.

Graphique 2 : Existence d'un budget spécifique destiné à la mise en œuvre d'un PAN ou d'un plan pour combattre la violence envers les femmes



Il ressort des discussions des expertes de l'Observatoire que l'une des normes minimums indispensables est qu'un PAN doit inclure un budget spécifiquement réservé à sa mise en œuvre. Dans le cas contraire, les services aux femmes victimes de la violence dépendent alors d'un financement précaire. En réponse à des questions portant sur les allocations budgétaires pour la mise en œuvre des plans d'action nationaux ainsi que pour la prestation de services aux femmes victimes de la violence, la plupart des expertes font part de leur frustration face aux sommes prévues : souvent, les ressources sont fragmentées entre les différentes agences gouvernementales ou niveaux d'autorité (local, régional, fédéral). Malgré ces difficultés, les expertes se disent généralement confiantes dans la compétence et l'engagement des ONG de femmes qui soutiennent les femmes victimes de la violence.

Les budgets et les fonds spécifiquement réservés à la lutte contre la violence envers les femmes incluent le financement des activités des ONG ainsi que de l'argent alloué par l'État à ses institutions. Un peu plus d'un tiers (12) des pays disposent de budgets pour mettre en œuvre une forme ou l'autre de plan d'action contre la violence envers les femmes, qu'il couvre toutes les formes de violence envers les femmes ou une forme spécifique. L'« Étude du bilan des mesures et actions » du Conseil de l'Europe rapporte pourtant que 27 des 31 pays concernés ont alloué des fonds au niveau national, et plusieurs/beaucoup de ces 27 pays disposent par ailleurs de sommes réservées aux échelons local et régional. Deux pays seulement n'ont prévu aucune enveloppe pour combattre la violence envers les femmes (CoE, p. 29) ! Voilà certainement l'une des principales incohérences entre les évaluations des gouvernements et celles des ONG. S'il existe effectivement une somme réservée par les autorités publiques à la conduite d'activités qui, d'une manière ou d'une autre, tentent de remédier à la violence envers les femmes (la plupart des services sont en réalité fournis par des ONG ne jouissant que d'un soutien financier minimum), on ne peut parler de véritable budget pour mettre en œuvre un plan d'action national/une stratégie de lutte contre la violence envers les femmes.

En outre, les onze pays qui se prévalent d'un budget spécifique disposent en réalité de sommes segmentées ou dispersées, voire d'un budget général pour l'égalité femmes-hommes, dans le cadre duquel s'inscrit le financement de la lutte contre la violence envers les femmes. La rareté des ressources a également comme conséquence la concurrence et l'insécurité pour les ONG.

1.7 La nécessité de normes minimums

À côté de cette première analyse, les expertes de l'Observatoire ont convenu de la nécessité de déterminer des éléments clés – ou principes fondamentaux – qui doivent figurer dans un plan d'action national. Elles ont déjà distingué cinq catégories thématiques :

1. Les conditions préalables nécessaires au développement d'un PAN ;
2. Le contenu du PAN ;
3. La mise en œuvre du PAN ;
4. Le contrôle de sa mise en œuvre ;
5. L'évaluation de ce qui précède.

Les expertes de l'Observatoire ont conclu qu'en ce qui concerne les conditions préalables nécessaires au développement d'un PAN, la consultation avec les ONG de femmes pendant le processus d'élaboration était absolument indispensable. Quant au contenu d'un PAN, la définition complète et détaillée de la violence envers les femmes reste une base incontournable. Au niveau de sa mise en œuvre, l'efficacité repose sur la création d'une ligne budgétaire spécifique, mais aussi sur des éléments

définis par le Conseil de l'Europe, déjà mentionnés (p. 9). Notre état des lieux devrait aider les gouvernements qui n'ont pas encore de PAN comme ceux qui possèdent des mesures partielles ou incomplètes à avancer. Il fait en outre écho aux recommandations énoncées par la Commission européenne dans sa Feuille de route pour l'égalité femmes-hommes²⁰ au niveau du domaine prioritaire n°4 sur la violence envers les femmes.

*

* *

²⁰ Commission des Communautés européennes, 01.3.2006, « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et sociale et au Comité de Régions – Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 » SEC(2006)275.

2^{ème} PARTIE : Les instruments juridiques pour combattre la violence envers les femmes

La manière dont la violence envers les femmes est définie et abordée de façon décousue impose des limites quant à la nature des mesures qui peuvent être prises pour lutter contre la violence de genre. Partant, il se révèle indispensable non seulement de mettre en évidence les points communs entre toutes les formes de violence envers les femmes, mais encore de veiller à une définition qui englobe toutes les formes de violence à l'encontre des femmes.

Les résultats préliminaires de notre état des lieux nous permettent de tirer quelques premières conclusions/observations : plus de dix ans après la 4^{ème} Conférence mondiale sur les femmes à Pékin (1995), où tous les gouvernements se sont engagés à mettre en œuvre la Plate-forme d'Action qui inclut la reconnaissance de la violence envers les femmes en tant qu'obstacle majeur à l'égalité des femmes et des hommes, peu de mesures concrètes ont été adoptées.

Nous avons déjà posé la question suivantes il y a quelques années : « *Alors que de nombreux changements ont été réalisés dans les législations, qui offrent à présent plus de protection aux femmes, aux victimes et aux survivant(e)s de la violence masculine, il nous faut toujours nous demander pourquoi les hommes peuvent encore continuer à exercer cette forme de torture? Quel est le rôle de l'Etat dans cette continuation?* »²¹

La législation est l'un des instruments nécessaires des politiques ; c'est la reconnaissance sociale et symbolique de ce qu'une société donnée autorise, tolère ou non, et de ce qu'elle considère comme un comportement ou un acte intolérable. Pendant des siècles, la violence sexiste a été considérée comme normale, relevant du contrôle privé des hommes sur les femmes, en public et (davantage encore) en privé. La Plate-forme d'Action de Pékin définit la violence de genre comme la manifestation des relations historiques de pouvoir entre les femmes et les hommes et l'expression de structures patriarcales persistantes dans la société. Elle a créé un précédent puisque les gouvernements ont accepté cette définition et se sont engagés à agir. Dans la Plate-forme d'Action de Pékin, le terme « violence envers les femmes » englobe tout acte de violence basée sur le sexe qui débouche, peut déboucher ou débouchera probablement sur une souffrance physique, sexuelle ou psychologique pour les femmes, y compris les menaces.

Seuls quatre pays européens (France, Allemagne, Espagne et Suède) ont adopté dans leur législation la définition internationale de la violence envers les femmes telles qu'elle apparaît dans la PAP. Fait intéressant, notre état des lieux révèle que ces quatre pays ont également adopté un PAN pour combattre toutes les formes de violence envers les femmes. D'autres ont inclus cette définition dans leur législation en tant que l'une des formes de violence de genre (souvent la violence domestique), comme nous le verrons par la suite.

²¹ Publication du LEF : « Dévoiler les données cachées de la violence domestique dans l'UE », 1999. Disponible sur www.womenlobby.org/site/1abstract.asp?DocID=384&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu=

2. 1. Violence domestique

Si l'on ne définit pas la violence envers les femmes en tant que telle, on ne reconnaît pas les multiples formes de violence envers les femmes qui existent dans la société. La plupart des pays européens adoptent une législation ne pénalisant qu'une forme de violence à l'encontre des femmes, c'est-à-dire la violence domestique/du partenaire intime (21 pays). En Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Slovénie et en Turquie, il n'existe pas de législation spécifique sur la violence domestique. Théoriquement, c'est aussi le cas en République tchèque, mais en pratique, un paragraphe de la législation concerne les mauvais traitements imposés à une personne vivant sous le même toit. Dans ce pays, une nouvelle loi, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, introduit cependant certains changements au niveau de la protection contre la violence domestique. Ainsi, la police a le droit d'expulser l'auteur d'actes de violence domestique du foyer familial pour une période de 10 jours s'il y a risque d'attaques dangereuses à l'encontre de la vie, de la santé, de la liberté, ou encore d'humiliation très grave. La décision d'expulsion s'appuiera sur des preuves de violence, qui plus est lorsqu'il y a des antécédents. Cette période de 10 jours ne pourra être diminuée, même si la victime donne son accord.²²

On pourrait s'étonner de cette situation, d'autant que la violence domestique est l'une des formes de violence sexiste les plus reconnues, faisant même l'objet de campagnes européennes et internationales, comme celles du Conseil de l'Europe et d'Amnesty International.

Néanmoins, les expertes du LEF ne sont pas satisfaites par cette législation, qui constitue l'un des premiers moyens pour traiter le problème. Les résultats de notre état des lieux sur la législation en matière de violence domestique sont inquiétants. Sur les 22 pays ont voté des mesures contre la violence domestique, six seulement sont considérés comme possédant une législation **adéquate** (Autriche, Chypre, Finlande, Portugal, Espagne et Suède), mais la majorité des expertes considère leur législation insuffisante et faible.

On remarquera que la plupart des lois sur la violence domestique sont formulées en termes neutres, le plus souvent de « violence entre partenaires » ou violence au sein de la famille. Mais on remarquera aussi que certaines expertes, largement impliquées dans les préparatifs, la rédaction et l'adoption de telles lois, y voient une stratégie délibérée:

Depuis mai 1997, l'Autriche dispose d'une loi sur la violence domestique qui donne le droit à la police d'expulser immédiatement une personne violente du domicile de la victime s'il y a danger immédiat pour la vie, la santé ou la liberté de la victime. La législation protège toutes les personnes, les termes de « violence envers les femmes » ou de « violence basée sur le sexe » n'apparaît nulle part. De même, l'objectif des ONG de femmes qui ont participé à l'élaboration de la loi n'était pas de se focaliser uniquement sur la violence envers les femmes. Il était clair que les femmes et les enfants bénéficieraient de cette législation, la stratégie étant donc de cibler la violence domestique afin d'obtenir une loi plus forte et un soutien plus large. (Autriche)

²² En outre, la loi sur les dispositions en matière sociale rend le gouvernement local responsable de la mise en place de centres d'intervention, qui constitueront les principales unités chargées de la coopération interagence et de venir en aide aux victimes (cf. loi 135/2006).

Néanmoins, toutes les lois et réglementations sur le sujet ont été (sciemment) rédigées en termes neutres. On pense généralement (et c'est aussi le cas dans le monde des ONG féminines) qu'il est à la fois plus juste et sage, politiquement parlant, de garantir des mesures de protection et les droits humains autant des hommes, lorsqu'ils en sont victimes, que des femmes. (...) Le choix de cadres juridiques neutres du point de vue du genre est sans doute la leçon tirée des débats acharnés des années 80, lorsque les féministes arguaient que les abus sexuels à l'encontre des enfants étaient des abus de petites filles, et une extension des abus des hommes à l'encontre des femmes. Les ONG féministes se sont alors retrouvées dans la position regrettable de sembler minimiser ou nier les abus sexuels à l'encontre des petits garçons, et il leur a fallu des années pour trouver une position défendable. Et lorsque des mesures proactives pour une meilleure protection des femmes contre la violence domestique ont été mises au point, on est parvenu à empêcher un retour de flamme grâce à une stratégie visant à garantir que les hommes battus, même s'ils sont peu nombreux, bénéficient des mêmes droits d'intervention et de protection. (Allemagne)

La législation ukrainienne utilise le terme « violence familiale » à la place de violence envers les femmes. Par ailleurs, la législation en matière de violence familiale contient des dispositions concernant « un comportement provocateur de la victime ». L'article 11 sur la prévention de la violence au sein de la famille stipule que :

En cas de comportement provocateur systématique (trois cas ou plus) d'un membre de la famille, engendrant une situation susceptible de susciter des actes de violence au sein de la famille, les inspecteurs de la police du quartier ou les forces de police spécialistes de la délinquance juvénile peuvent adresser à cette personne un avertissement lui interdisant tout comportement provocateur susceptible d'entraîner la violence au sein de la famille, ce dont cette personne est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception²³.

Dans les cas où la victime/femme a reçu un avertissement officiel concernant son comportement provocateur, une ordonnance de protection interdisant à l'auteur de perpétrer des actes violents à l'encontre de la victime ne sera pas délivrée²⁴.

Ces dispositions constituent clairement une violation des droits humains des victimes ; dans la mesure où souvent, selon les estimations des ONG, les victimes de la violence domestique sont des femmes et des enfants, elles reviennent à de la discrimination envers les femmes (Ukraine).

Mise en œuvre de la législation sur la violence domestique

Dans les pays où une législation sur la violence domestique existe effectivement, rares sont les expertes à considérer sa mise en œuvre comme satisfaisante : deux seulement (Chypre et la Bulgarie) parviennent à appliquer ces mesures de manière positive. En Autriche, la mise en œuvre est généralement bonne, mais

²³ Article 11, loi ukrainienne « De la prévention de la violence au sein de la famille », traduction non officielle.

²⁴ Paragraphe 39 de l'instruction.

l'experte souligne qu'elle n'est toujours pas adéquate pour toutes les femmes, par exemple pour les femmes migrantes :

En principe, les femmes migrantes jouissent d'une position identique en vertu de la loi, mais à cause de problèmes linguistiques, elles n'accèdent que difficilement à la justice ; de plus, elles dépendent souvent de leur mari violent pour le permis de séjour, et ne peuvent donc se séparer de lui ou demander le divorce (Autriche).

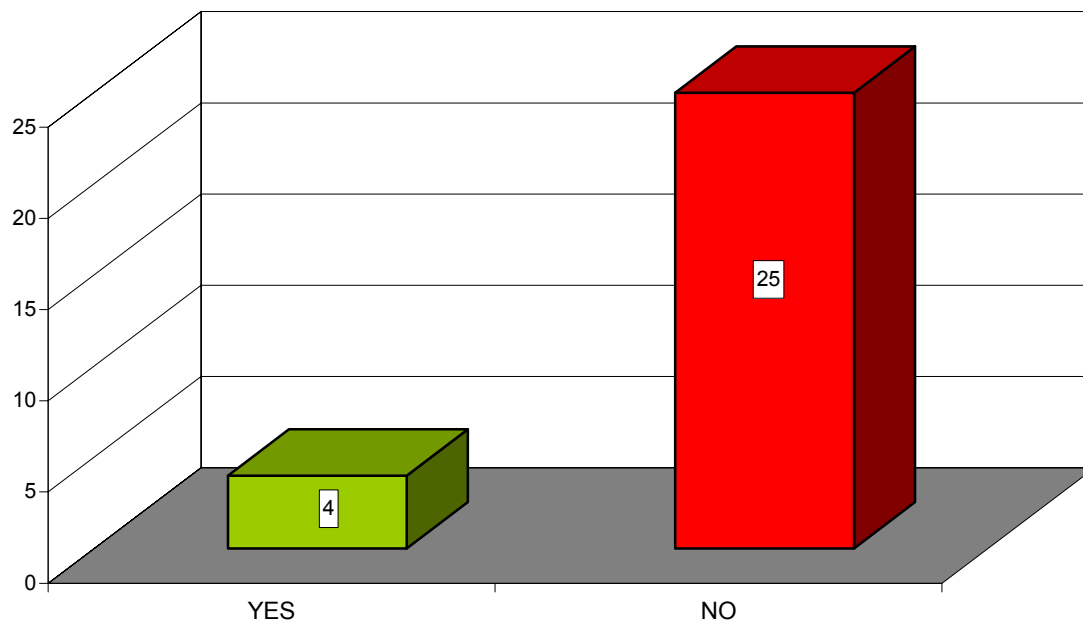
Ce qui apparaît ici, et qui est d'ailleurs relevé par toutes les expertes, c'est donc la nécessité pour le législateur de comprendre et de reconnaître la diversité et les discriminations supplémentaires (handicap, âge, statut de migrante, etc.) des femmes, c'est-à-dire de reconnaître dans la législation et son application que les femmes ne forment pas un groupe homogène et que l'impact, les conséquences et les ressources sont différents pour les femmes de minorités.

La moitié des expertes nationales (15) estiment que la mise en œuvre de la législation sur la violence domestique est directement négative ou soulève de graves inquiétudes. Pour illustrer leur propos, rappelons que les autorités (police, juges, etc.) ne sont pas conscientes des structures de pouvoir femmes-hommes, sont mal formés et manquent tout simplement de connaissances sur la violence domestique. Viennent s'y ajouter d'autres problèmes, dont un certain nombre de facteurs qui entravent la bonne application de la loi : il s'agit notamment du fait que les auteurs ne peuvent être écartés du foyer familial, contrairement aux victimes ; du manque de structures et de systèmes de soutien pour les victimes de la violence domestique ; de l'ignorance du public, qui n'est pas conscient de l'ampleur de cette violence ; des autorités judiciaires, qui n'appliquent tout simplement pas la loi ; enfin, du fait que les victimes hésitent à rapporter la violence domestique. On peut en outre citer des exemples d'effets contraires lorsque la victime de la violence domestique se trouve elle-même poursuivie pour trouble de l'ordre public, avec outrage à la paix et à l'ordre publics, voire même délit de violence domestique lorsqu'elle se défend et riposte aux coups (par exemple en Croatie).

2.2. Violence psychologique envers les femmes

En nous référant à la Plate-forme d'Action de Pékin, qui inclut la violence psychologique, nous souhaitons savoir comment cette forme de violence était considérée et incluse dans les différentes législations en Europe. La violence psychologique n'est souvent pas clairement définie par la loi. Il est nécessaire de comprendre ce que recouvre cette notion, étant donné qu'on la retrouve presque systématiquement dans toutes les formes de mauvais traitements physiques.

Violence psychologique au sein de la communauté générale



Seules la France, l'Espagne, la Slovénie et la Suède indiquent que la violence psychologique envers les femmes est définie juridiquement et que la loi prévoit des répercussions légales en cas de violence psychologique envers les femmes au sein de la communauté.

La violence psychologique dans le cadre de la famille/d'une relation intime est toutefois plus communément reconnue. En Autriche, la loi sur la violence domestique inclut un arrêté de protection de droit civil (sous la forme d'une injonction temporaire), en vertu duquel les victimes/survivantes peuvent demander un arrêté de protection en cas d'agression physique, de menaces ou en raison du comportement des auteurs, qui nuit considérablement à la santé mentale. Dans ces cas-là, la violence psychologique et la maltraitance verbale – si elle affecte la santé – sont couvertes sans être explicitement énoncées.

Depuis 2004, en République tchèque, le code pénal consacre un paragraphe aux mauvais traitements infligés aux personnes vivant sous le même toit. Ce paragraphe couvre la violence psychologique, sans toutefois la définir. À côté de cela, le code pénal compte certains paragraphes qui peuvent être invoqués en cas de violence psychologique (« limitation de la liberté personnelle ou menace sur l'éducation morale des enfants »). En Allemagne, on dénombre diverses catégories légales plus anciennes telles que « insultes » ou « coercition » qui, en pratique, peuvent s'appliquer à la violence psychologique, mais il n'existe aucune catégorie légale déterminée pour ce type d'abus dans les relations intimes. De plus, la violence psychologique n'est pas explicitement définie comme une forme de violence envers les femmes. En Pologne, la loi sur la violence domestique couvre théoriquement la violence psychologique, mais il n'existe aucune disposition séparée ni définition de ce que signifie exactement le terme « violence psychologique ». On trouve une définition de la violence psychologique dans la loi sur la prévention de la violence au sein de la famille, en Ukraine, qui la présente comme une forme de violence domestique – et non de violence envers les femmes :

On appelle violence psychologique tout mauvais traitement verbal ou menace infligée par un individu à un membre de la famille pour engendrer la peur, le manque de confiance affective, l'incapacité de se protéger soi-même, ou causer une forme ou l'autre de souffrance mentale (Loi ukrainienne sur la prévention de la violence au sein de la famille).

2. 3 Viol

Tous les pays ont légiféré contre le viol, et dans la plupart des cas (2/3), cette législation a été révisée au cours des cinq dernières années, à l'exception de la Belgique (1999), de Chypre (1983), de l'Allemagne (1997), de la Finlande (1999), de l'Italie (1996), de Malte (1981), du Portugal (1998), de la Slovénie (1995) et de l'Espagne (1995). Certaines expertes pensent que cette législation mériterait d'être améliorée, notamment parce que les pénalités sont trop faibles (Bulgarie, Croatie, Slovaquie). Au Portugal, il se révèle très difficile de prouver qu'il y a eu viol, car le prélèvement de matériel génétique sur l'auteur présumé d'un viol contre la volonté de ce dernier est prohibé par la loi.

Viol marital

Dans la plupart des pays, la définition du viol inclut le viol par le mari ; le viol marital et le viol par un tiers appellent les mêmes poursuites et les mêmes sanctions. La France et Malte ont prévu des sanctions aggravées. Cependant, certains pays n'ont **toujours pas défini explicitement le viol marital** : en effet, la législation ne mentionne pas spécifiquement le viol marital, bien que les mesures générales concernant le viol couvrent implicitement le viol marital (c'est le cas en Bulgarie et en Estonie). En Croatie, où le viol marital est cité dans le code pénal de 1998, si les procédures concernant le viol et le viol marital diffèrent, les sanctions sont identiques :

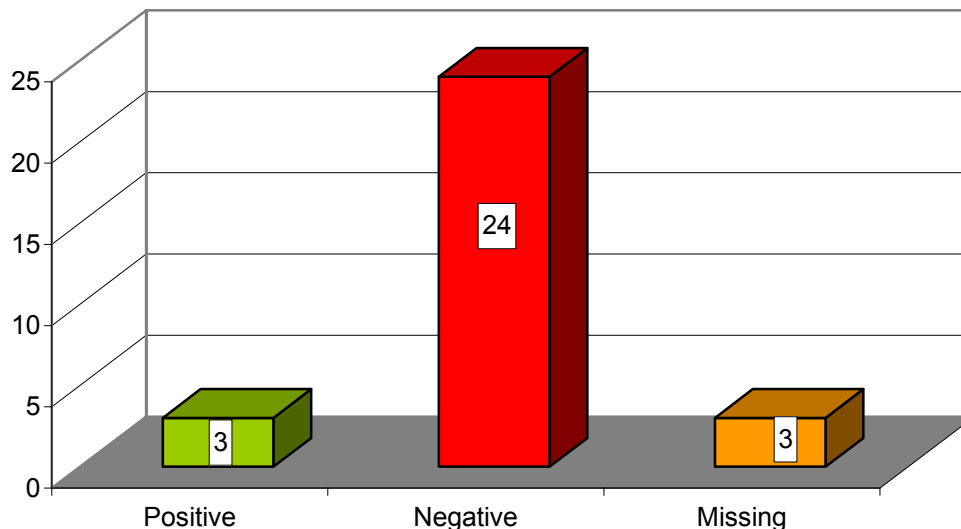
Quiconque oblige une personne, par la force ou la menace de s'en prendre à sa vie ou à la vie d'un-e proche, à une relation sexuelle ou à un acte sexuel équivalent, purgera une peine de un à dix ans de prison. Si l'auteur est marié à la personne victime du délit pénal mentionné au paragraphe 1 du présent article, une procédure pénale sera engagée sur dépôt d'une plainte (article 188 du code pénal croate).

En Serbie, le code pénal, révisé en 2005, pénalise le viol, tandis que le droit de la famille couvre le viol marital. Le code pénal ne cite pas le viol marital en tant que cas particulier. Et selon l'experte bulgare :

... ce terme [viol marital] n'est pas utilisé dans le code pénal. Le viol marital, s'il n'est pas spécifiquement abordé par la loi, peut être poursuivi dans le cadre des dispositions régissant le viol en, général. Toutefois, en pratique, c'est rarement le cas (Bulgarie).

Mise en œuvre de la législation contre le viol

Évaluation de la mise en œuvre de la législation contre le viol



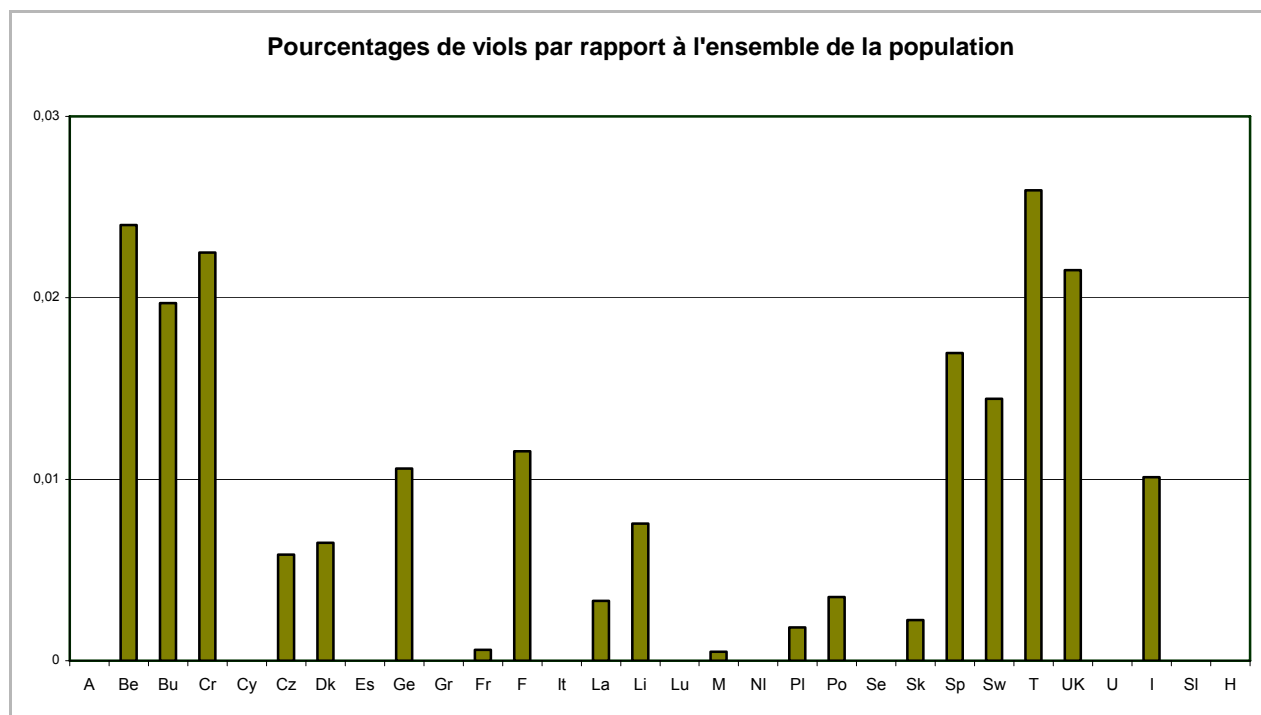
Ce tableau démontre clairement que la mise en œuvre de la législation contre le viol pose un problème : la majorité des expertes se montrent critiques. Les raisons invoquées sont souvent très similaires dans la plupart des pays. Les droits des victimes durant l'enquête, mais aussi au tribunal, sont peu respectés. D'après les ONG, on peut dire qu'un pourcentage minime de viols sont dénoncés en raison de toute une série de défauts et du manque de services spécialisés pour les victimes de viol. Les expertes expliquent qu'il reste très difficile pour les femmes de rapporter un viol, en raison non seulement de divers préjugés, mais encore de la réaction inappropriée, hostile ou même sexiste du système de justice pénale. Toutes les expertes s'accordent sur ce point. La victimisation secondaire e c'est-à-dire le fait que les femmes victimes sont souvent traitées comme des accusées (Pologne, Slovaquie), que des preuves non pertinentes et préjudiciables continuent d'être invoquées dans le cadre de procès pour viol (Pologne, Royaume-Uni, Ukraine), ainsi que la difficulté d'obtenir des preuves du crime (Danemark, Allemagne, Ukraine, Portugal), sont autant d'éléments qui empêchent les femmes de porter plainte. La crainte vécue par les victimes et le manque de confiance en la justice sont également montés en épingle (République tchèque, Irlande, Lettonie, Lituanie, Suède), ainsi que le fait que les plaignantes abandonnent souvent les poursuites (Finlande). L'absence de protection, le manque de connaissances quant aux droits des victimes et aux procédures (Turquie, Ukraine) ou la culture générale de la société (Italie, Malte, Pologne) expliquent encore le faible taux de dénonciation.

Partout, on constate le besoin de soutien psychosocial et légal dans le cadre des poursuites pénales, aussi notera-t-on avec intérêt que certains pays ont fait des progrès sur ce front (Autriche, France, Allemagne) ou sont en phase d'amélioration (Belgique). Outre la sensibilisation de l'opinion publique, l'éducation des juristes, du ministère public, des officiers de police et des juges chargés de ces dossiers, est considérée comme tout aussi fondamentale.

Lorsque l'on tente d'obtenir des données sur le viol, on se heurte à bien des difficultés. Aucune des expertes des pays participant à l'étude ne croit que les données officielles sur le viol correspondent à la réalité. En Pologne, pour ne citer qu'un exemple, le seul chiffre disponible est celui des plaintes déposées, à ne pas confondre avec le nombre de viols dénoncés (sans parler du nombre réel de viols). Le nombre de viols dénoncés n'est pas repris dans les statistiques officielles.²⁵

Les chiffres disponibles quant au nombre de viols dans l'UE sont étonnamment variés, si variés qu'on peut douter de leur exactitude. Même lorsqu'on les compare au nombre d'habitants dans chaque pays, l'étendue ou les variations dans le nombre de viols rapportés ne peuvent s'expliquer. En Turquie, pas moins de 18 478 cas de viol ont été dénoncés en 2005, alors qu'au Danemark, pour la même période, on atteignait le chiffre de 350. En France, les chiffres officiels pour 2005 annoncent 4412 cas de viol perpétrés sur des adultes, alors que les associations de femmes estiment quant à elles qu'on dépasse les 25 000. En Allemagne, sur une population totale de 82,5 millions d'habitants, 8766 cas de viol ont été dénoncés à la police, tandis qu'en Espagne, pays dont la population équivaut à la moitié de l'Allemagne, presque le même nombre de viols, soit 7207, ont été rapportés à la police/aux autorités judiciaires. Nous ne pouvons que spéculer, formuler des hypothèses. Comme l'indique une experte :

Je n'aime pas donner des chiffres, car ils sont toujours discutables. La discussion s'oriente alors vers un débat statistique, qui passe à côté du fond du problème : un viol, c'est toujours un viol ! (France)



²⁵ Outre le problème du rapport des données, les expertes polonaises soulignent que le viol ne fait pas l'objet de poursuites publiques en Pologne.

Pour expliquer la remarquable multiplication des statistiques sur le viol, on peut commencer à poser des questions sur les mécanismes de rapport dans chaque pays. Toutes les expertes de l'Observatoire remettent en question le nombre de viols dénoncés et déclarent que le nombre réel de viols est bien supérieur à celui rapporté. Cette conclusion n'a rien de nouveau : voilà des années que les ONG de femmes le clament haut et fort. En Allemagne par exemple, dans une étude nationale de prévalence conduite en 2004, 13 % de toutes les femmes ont vécu un viol, une tentative de viol ou une agression sexuelle grave au moins une fois depuis l'âge de 16 ans. En extrapolant, si l'on prend la population féminine adulte âgée de 18 à 74 ans, on peut conclure qu'au moins 270 000 viols (y compris les tentatives de viol) ont lieu chaque année. En même temps, les données officielles allemandes sur le viol énoncent que 1 % de la population a été victime de viol.

Il est donc bien clair que les femmes ne rapportent pas le viol (selon une étude allemande sur la victimisation, 8 femmes sur 100 seulement se rendent au poste de police). L'un des principaux obstacles à une dénonciation auprès des forces de police est le manque de personnel spécialisé et formé au sein des autorités, et l'insensibilité au fait que la femme qui a subi un viol est une victime de violence. Comment alors mettre en place des structures de soutien qui permettront aux femmes de rapporter le viol, de la même manière qu'elles dénoncent les autres formes de violence ? D'après les expertes nationales, pour permettre aux femmes de dénoncer la violence à leur encontre, celle qui est victime d'un viol ou d'une autre forme de violence a besoin d'un soutien, qui passe par l'accompagnement physique de la victime au poste de police, et un changement d'attitude de la part des victimes elles-mêmes (un objectif où les médias peuvent et ont déjà été des alliés). Parmi les autres mesures souhaitables, citons encore la sensibilisation et la formation des professionnel-le-s dans tous les secteurs concernés (police, soins de santé et en particulier professions médicales, en plus du développement de services spécialisés) plus spécifiques pour la violence sexuelle, des conseils spéciaux et des services juridiques et sociaux, ainsi que des centres de crise spécialisés et des foyers d'accueil.²⁶

2. 4 Pratiques culturelles/religieuses néfastes²⁷

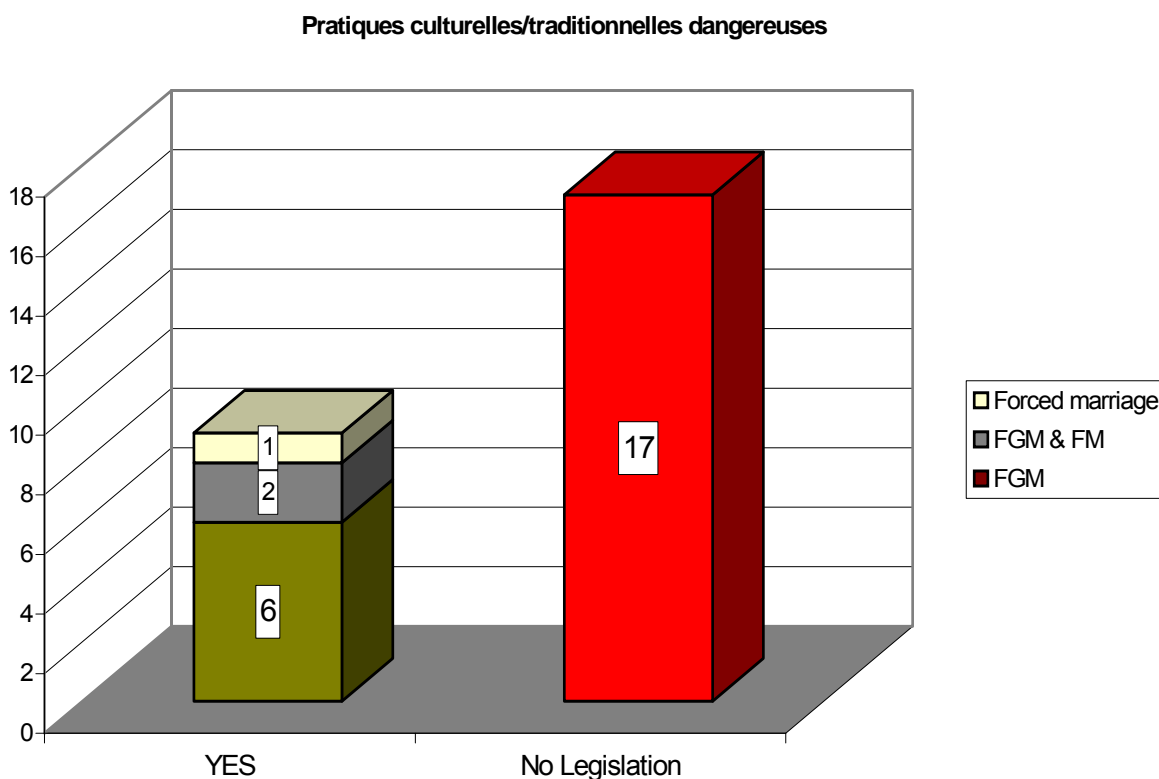
Lorsqu'il s'agit des pratiques néfastes accomplies au nom de la religion, de la culture et/ou des traditions, toutes les expertes ont le sentiment qu'on manque de recherches/d'informations sur la question. Neuf pays seulement ont légiféré contre une ou plusieurs formes de pratiques religieuses/culturelles (Autriche, Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Turquie et Royaume-Uni). Les mesures les plus répandues portent sur l'interdiction des mutilations génitales féminines (MGF) (à l'exception de la Turquie). Trois pays ont légiféré contre les mariages forcés/précoces (Belgique, France et Turquie). La Turquie est le seul pays à posséder une législation spécifique contre les crimes d'honneur.

²⁶ Cf. Kelly, L. et Regan, L. (2001) *Rape: The Forgotten Issue? A European Research And Networking Project*. London: Child and Woman Abuse Studies Unit, University of North London.

²⁷ Dans le cadre de la présente étude, la question pour laquelle nous avons eu le moins de réponses est celle où nous demandions aux expertes d'évaluer l'adéquation et la mise en œuvre de la législation contre les pratiques culturelles/religieuses dangereuses. La réponse la plus répandue est soit qu'il n'existe pas de disposition ou de législation spéciale contre les pratiques culturelles dangereuses, puisque le droit pénal général s'applique en l'absence de dispositions spécifiques, ou qu'on dispose de trop peu/d'aucune expérience au niveau de la mise en œuvre, pas de travaux de recherche, etc. La seule experte à avoir explicitement exprimé son inquiétude est l'experte turque, qui a déclaré que la loi était inadéquate, mais que les pratiques persisteront tant que les relations de type féodal ne seront pas supprimées.

Cependant, les expertes font état de pratiques culturelles/religieuses néfastes dans leurs pays, comme la violence liée à l'honneur (Bulgarie) et les mariages précoces de filles roms (dès l'âge de 12 ans en Pologne). Au sein des communautés rom et albanaise (du Kosovo), il existe différentes formes de mariages forcés/mariages arrangés d'enfants, la « vente de fiancées » ou encore la violence liée à la dot. Une femme qui refuse d'épouser l'homme que lui a choisi sa famille est persécutée par les membres de sa propre famille, et victime de menaces de revanche sanglante (Croatie). Les mariages forcés sont monnaie courante : six pays recensent explicitement la pratique du mariage forcé/précoce de filles roms, de crimes d'honneur ou de MGF (Croatie, Finlande, Pologne, Slovénie, Suède, Turquie) ainsi que de menaces de crime d'honneur (Finlande).

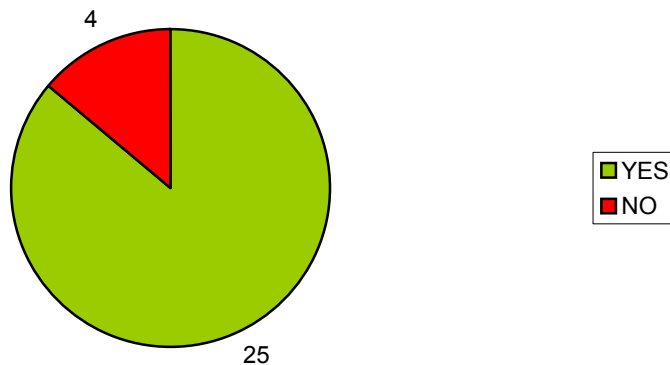
Existence d'une législation contre les pratiques religieuses/culturelles néfastes



2.5 Traite des femmes

Existence d'une législation contre la traite des femmes

Existence d'une législation contre la traite des femmes



La plupart des pays d'Europe ont légiféré contre la traite des êtres humains, sans nul doute à la suite de l'adoption par l'Union européenne d'instruments juridiques contraignants (décision-cadre du 19/2/2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, et directive 2004/81/CE). La Slovénie, le Portugal et l'Estonie n'ont pas encore de législation spécifique sur la question. Toutefois, le code pénal portugais contient des dispositions sur lesquelles on peut s'appuyer pour poursuivre les trafiquants.²⁸ En Turquie, la traite est abordée par le code pénal turc, articles 79 et 80, intitulés « Contrebande d'immigré-e-s et commerce d'êtres humains ». La traite fait également l'objet de mesures au titre consacré à la « prostitution ».

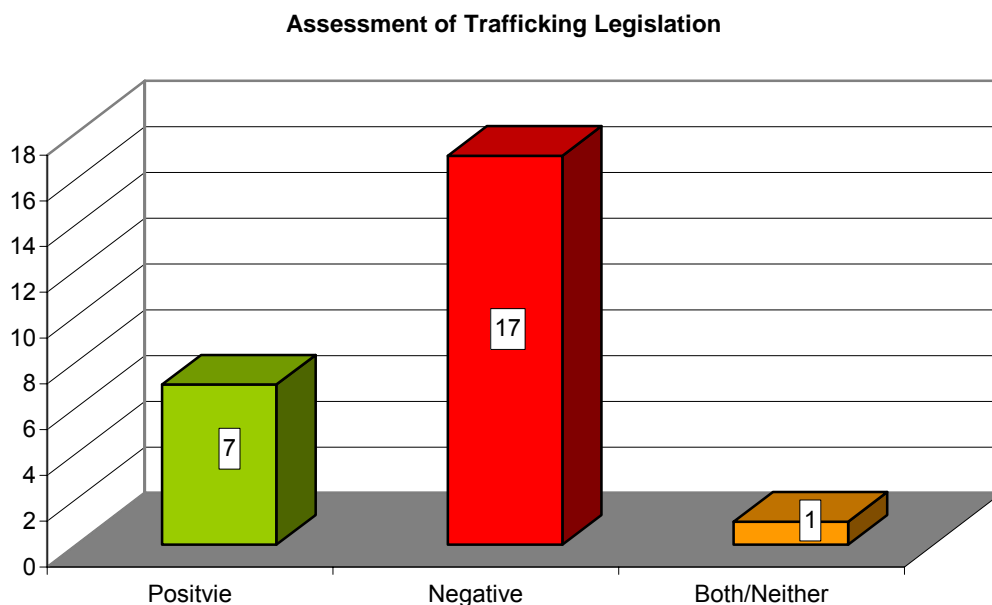
Cependant, ces dispositions légales manquent souvent de dimension de genre, et l'on peut douter de leur efficacité dans le cadre de la lutte contre la violence envers les femmes.

Des changements se font pourtant jour dans certains pays, notamment la pénalisation de « l'utilisation de la victime de la traite ». En Croatie, les modifications du code pénal votées par le parlement le 9 juin 2006, et entrées en vigueur le 1^{er} octobre, comprenaient l'article 175 relatifs à la « Traite des personnes et à l'esclavage ». Un nouveau paragraphe (4) a été ajouté : « Quiconque utilise sciemment une victime de la traite ou permet d'utilisation de ladite personne pour du travail forcé ou des services, de l'exploitation sexuelle, de l'esclavage ou des pratiques approchantes, de la prostitution ou la transplantation interdite de parties du corps humains, sera condamné à une peine de prison allant de trois mois à trois ans ». En Finlande, conformément à la nouvelle législation entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2006, il est illégal d'acheter les services sexuels de victimes de la traite des femmes (ou de proxénétisme). Des mesures similaires sont en préparation en Estonie. Quant au Portugal, en juillet 2006, l'unité créée par le gouvernement portugais pour la réforme du code pénal a rendu à ce dernier un avant-projet qui doit

²⁸ Selon l'experte portugaise, les failles et les défauts du cadre juridique devraient être éliminés ; une nouvelle législation est d'ailleurs en cours de discussion.

d'abord être évalué par le gouvernement, puis approuvé par l'assemblée de la république du Portugal. D'après certaines indications parvenues au public, nous savons que cette unité a discuté de certaines modifications dans la législation concernant la prostitution, en particulier concernant la prostitution de mineur-e-s et la demande, la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle et les MGF.

Évaluation de l'adéquation et de la mise en œuvre de la législation contre la traite des femmes



La plupart des expertes (17) considèrent que la législation contre la traite des êtres humains et son application sont totalement inadaptées à la situation des femmes victimes de la traite dans un but d'exploitation sexuelle. Les principaux problèmes résident dans l'absence de dispositions concrètes concernant la traite, et le manque de protection des victimes, ce qui signifie que les femmes n'osent pas dénoncer ou comparaître comme témoin. La législation se révèle trop vague et il n'est pas possible de prouver qu'il y a bien traite. Souvent aussi elle ne satisfait pas aux exigences européennes telles qu'elles apparaissent dans le Plan concernant les bonnes pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains²⁹ et la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite. (Royaume-Uni, Danemark).

La mise en œuvre de la législation en matière de traite des femmes n'est considérée comme satisfaisante ou relativement bonne que par les expertes d'Autriche, de Chypre, de République tchèque, de Lituanie et Turquie. Quant à l'Ukraine et à la Lettonie, ces deux pays semblent avoir fait un effort au niveau de l'application des mesures en vigueur.

²⁹ 2005/C 311/01 – cf. JO 9.12.05

Dans la plupart des autres pays, les expertes déplorent le manque de soutien aux victimes en général, et de protection des témoins en particulier, l'absence de dispositions concrètes et, dans l'ensemble, une interprétation des lois insensible à la dimension de genre, conséquence directe du manque de formation de la police et des juges. Elles déclarent que les victimes sont considérées comme des migrantes illégales et donc traitées comme des criminelles plutôt que des victimes (Danemark, Royaume-Uni). Elles dénoncent en outre la corruption des tribunaux et des agents d'application de la loi (Croatie, Ukraine). La procédure pénale, l'application de la loi et les tribunaux privilégient la sanction des trafiquants sans toutefois protéger les droits et intérêts des victimes.

Les expertes se disent inquiètes par rapport à la problématique des femmes victimes de la traite dans un but d'exploitation sexuelle. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant consacré à la prostitution, les politiques touchant à tous les secteurs de l'industrie du sexe sont en relation étroite avec la protection des victimes. L'experte finlandaise le souligne :

L'attention se porte toujours d'abord sur les femmes qui vendent des services sexuels plutôt que sur ceux qui organisent le commerce sexuel ou achètent ces services. En ce qui concerne ces derniers, une bonne application de la loi se révèle indispensable si l'on veut changer les attitudes de l'opinion publique d'une part, et des autorités d'autre part. L'interprétation se fonde beaucoup plus sur l'idée d' « adultes consentants ». Avec la nouvelle législation (entrée en vigueur le 1/10/06), qui interdit d'acheter des services sexuels aux victimes de la traite, on espère une évolution (Finlande).

La culture sexiste (masculine) largement répandue parmi les autorités a des retombées sur le suivi des enquêtes sur les crimes liés à la prostitution, qui souvent ne sont pas considérés comme « de vrais crimes ». En outre, les expertes de l'Observatoire mettent en avant la rareté, voire l'inexistence de possibilités de réinsertion sociale pour les femmes victimes de la traite. Une fois encore, le manque de fonds pour financer les foyers d'accueil gérés par des bénévoles ou les foyers temporaires, de soutien aux victimes, etc., empêchent les survivantes de la traite de bénéficier des services et des biens sociaux.

Concernant la traite des femmes, on manque généralement de statistiques, encore plus que pour les autres formes de violence à l'encontre des femmes. Ainsi, si l'on en croit les statistiques officielles de la Croatie, en 2006, on n'a identifié que six victimes de la traite, un chiffre vivement contesté par les ONG de ce pays. L'experte de l'Observatoire met en avant la situation géographique de la Croatie, ainsi que les estimations des ONG quant au nombre de victimes de la traite, pour souligner les lourdes carences en matière de formation et de mesures d'identification. Les programmes éducatifs existants pour la police, le ministère public et les juges sont tout simplement insuffisants. En Ukraine, par contre, une loi votée en 1998 a introduit la notion de responsabilité pour la traite des êtres humains. La tendance veut qu'un nombre croissant de victimes de la traite soient désormais identifiées. De 2 cas en 1998, on est passé à 11 en 1999, 42 en 2000, 90 en 2001, 169 en 2002, 289 en 2003, 269 en 2004 et 415 en 2005. En outre, le nombre de procédures concernant des victimes de la traite est en hausse en Ukraine : en 2005, on a enregistré 446 procédures, ce qui représente une augmentation de 75 % par rapport à l'année précédente. Dans le même ordre d'idée, depuis l'introduction de l'article 149 du code pénal ukrainien, plus de 3200 cas de transport de mineur-e-s par un étranger sans la permission de leurs parents ont été recensés.

Ce ne sont pas les recommandations qui manquent, qu'elles émanent des expertes de l'Observatoire ou des instances internationales, de l'Union européenne ou encore du Conseil de l'Europe. Si l'on veut

améliorer la prévention et la protection des femmes victimes de la traite, une collaboration entre les autorités et la société civile, en particulier les ONG de femmes qui travaillent avec les victimes de l'exploitation sexuelle, est indispensable, de même que le développement de services destinés à la protection des victimes. Comme l'énonce le Plan d'action de l'UE sur la traite (cf. note 13) :

Les institutions et les États membres de l'Union européenne devraient favoriser l'adoption de stratégies de prévention différenciées par sexe en tant qu'élément essentiel de la lutte contre la traite des femmes et des jeunes filles. Ces stratégies devraient prévoir la mise en œuvre des principes d'égalité de genre et l'élimination de la demande de toutes les formes d'exploitation, y compris l'exploitation sexuelle et l'exploitation du travail domestique. (3.vi)

Encadré 1 : Bonnes pratiques – Le modèle italien

Afin de contribuer à la réalisation des recommandations formulées par l'UE et les ONG actives dans ce secteur, le gouvernement italien a introduit l'article 18 (D.P.R. 31.8.99 N. 395) pour remédier avec efficacité à l'augmentation alarmante de la traite des personnes. L'article 18 et la disposition concernant la gestion de l'immigration et les normes pour les étrangers octroient un permis de séjour (permesso di soggiorno) pour des raisons de protection sociale, pour permettre à l'étranger-ère d'échapper à la violence et à l'emprise des organisations criminelles, et en même temps de participer à un programme d'aide et d'intégration sociale.

La principale caractéristique de ce genre de permis est qu'il traduit l'intention précise du législateur de venir en aide à la victime de la traite. Il donne donc à cette dernière la possibilité d'échapper aux limites de sa condition et de démarrer un nouveau projet d'intégration. L'efficacité de cette disposition est reconnue par les autorités nationales et internationales. L'élément novateur est qu'elle œuvre en parallèle, agissant par une voie juridique et par une voie sociale, sans que l'une interfère avec l'autre. En réalité, l'octroi d'un permis de séjour n'est PAS lié au dépôt d'une plainte contre les exploitants. Elle offre la possibilité d'une récupération sociale et psychologique qui peut déboucher sur une situation de confiance, dans le cadre de laquelle une coopération avec les forces de police est possible.

La demande d'un permis de séjour peut être déposée soit par la procédure judiciaire normale, soit par le biais des services sociaux ou d'associations accréditées travaillant avec des victimes de la traite.

Le permis couvre une période de six mois et peut être renouvelé une fois.

Quelques chiffres :

448 projets ont bénéficié d'une aide gouvernementale en 2000-2006.

Pour la période 2000-2004:

29.097 femmes ont pu accéder aux services sociaux, de soins de santé, psychologiques et juridiques

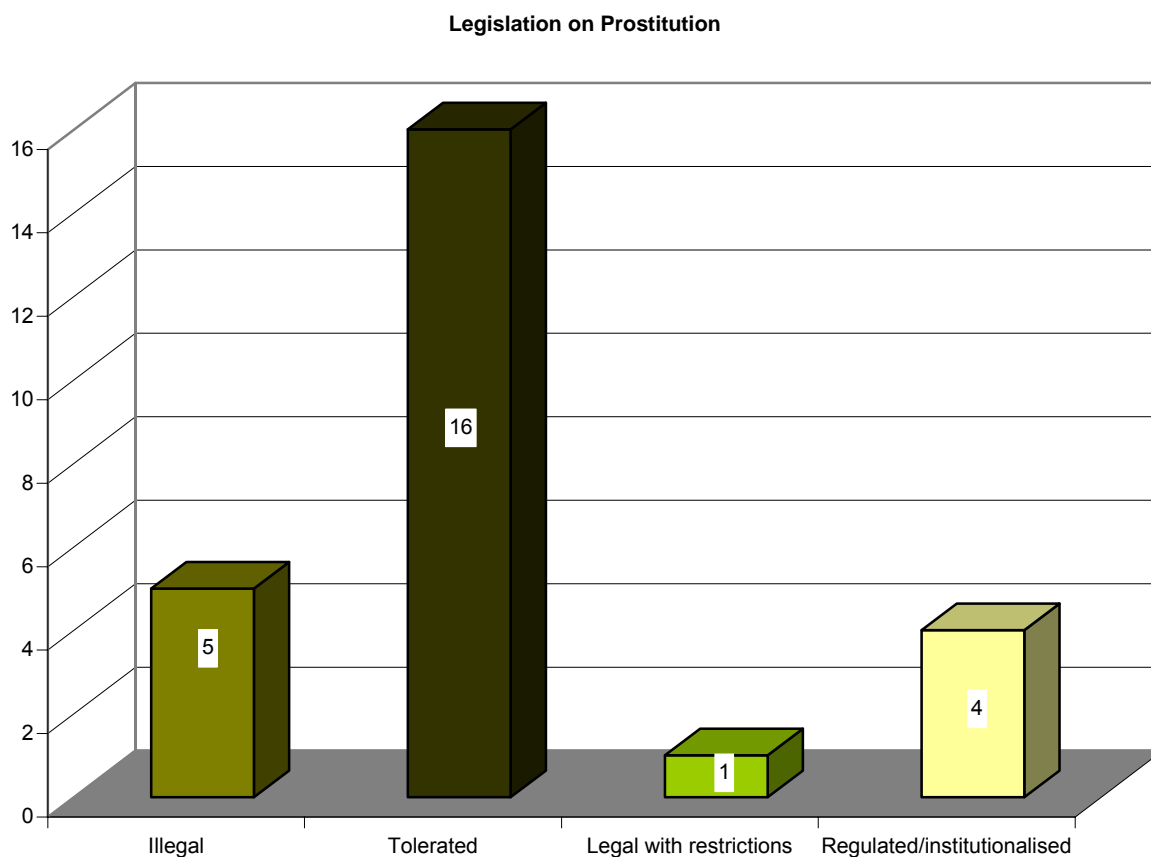
7.359 (343 mineures) femmes ont participé à des projets de protection sociale.

5.865 victimes ont suivi des cours de langue ou ont participé à des projets éducatifs et de formation.

3.734 femmes ont participé à des projets de travail.

418.689 appels ont été reçus par la ligne verte nationale.

2.6 Prostitution³⁰



La prostitution est interdite dans cinq pays (Croatie, Lituanie, Malte, Serbie et Ukraine), ce qui ne signifie pas qu'elle est légale dans les autres pays, mais plutôt qu'elle est « tolérée », ni légale, ni illégale (Belgique, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Pologne, Slovaquie, Espagne, Turquie, Royaume-Uni), voire qu'il existe un vide législatif (République tchèque). Une experte indique que dans son pays, la prostitution est légale mais avec des restrictions (Autriche), une autre qu'elle est légale mais qu'un débat est en cours (Bulgarie). Dans quatre pays, la prostitution est soit réglementée, soit institutionnalisée (Lettonie, Allemagne, Grèce, Pays-Bas). La Suède est le seul pays qui cible directement la demande et où l'achat de services sexuels/du corps des femmes et des hommes est criminalisé, et non le-la vendeur-se. Adoptée après de nombreux débats, la législation sur la prostitution fait partie de la législation globale contre la violence masculine et « pour la paix des femmes ». L'Ecosse a également fait de la prostitution une forme de violence à l'encontre des femmes et s'apprête à adopter une loi pénalisant les acheteurs de services sexuels. En France, où la législation se concentre encore sur l'exploitation et l'approvisionnement des réseaux de prostitution, et où des changements sont survenus pour criminaliser l'utilisation de mineur-e-s ou de personnes vulnérables, la

³⁰ Nous ne disposons pas de chiffres pour quatre pays.

prostitution est désormais reconnue en tant que forme de violence envers les femmes par le ministère de l'Égalité, mais ne fait pas encore l'objet d'une loi.

Dans plusieurs pays, le débat avance. En Finlande, le parlement a longuement discuté de l'amendement concernant la criminalisation de l'achat de services sexuels, bien que le discours général cible d'abord les femmes qui vendent des services sexuels plutôt que ceux qui organisent et achètent ces services. En Lituanie, des amendes sont infligées à la fois aux prostitué-e-s et aux clients. De plus en plus, les ONG de femmes s'efforcent de faire contrepoids aux propositions de légalisation de la prostitution (Bulgarie, Croatie, Lettonie, Lituanie, France, Espagne, Royaume-Uni). Au Danemark, aucune loi pénalisant la demande n'est en préparation, mais le problème est toutefois au cœur de campagnes, de discussions dans les médias et lors d'auditions parlementaires, qui pourraient déboucher sur une législation nouvelle.

Évaluation de l'adéquation et de l'application de la législation concernant la prostitution

L'application de la législation est fortement critiquée par la plupart des expertes de l'Observatoire. En effet, les autorités et les organes publics ne reconnaissent généralement pas la demande de prostitution et font preuve de tolérance, en partie parce que la législation est peu claire, en partie par ignorance et manque de formation. Dans la plupart des pays, rares sont les proxénètes à être poursuivis et/ou condamnés.

Si l'exploitation de la prostitution est sanctionnée, la prostitution en revanche ne l'est pas, c'est-à-dire ni la vente et ni l'achat de services sexuels. Ces notions méritent d'être approfondies, afin de dégager ce que recouvre réellement l'exploitation des femmes. Selon des preuves tangibles et la conviction des expertes de l'Observatoire, l'achat du corps d'une femme constitue en soi un acte d'exploitation et une forme de violence à l'encontre des femmes. C'est pourquoi, comme l'illustre l'exemple du Portugal où « la prostitution n'est pas punie mais seulement son exploitation et/ou le fait de la faciliter, l'existence de proxénètes, de propriétaires de bordels », pose à tout le moins un véritable problème.

Les lois qui légalisent la prostitution ne devraient pas être interprétées dans le sens où la prostitution est un « travail normal », comparable à un autre. L'exemple des Pays-Bas le démontre clairement. Là où la loi vise à protéger les femmes qui vendent des services sexuels et où les prostituées sont protégées dans un cadre de sécurité sociale et de taxation, l'application se révèle en pratique très difficile, et ne fonctionne pas comme le législateur le souhaitait. En réalité, la prostitution n'est pas une profession acceptée par l'opinion publique, et il est pour ainsi dire impossible d'obtenir une couverture d'assurance convenable pour ces femmes qui déclarent comme profession « prostituée » (Pays-Bas). Selon l'experte néerlandaise, les prostituées restent vulnérables au niveau de l'illégalité, de la stigmatisation et de la discrimination.

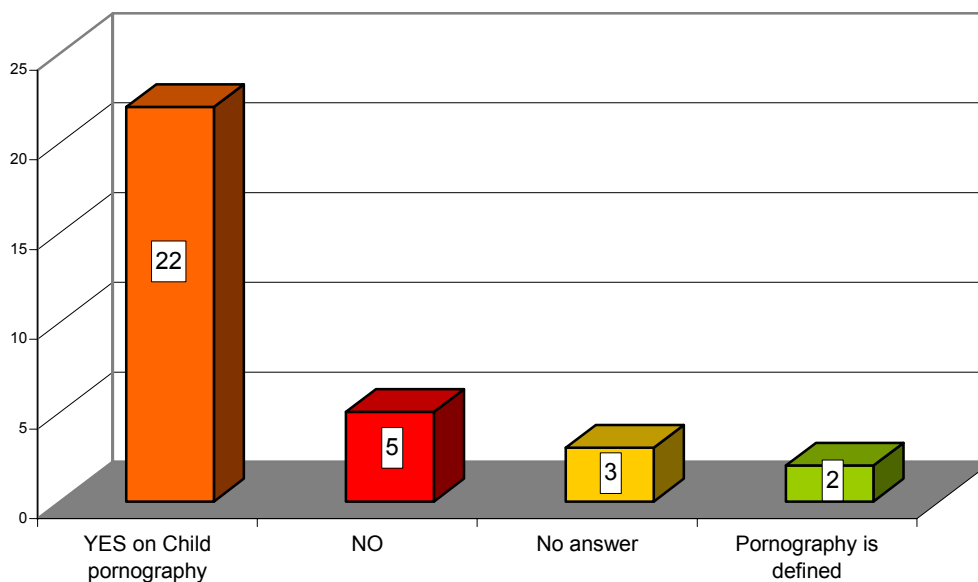
Dans certains pays, il existe d'autres mesures concernant la prostitution, mais elles sont rarement ou très rarement appliquées. En Finlande par exemple, la loi d'ordonnance peut être invoquée pour arrêter les acheteurs de services sexuels lorsque l'achat a lieu dans un lieu public. Cependant, selon l'experte finlandaise, les autorités ne ciblent pas les acheteurs de services sexuels dans les lieux publics, et donc cette loi a été principalement utilisée contre les prostituées. En outre, la loi sur les étrangers n'a généralement été appliquée que dans la mesure où elle concerne les prostituées, alors qu'elle devrait contraindre les autorités à pénaliser les organisateurs du commerce sexuels. En Suède, la police ne s'est pas encore familiarisée avec la législation qui pénalise les acheteurs, mais elle commence à mieux cerner

le problème et à savoir comment appliquer la loi. En Angleterre et au Pays de Galles, à l'issue d'une consultation gouvernementale récente, les autorités ont décidé de supprimer ce qu'on appelait les « zones de tolérance » (*tolerance zones*), ce qui représente un glissement de la victime vers le proxénète ou l'utilisateur.

Le débat lancé par les ONG pour s'attaquer à la demande de prostitution, et considérer l'achat du corps des femmes comme un acte de violence à leur encontre, n'est pas en cours partout. Alors que dans tous les pays, les ONG féminines demandent que l'on arrête de pénaliser les prostituées et qu'elles soient mieux protégées contre la violence et la vulnérabilité, en Allemagne et en Autriche, le débat s'oriente vers l'amélioration de leurs droits et de leur situation, ainsi que sur la lutte contre la « prostitution forcée » uniquement. C'est ce qui ressort clairement de la campagne menée durant la Coupe du Monde de Football 2006.

2.7. Pomographie³¹

Législation contre la pornographie

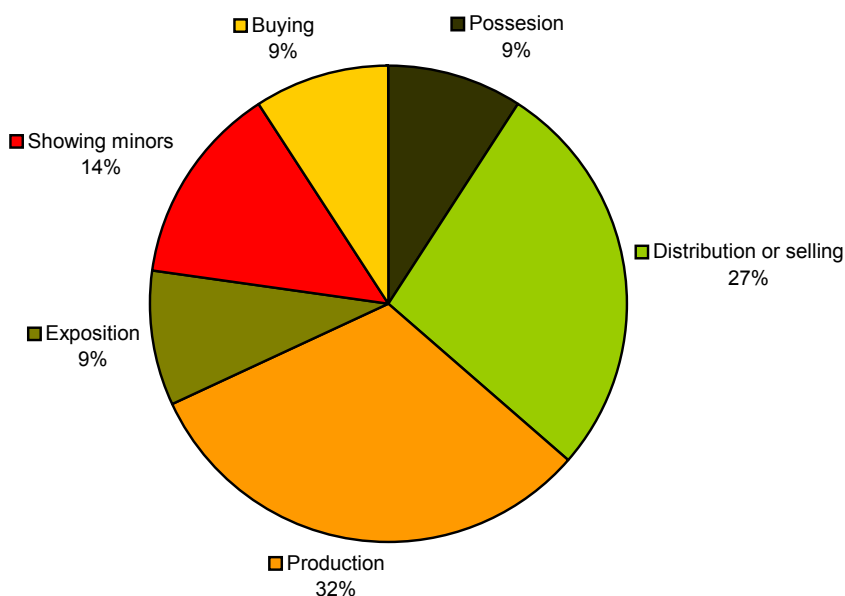


La plupart des pays disposent d'une forme ou l'autre de législation régissant la pornographie, toutefois limitée à la pornographie infantile. Deux ont légiféré contre la pornographie en général (Malte et la Slovaquie) et sont les seuls à définir cette notion. Dans le cas de Malte, la pornographie est définie comme quelque chose « dont la caractéristique principale est l'exploitation de, ou un accent déplacé mis sur, le sexe, ou un ou plus des sujets suivants, à savoir le crime, l'horreur, la cruauté et la violence ; ou fait directement ou indirectement de la publicité ou donne des informations sur tout article considéré

³¹ Le montant total des unités figurant dans le tableau ci-dessous est de 32 parce que certains pays appartiennent à plusieurs catégories.

comme pornographique ou obscène dans le cadre de cette réglementation ». En Slovaquie, un produit est dit pornographique « lorsqu'il présente des relations sexuelles ou des parties du corps dénudées qui évoquent l'excitation ou la satisfaction sexuelle » (§132 du code pénal, loi 300/2005, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2006). La pornographie infantine est définie de la même façon. Le droit pénal slovaque pénalise la production, l'achat, l'importation dans le but de vendre, d'emprunter, de distribuer et de publier des produits pornographiques, et lorsqu'il s'agit de la pornographie infantine, la production, la distribution et la possession sont illégales. En Pologne, un article du code pénal (art. 202) interdit la représentation publique à caractère pornographique lorsqu'elle est imposée à des gens qui ne souhaitent pas être exposés à la pornographie.

Qu'est-ce qui est précisément illégal ? Part de la législation contre la pornographie infantine



En soi, l'achat ou la possession de pornographie infantine ne sont illégaux que dans 9 % des pays, tandis que la production est interdite dans 32 %, et la distribution et la vente dans 27 % des pays participants. Notons ici que comme dans le cas de la prostitution, la demande est rarement ciblée. Il serait très intéressant d'étudier les corrélations entre les différents côtés de la demande et de discuter en détail des interprétations possibles de la relative tolérance du législateur face à la demande des personnes/des hommes d'enfants prostitué-e-s et de pornographie infantine.

Évaluation de l'adéquation et de l'application de la législation contre la pornographie

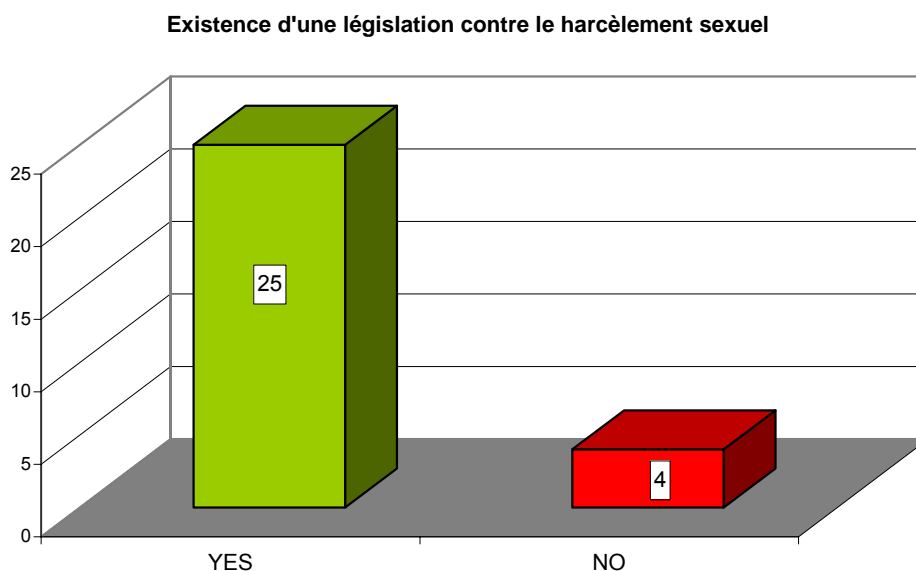
Trois pays donnent satisfaction en matière de loi contre la pornographie et son application (Chypre, République tchèque, Slovaquie) mais sur les trois, seule la législation slovaque définit vraiment la pornographie. Dans les cas où l'évaluation est négative, les expertes pointent du doigt l'absence de

définition et de critères en la matière (Belgique, Bulgarie, Croatie, Royaume-Uni). Les juges procèdent au cas par cas (Belgique), les auteurs parviennent à contourner le système de justice pénale et à s'en tirer grâce à des vices techniques (Pays-Bas), la législation ne pénalise pas la fabrication de matériel pornographique qui inclut le viol et d'autres formes de violence si des femmes adultes sont impliquées, car on part du principe qu'il y a consentement (Serbie). La Bulgarie ne dispose ni d'une loi spécifique, ni d'une jurisprudence sur la pornographie (Bulgarie).

2.8. Harcèlement sexuel

La directive européenne 2002/73/CE (amendant la directive 76/207/CEE) interdit explicitement le harcèlement sexuel en vertu du principe de l'égalité de traitement pour les femmes et les hommes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, et aux conditions de travail. Cette directive définit le harcèlement sexuel comme « la situation dans laquelle un comportement non désiré à connotation sexuelle, s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et, en particulier, de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Le harcèlement et le harcèlement sexuel au sens de la présente directive sont considérés comme une discrimination fondée sur le sexe et sont dès lors interdits. Le rejet de tels comportements par la personne concernée ou sa soumission à ceux-ci ne peut être utilisé pour fonder une décision affectant cette personne ».

Existence d'une législation contre le harcèlement sexuel



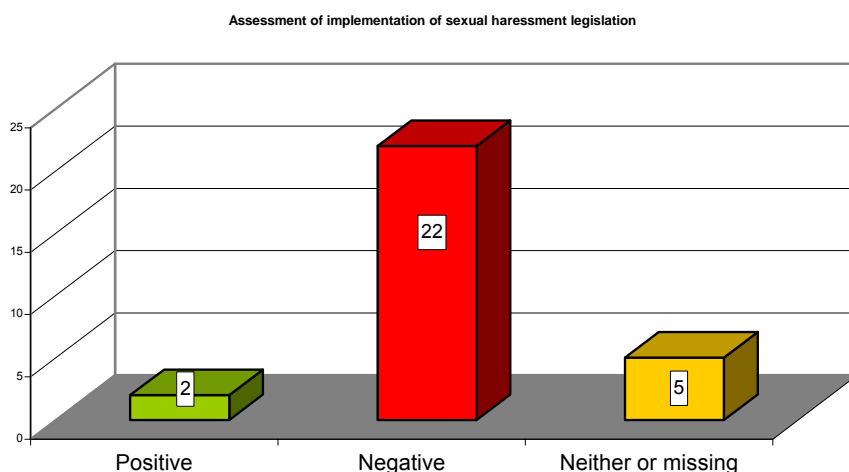
Bien que tous les États membres disposent d'une législation contre le harcèlement sexuel en raison de la directive communautaire, quatre expertes dénoncent l'absence de loi en la matière, dont trois parmi les États membres : l'Irlande, l'Italie et la Slovaquie (si le harcèlement est pénalisé, ce n'est pas le cas du harcèlement sexuel). La Serbie est le 5^{ème} pays dans lequel on n'a pas légiféré contre le harcèlement sexuel.

Évaluation de l'adéquation de la législation contre le harcèlement sexuel

Trois expertes seulement pensent que la législation dans leur pays apporte une réelle solution au problème du harcèlement sexuel (l'Autriche – de principe-, le Luxembourg et Malte). Quant aux vingt autres, elles invoquent une série de difficultés, soit généralement que la législation contre le harcèlement sexuel est trop faible, trop étroite, et qu'elle ne définit pas la notion de harcèlement. Il conviendrait de clarifier précisément ce que recouvre la notion de « harcèlement sexuel » (ex. : Bulgarie, Irlande, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Royaume-Uni). En outre, la législation en vigueur ne s'applique qu'au lieu de travail, ce qui exclut les relations professionnelles de type médecin/patient-e, travailleur-se sociale-e/client-e, etc., ainsi que la totalité du système éducatif, que vous soyez élève ou étudiant-e (ex. : Estonie, France, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Suède, Ukraine). Dans la législation estonienne, il faut obligatoirement une relation de force précise entre le-la harceleur-se et le-la harcelé-e, puisque par définition, il ne peut y avoir de harcèlement sexuel entre collègues. Les dispositions législatives inverses existent aussi, c'est-à-dire n'incluant pas explicitement le harcèlement sexuel perpétré par l'employeur, qui constitue pourtant l'un des cas les plus répandus de harcèlement sexuel (Bulgarie), ou alors, aucune sanction n'est prévue (Croatie).

À ce propos, le cas de l'Ukraine mérite que l'on s'y attarde : le harcèlement sexuel tel que le définit le code pénal ukrainien est appelé « contrainte à la relation sexuelle » et consiste à forcer une personne, femme ou homme, à avoir des relations sexuelles, alors que cette femme ou cet homme dépend financièrement ou professionnellement de l'auteur. Le crime est considéré comme commis à partir du moment où il y a pression psychologique sur la victime. Cependant, en pratique, les tribunaux traitent rarement ce genre d'affaire. En 2006, la loi sur « la garantie de l'égalité des droits et des opportunités pour les femmes et les hommes » considère le harcèlement sexuel comme un acte discriminatoire et elle exige de l'employeur qu'il « prenne des mesures pour rendre impossibles les cas de harcèlement sexuel », soit des mesures préventives. Toutefois, d'après l'experte ukrainienne, la législation comporte de graves lacunes dans la mesure où « elle ne détermine pas quelles sont les mesures à prendre, et ne fixe pas la responsabilité en cas de violation de la norme en question » (Ukraine).

Évaluation de l'application de la législation contre le harcèlement sexuel



Deux pays enregistrent des résultats satisfaisants au niveau de l'application de la législation contre le harcèlement sexuel : la Lituanie et le Luxembourg. Dans le premier, les cas de harcèlement sexuel portés

devant les tribunaux sont rares (3-4 plaintes par an, déposées auprès du Médiateur pour l'égalité des chances, et un nombre similaire auprès du bureau du ministère public), et l'application de la législation contre le harcèlement sexuel a amélioré le climat de nombreux environnements de travail (selon l'experte nationale). Au Luxembourg, l'autre exemple d'évaluation positive de l'application de la loi, étant donné que c'est la victime qui doit changer de poste après les faits de harcèlement, la structure reste discriminatoire. S'ajoute à cela la difficulté de trouver un autre poste pour les victimes de harcèlement sexuel, difficulté renforcée lorsque le harceleur est le patron/le responsable.

En ce qui concerne l'application de la législation contre le harcèlement sexuel, les problèmes le plus fréquemment rapportés sont : l'absence de jurisprudence (Bulgarie) ; le manque de mesures préventives adoptées par les employeurs (République tchèque) ; l'absence de sensibilisation (Estonie), les lacunes au niveau constitutionnel quant aux responsabilités sur le lieu de travail/l'absence de responsabilité (« les employeurs ont tendance à renvoyer l'affaire au bureau de l'égalité des femmes, et à éviter des règles claires et des solutions ») (Allemagne) ; la définition du harcèlement sexuel n'existe pas ou est trop vague, d'où l'impossibilité d'identifier le harcèlement et de prendre des mesures préventives (Belgique, Allemagne) ; des mesures sont rarement prises (Malte) ; le harcèlement est difficile à prouver ou encore la mise en œuvre est sporadique (Royaume-Uni). Le harcèlement reste donc un problème répandu, même lorsque des lois ont été votées. En Bulgarie et en Croatie, 40 % des femmes ont subi un harcèlement sexuel sur leur lieu de travail.

Encadré 2 : Exemples de bonnes pratiques contre le harcèlement sexuel

Mécanisme institutionnel spécifique assorti d'une responsabilité pour harcèlement sexuel : en Autriche, il existe un défenseur de l'égalité des chances et une commission pour l'égalité des chances qui traitent des violations de la loi (des mécanismes institutionnels ad hoc sont également disponibles dans d'autres pays, comme l'Allemagne et la Suède). En Bulgarie, un employeur qui reçoit une plainte pour harcèlement sexuel est obligé de mener une enquête et de prendre des mesures pour y mettre fin. Il est également obligé d'imposer des sanctions disciplinaires dans le cas où le harcèlement aurait été commis par un travailleur ou un employé, immédiatement à la réception de la plainte. Les médias peuvent eux aussi constituer des alliés puissants dans la lutte contre le harcèlement sexuel, ces mêmes médias qui, en d'autres circonstances, sont critiqués parce qu'ils renforcent les stéréotypes femmes-hommes. L'experte lituanienne indique que les rares cas de harcèlement sexuel traités sont tous montés en épingle et largement commentés dans les médias, véhiculant ainsi le message selon lequel ce comportement est inapproprié et punissable.

3^{ème} PARTIE – Autres mesures – Prestation de services³²

La violence envers les femmes est un problème mondial, tangible partout, avec des conséquences pour la santé des victimes ; or, dans beaucoup de pays, les services disponibles ne répondent pas aux besoins des victimes. Les expertes de l'Observatoire sont unanimes : en Europe, on manque de services adéquats pour porter assistance aux femmes victimes de la violence.

3.1 Identification des points faibles de la prestation de services

Le problème le plus fréquent est lié au manque de fonds. Systématiquement, les foyers/centres d'accueil et les lignes vertes sont sous-financés, gérés par des ONG sur une base en partie volontaire. Les budgets précaires, inadéquats, voire inexistantes ou trop insignifiants, ne suffisent pas pour fournir le strict nécessaire : voilà ce qui ressort des propos de 23 expertes, qui identifient de graves problèmes au niveau de la prestation de services (Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Turquie, Royaume-Uni, Ukraine). Le problème est lié non seulement au manque de fonds, mais aussi au fait que les financements sont alloués sur une base annuelle, ce qui empêche tout engagement et toute planification à long terme (ex. : Allemagne, Irlande). En outre, les ONG prestataires de services sont en compétition pour les financements, ce qui, dans certains cas, rend la collaboration entre elles extrêmement ardue (ex. : Estonie).

Plus précisément, l'un des points faibles de la prestation de services est le manque, ou la disponibilité très limitée, de centres d'intervention et de foyers pour femmes (Autriche, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, Grèce, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Royaume-Uni, Ukraine). En Lettonie par exemple, il n'existe aucun foyer spécifique pour les femmes victimes de la violence. Une organisation fournit bénévolement un appartement anonyme. Il faut tout prévoir, y compris la nourriture aux foyers pour les femmes victimes de formes spécifiques de violence. En Finlande par exemple, il n'existe aucun foyer ni ligne verte pour les femmes victimes de la traite, et au Portugal, pas de lignes vertes. Quant à l'Angleterre et au Pays de Galles, on manque de fonds pour créer des centres de crise/d'accueil pour femmes violées. En Écosse, les centres/foyers sont principalement financés lorsqu'ils accueillent des femmes victimes de violence domestique. Nombre de pays mettent en lumière le manque de centres d'accueil en zone rurale.

Ni les ONG, ni leur travail ne sont suffisamment reconnus ou soutenus par l'État/les autorités (Belgique, Bulgarie, Croatie, Grèce, Portugal, Pologne, Suède, Ukraine), malgré le fait que dans bien des pays, les ONG de femmes puissent se prévaloir d'une longue expérience et d'une solide expertise depuis plus de 25 ans. Les expertes déplorent le manque de formation systématique et de sensibilisation des autorités et l'absence de certains prestataires de sensibilisation et/ou le manque de professionnalisme de certains professionnels (Croatie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Serbie, Slovénie et Ukraine).

³² La synthèse des résultats empiriques est dans l'appendice 1.

3. 2. Identification des points forts de la prestation de services

Tandis que d'une part, les lignes d'assistance et lignes vertes sont systématiquement sous-financées et fonctionnent, dans une large mesure sur une base volontaire, d'autre part 15 expertes y voient les points forts de la prestation de services aux femmes victimes de la violence (Belgique, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Angleterre, Pays de Galles, Ukraine). En Finlande par exemple, les lignes vertes sont ouvertes dans plusieurs langues ; quant à l'Espagne, elle dispose de 44 numéros de téléphone gérés par des organes publics, et de 15 gérés par des ONG. 90 % de ces lignes téléphoniques sont gratuites.

C'est en Espagne et en Suède que les centres d'accueil/foyers sont les plus nombreux. En Suède, on dénombre environ 150 foyers avec des lignes d'aide, et 150 foyers gérés par des ONG (trois seulement par des municipalités). En Espagne, 173 foyers sont ouverts aux femmes victimes de la violence, et 26 aux victimes de la traite. À titre de comparaison, la Turquie compte une ligne verte et un foyer spécialisé dans l'aide aux victimes de la traite. Paradoxalement, le nombre de foyers est cité à la fois comme une force et une faiblesse de la prestation de services. Toutefois, le paradoxe disparaît lorsque l'on se rend compte que ce que l'on considère surtout comme une faiblesse est le côté quantitatif, tandis que les aspects qualitatifs sont retenus comme des points forts. Par ailleurs, certains États disposent de foyers spécialisés dans l'aide aux victimes de la violence domestique et leurs enfants (République tchèque, Chypre, Luxembourg). Le soutien de l'État aux foyers est également mis en avant comme point fort par six expertes (Chypre : foyers partiellement financés par l'État ; Danemark : foyers inclus dans le budget national de l'État ; Irlande : reconnaissance de l'expertise et de l'utilité des services fournis de temps en temps par les ONG ; Slovaquie : foyers soutenus avec le budget de l'État ou des autorités nationales ; Écosse ; Turquie).

Quinze expertes insistent sur les compétences des ONG, sur leur longue et solide expérience, le travail qualifié qu'elles fournissent, et le fait qu'en dépit du manque de fonds, elles parviennent à fournir des services année après année, ce qui explique leur haut niveau d'expertise (Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Allemagne, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Serbie, Slovénie, Espagne, Suède, Royaume-uni). Certaines mettent en évidence la « tradition » des organisations autonomes de femmes : en Croatie, la première ligne verte d'Europe de l'Est a été établie en 1988, et le premier foyer en 1990, tous deux par un groupe féministe; en Slovaquie, un groupe féministe a créé la première ligne verte en 1989, et le premier foyer en 1997, dans le cadre d'une approche féministe du problème de la violence. En Bulgarie, la relation avec la police constitue également un point fort. La simple existence de personnel qualifié et formé professionnellement est considérée comme une force par deux expertes (Chypre, Luxembourg). Le travail en réseau entre les prestataires de services est également cité par deux expertes (Estonie et Pologne). L'experte allemande insiste quant à elle sur l'approche générale de renforcement de l'autonomie : la plupart des services sont gérés par des ONG, il existe une formation professionnelle dans les écoles d'assistant-e-s sociaux-ales ainsi que dans le cadre de la prestation de services.

*

* *

3.3 Recommandations en vue de l'amélioration du rapport des actes de violence à l'encontre des femmes

Le questionnaire et la consultation des expertes de l'Observatoire sur la violence envers les femmes en Europe ont également abordé les suggestions pour aider les femmes à dénoncer les actes de violence. Nous savons toutes, venant de services officiels, expertes de la violence envers les femmes ou organisations de femmes qui travaillons dans le domaine de la violence envers les femmes, que le nombre réel des cas de violence envers les femmes ne correspond pas au nombre d'incidents officiellement rapportés. La question devient alors : quelles mesures prendre pour que les femmes soient en condition de rapporter la violence ?

Dans l'ensemble, on peut dire que ce qui manque le plus, c'est un environnement plus favorable au rapport de la violence. Pour commencer, il faut sensibiliser davantage l'opinion au problème de la violence envers les femmes, multiplier les campagnes d'information, les rapports dans les médias, etc. - l'experte du Danemark rapporte ainsi que les médias sont paradoxalement devenus des alliés. Selon l'experte ukrainienne, la principale raison pour laquelle les femmes ne rapportent pas les faits de viol et de violence domestique est l'ignorance de leurs droits et des possibilités de protection. Par ailleurs, les femmes ne font pas confiance à l'application de la loi, sont honteuses et craignent la réaction du public.

La défiance par rapport à l'application de la loi provient généralement du bas niveau professionnel et culturel des officiers de police qui traitent directement les cas de violence domestique, et qui, selon la loi, devraient prendre en charge la prévention. Or, ces officiers de police souvent manquent de formations et sont eux-mêmes porteurs de stéréotypes quant au caractère acceptable de la violence ou du viol familiaux, parfois, ils en sont même les auteurs, et ils n'est pas rare qu'ils éprouvent plus de sympathie pour l'auteur que pour la victime. Il est donc impératif de sensibiliser davantage et d'éduquer les femmes, mais aussi les autorités responsables de l'application de la loi.

En outre, le gouvernement national et local devrait s'impliquer davantage dans le travail de sensibilisation et de contrôle. Concrètement, il convient de sensibiliser, de favoriser la prise de conscience du problème par les responsables politiques, les autorités, les fonctionnaires, la police ainsi que les victimes elles-mêmes (ex. : Bulgarie, Estonie, Allemagne, Ukraine). Une sensibilisation des jeunes devrait être prévue, c'est-à-dire introduite dans le programme scolaire et l'enseignement à tous les niveaux.

Toutefois, sensibiliser ne suffit pas :

Nous sommes convaincues qu'outre la sensibilisation, il convient de garantir une « chaîne continue d'intervention » et des professionnels de la formation dans tous les domaines afin d'augmenter le nombre de rapports de faits de violence. Actuellement, des efforts considérables sont déployés pour atteindre et qualifier tous les types de professionnels de la santé, et en particulier les médecins généralistes. Les projets d'intervention au niveau de la communauté ou les projets multiagence sont importants pour faire en sorte que tous les éléments de la chaîne d'intervention soient en place, bien informés et utiles. La création d'un « climat de confiance » pour permettre aux femmes de rapporter est un processus long parce qu'il doit fonctionner localement dans tout le pays (Allemagne).

Les expertes recommandent tout particulièrement le développement de services spécialisés- et particulièrement pour la violence sexuelle. Les victimes ont besoin de conseils spéciaux, d'une aide juridique et sociale, et ce dès le début. Il est indispensable de créer des centres de crise et des foyers (Autriche, Bulgarie) ; du point de vue pratique, il convient de prévoir des services adaptés pour les femmes, capables de les soutenir et de les accompagner au poste de police pour faire une déclaration (Autriche).

Mais il est tout aussi nécessaire de réformer les systèmes judiciaires. Les expertes recommandent notamment de réduire au maximum la durée de résolution de la procédure judiciaire : au Portugal par exemple, une procédure judiciaire peut s'étendre sur deux à cinq ans, ce qui accroît le risque de décès des victimes pendant la procédure (Portugal). Elles préconisent en outre de réduire la durée de la procédure d'introduction du dossier, et d'allonger l'application des ordonnances de restriction, ainsi que les peines interdisant tout contact avec la victime jusqu'à deux ans (Portugal).

L'utilisation des langues s'inscrit elle aussi dans les recommandations, non seulement à cause des femmes migrantes, mais encore en rapport avec les minorités ethniques. Toutefois, les femmes migrantes victimes de violence ont besoin d'une aide supplémentaire lorsqu'elles décident de rapporter les faits. La langue et les barrières culturelles constituent un frein supplémentaire pour les femmes migrantes, qui hésitent d'autant plus à se rendre au poste de police. Il est indispensable de tenir compte de la composition ethnique et de la maîtrise de la langue d'une population. Ainsi, en Estonie, qui compte environ 30 % de russophones, l'État et les autorités locales devraient tenir compte de ce groupe et s'adresser à lui dans une langue qu'il comprend, que ce soit dans le cadre de campagnes publiques ou lorsqu'il vient en aide aux victimes.

*

* *

Conclusions – Et demain, la feuille de route ?

Cinq pays européens seulement reconnaissent que les différentes formes de violence à l'encontre des femmes constituent des violations des droits humains et ont adopté des mesures (politiques et législation) pour vaincre cet obstacle à la réalisation de l'égalité femmes-hommes. Ceci a des conséquences directes sur la manière dont les politiques et la législation nationales perçoivent les diverses expériences des femmes victimes de la violence basée masculine : en effet, l'immense majorité des politiques et lois ne tiennent pas compte de ces expériences, et ne parviennent pas à remédier au problème. La multitude d'informations engrangées dans la première phase de cet état des lieux, et dont ce rapport ne donne qu'un bref aperçu, nous assure de la nature continue du processus d'identification des lacunes, et démontre l'énorme potentiel en matière de développement et d'élaboration.

Les développements récents dans la politique européenne concernant l'égalité femmes-hommes survenus durant la première phase de l'état des lieux conduit par l'Observatoire (mai-novembre 2006) nous ont incitées à inclure des questions pertinentes concernant la politique nationale. En mars 2006, la Commission européenne publiait sa « **Feuille de route pour l'égalité femmes-hommes 2006-2010** ». Dans le chapitre 4 de ce document, influencé par le LEF, la Commission européenne s'engage au à éradiquer la violence de genre et la traite, à soutenir les États membres et les ONG dans leurs efforts

pour éradiquer la violence de genre, à encourager les États membres à mettre en place des plans d'action nationaux.

Il n'est donc guère étonnant que ce qui nous est apparu comme urgent et qui nous a poussées à aller plus loin dans notre analyse, soit **la nécessité de politiques nationales plus cohérentes et uniformes contre la violence envers les femmes, ainsi que le besoin pressant de combler les lacunes existantes dans la législation communautaires contre la violence envers les femmes**. Partant, lors de la discussion et des échanges qui ont eu lieu à Budapest, les expertes ont mis l'accent sur l'établissement des caractéristiques, conditions et critères principaux d'un plan d'action national pour combattre la violence envers les femmes (PAN), d'examiner quelles sont les bonnes pratiques/pratiques prometteuses existantes, et de lancer la discussion sur les principaux éléments à inclure comme lignes directrices, afin de dégager des normes minimums ou des principes de base qui sous-tendraient un plan d'action national contre la violence envers les femmes. Quant aux PAN existant pour éradiquer la violence envers les femmes, les premières données récoltées dans le cadre de notre état des lieux indiquent combien ce travail est crucial et nécessaire, et combien, pour les gouvernements, il est important et précieux de prendre en compte l'expertise des ONG, que ce soit dans le cadre de la planification des politiques ou dans la vérification de leur application.

Du 11 au 13 janvier, le LEF a présenté un aperçu de « Politiques et législations contre la violence envers les femmes en Europe : l'état de la question par les ONG de femmes » lors de la consultation régionale européenne, en présence de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence envers les femmes à Londres, sous les auspices de NAWO. En diverses occasions, la Rapporteuse spéciale et les déléguées des ONG ont soulevé les problèmes qu'elles souhaitent ou qu'elles attendent que le LEF reprenne à son actif. En résumé, ce que l'on demandait, c'était la reconnaissance de toutes les formes de violence envers les femmes, des normes et des indicateurs internationaux afin de responsabiliser les gouvernements, une législation européenne contre la violence envers les femmes, et un développement de la coopération nationale. Les ONG, expertes et chercheuses participant à la consultation ont de grandes attentes. Dans ses conclusions, la Rapporteuse spéciale de l'ONU, Mme Yakin Ertürk, s'est adressée au LEF et a encouragé les actions en mettant en lumière deux résultats concrets de cette consultation : la nécessité d'une législation européenne contre la violence envers les femmes, et le besoin d'infrastructure internationale (normes/indicateurs internationaux sur la violence envers les femmes). L'appel sera sans nul doute largement relayé et le LEF relèvera ce défi.

Annexe 1 : Avis des expertes sur les forces et les faiblesses de la fourniture de services à l'échelle nationale

	Points forts	Points faibles
AUTRICHE	Des centres d'intervention sont mis en place dans chaque province afin de garantir la bonne application de la loi contre la violence domestique.	Centres d'intervention, foyers pour femmes, centres de crise, etc., trop peu nombreux pour venir en aide à toutes les femmes victimes de violence ; de plus, le financement est précaire.
BELGIQUE	Lignes vertes/d'assistance aux femmes victimes de la violence. Des foyers existent, mais sous-financés. ONG très expérimentées (plus de 25 ans).	Budget trop restreint. Absence de structures spécifiques avec formation professionnelle. Les ONG et leur travail ne sont pas reconnus.
BULGARIE	Capacités des ONG Les relations avec la police et les autorités sont bonnes.	Pas de soutien de la part de l'état et des autorités pour les services, la prévention et la réinsertion. Attitude inadéquate de la police par rapport aux victimes.
CROATIE	Longue expérience la fourniture de services (ligne verte depuis 88, foyer depuis 90). Déclarations du gouvernement Soutien du public	Manque de fonds Ni formation ni éducation systématiques des fournisseurs de services. Confusion quant au statut des ONG.
CHYPRE	Foyers disponibles partiellement financés par le gouvernement. Le personnel qualifié qui travaille dans les foyers fournit un soutien psychologique. Aide juridique et orientation Les victimes reçoivent de la nourriture et un logement où rester avec leurs enfants. Lignes vertes/d'assistance téléphonique	Il faudrait offrir une formation professionnelle. Deux foyers organisés seulement Les foyers sont partiellement financés par le gouvernement.
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Travail et motivation des ONG Foyers spécialisés pour les femmes victimes de la violence domestique et leurs enfants. Foyers spécialisés pour les femmes victimes de la traite et/ou de la violence sexuelle. Lignes vertes/d'assistance téléphonique	Les services sont fournis uniquement par des ONG et principalement dans le domaine de la violence domestique. Pas assez de foyers - quatre seulement. Pas de financement permanent pour les ONG qui travaillent dans le domaine de la violence envers les femmes. Pas de ligne s'assistance téléphonique gratuite.
DANEMARK	Les foyers sont inscrits dans le budget de l'État.	Pas suffisamment de places libres dans les zones proches de la capitale. Séjour dans les centres d'hébergement limité dans le temps. Manque de soutien financier pour une série de projets. Difficulté à trouver un logement pour les victimes venues d'autres pays (problèmes ethniques).
ESTONIE	Réseau de fournisseurs de services pour les victimes de la violence Uniquement des foyers gérés par des ONG	Pas de financement Concurrence pour les projets empêche les ONG de coopérer.
FINLANDE	Une ligne verte qui fonctionne dans plusieurs langues pour les victimes de la violence envers les femmes et les victimes de la violence sexuelle.	Pas de centres d'accueil pour les victimes de la traite. Sur les 22 foyers existants, la plupart sont gérés par des organisations de protection de l'enfance, deux seulement par des organisations féministes, et sept par des municipalités, pas par l'État.

		Pas de ligne verte pour les victimes de la traite.
FRANCE	Bonne coopération entre les centres des différentes régions pour trouver un hébergement sûr pour les femmes en quête de protection Lignes vertes généralistes et spécialisées	Manque de places sûres dans les centres spécialisés Absence de centres en zone rurale Inconscience du public quant au problème de la violence envers les femmes
ALLEMAGNE	Approche générale de renforcement de pouvoir ; la plupart des services sont gérés par des ONG ; formation professionnelle à la fois dans les écoles d'assistant-e-s sociales-aux, et dans l'exercice de la profession ; les formations complémentaires sont disponibles depuis des années.	Négociation année par année du financement avec les autorités locales.
GRÈCE	N/a	Pas de reconnaissance officielle des ONG. Financement et infrastructure disponible très limités.
HONGRIE	--	--
IRLANDE	Des services existent depuis plus de 25 ans très haut niveau d'expertise de la fourniture de services. Parfois, le public et l'État se rendent compte que ces services sont professionnels, nécessaires et ont une expertise. Le public sait plus ou moins où demander de l'aide/un soutien.	L'analyse de la violence envers les femmes a subi un contrecoup – même le personnel des services s'inquiète de l'égalité des hommes – ce qui signifie aussi que l'impact de l'analyse contextuelle est minimisée et que l'on voit surtout « l'individu ». Sous-financement continu. Développement ad hoc de services et financement insuffisant pour permettre une coordination et un développement trans-sectoriels.
ITALIE	Indépendance des foyers tenus par des ONG Flexibilité, expertise des ONG, lignes vertes Programmes d'aide sociale pour les victimes de la traite	Rareté des financements Formation professionnelle inégale
LETTONIE	Ligne verte/d'assistance téléphonique pour les femmes victimes de la violence. Centre de ressources pour les femmes (« Marta ») fournit un appartement anonyme.	Pas de foyer pour les victimes de la violence. Financements peu nombreux Manque de services de réinsertion de qualité. Manque de spécialistes qualifiés qui pourraient travailler avec les victimes de la traite des êtres humains. Seules des ONG séparées fournissent des services aux victimes de la violence, et ces services sont financés par des institutions internationales.
LITHUANIE	Bon capital d'expérience, ex. : le centre d'hébergement de la municipalité de Vilnius intervient dans la création d'autres foyers dans le pays mais aussi à l'étranger. Le public prend de plus en plus conscience du problème : les chiffres démontrent que les femmes âgées commencent à profiter des services des foyers et des centres de crise.	Le plan d'action national sur l'élimination de la violence envers les femmes n'est toujours pas adopté. Il n'existe aucune source de fonds permanente pour les ONG qui travaillent dans le domaine de la violence à l'encontre des femmes : leur développement n'est donc pas durable. Attitudes patriarcales.
LUXEMB.	Des professionnel-le-s s'occupent du problème de la violence envers les femmes – ils-elles sont spécialement formé-e-s. Outils pour les enfants victimes de la violence domestique.	Manque de centres d'hébergement Manque de centres/lieux de sensibilisation Manque d'informations sur l'aide juridique et les possibilités.
MALTE	Sentiment de sécurité Construction de l'estime de soi On aide les femmes à prendre leurs propres décisions.	La demande est souvent supérieure à l'offre Espace et confort limités Plus d'aide nécessaire pour créer un nouveau foyer/trouver un nouvel emploi.

PAYS-BAS	Foyers publics Lignes d'assistance/vertes	Pas de foyers gérés par des ONG. Les lignes d'assistance/vertes ne fonctionnent pas 24h/24 Pas de listes d'attente, les femmes sont donc enregistrées plusieurs fois. Conséquence : statistiques douteuses.
POLOGNE	Réseau d'organisations relativement bien développé. Les programmes des agences d'aide sociale fournissent des services aux victimes de la violence domestique.	Pas de mouvement féminin fort travaillant dans le domaine de la violence envers les femmes. Le nombre de foyers pour femmes battues est nettement insuffisant. Pas de centre d'accueil du tout dans certaines régions. Les services d'aide aux victimes de la violence domestique sont étroitement liés aux programmes de lutte contre l'alcoolisme, ce qui renforce le stéréotype selon lequel la violence domestique est lié à l'abus d'alcool. Nombre insuffisant de foyers proposant des services spécialisés aux femmes victimes de la violence. Accès limité aux services juridiques et à la représentation par un avocat devant un tribunal. Professionnalisme insuffisant du personnel des foyers. Un seul foyer pour femmes battues, dont l'adresse est tenue secrète.
PORTUGAL	Il existe un cadre juridique et social pour la mise en oeuvre de services dans ces domaines. Tous les centres d'accueil sont gérés par des associations non étatiques mais parrainés par l'État, 5 foyers sont gérés par des organisations de femmes. Lignes vertes spécialement destinées aux femmes victimes de la violence domestique.	Nombre réduit de services de conseils à la communauté. On a le sentiment – erroné – que tout est déjà fait parce qu'il existe quelques services. Pas de centres gérés par l'État. Pas de ligne verte pour les victimes de la traite.
SERBIE	Équipes mobiles de représentants de la police, des centres d'assistance sociale, de la justice, dont la tâche consiste à fournir une plus grande protection aux femmes victimes de la violence (mais à améliorer, car ils se réunissent rarement). Les ONG qui travaillent avec les femmes victimes de violence masculine jouissent d'une grande expérience et assurent la formation continue de leurs expertes.	Pas d'aide de l'État Manque de foyers Manque de lignes vertes Manque de fonds pour les ONG de femmes Les centres d'aide sociale de l'État n'optent pas pour la bonne approche des victimes, ils sont réticents à changer de méthode. Les choses sont en train de changer pour un mieux, quoique très lentement, et uniquement dans la capitale. Le processus de certification des expertes qui travaillent avec les femmes victimes de la violence, par lequel on reconnaît les expertes des ONG et on dote ces dernières de ressources provenant de l'État, n'a pas encore démarré.
SLOVAQUIE	La plupart des foyers sont soutenus financièrement par l'État grâce à des bourses ou par le biais du budget des autorités locales. Lignes vertes/de services téléphoniques pour les femmes victimes de violence, y compris la traite.	Manque de centres d'accueil L'approche des victimes n'est pas appropriée.
SLOVÉNIE	« Tradition » des organisations de femmes autonomes. Ligne verte établie par un groupe féministe. Foyers gérés par des ONG féminines et des agences de l'État.	Les projets féministes sont changés en projets sociaux et humanitaires, c'est-à-dire que les ONG proposent une aide (ligne verte, foyers) mais n'ont aucun input politique. Ne traitent pas les problèmes de droit, de sensibilisation de l'opinion publique, de l'inégalité femmes-hommes dans son rapport à la violence envers les femmes. Grave

	<p>Approche féministe du problème de la violence.</p> <p>De l'avis général, les institutions de l'État doivent offrir un soutien et une aide (au moins en finançant les activités des ONG).</p>	<p>ignorance quant au problème de la violence envers les femmes, aux manières d'approcher les victimes et les auteurs au sien des institutions publiques (centres de travail social, police, ministère public, tribunaux).</p> <p>Huit foyers seulement (gérés par des ONG, 2 par l'État)</p> <p>Les foyers dépendent financièrement e dons privés (l'État/les communautés locales apportent le cofinancement).</p>
ESPAGNE	<p>Lignes vertes/d'assistance gratuites</p> <p>173 foyers pour les femmes victimes de violence</p> <p>26 foyers pour les victimes de la traite</p> <p>168 foyers dirigés par des ONG</p> <p>125 foyers dirigés par l'État</p>	
SUÈDE	<p>La plupart des foyers pour femmes sont féministes et analysent bien la situation des femmes qui leur demandent de l'aide.</p> <p>150 foyers gérés par des ONG</p> <p>3 foyers gérés par les autorités municipales</p> <p>150 foyers avec des lignes vertes</p>	<p>Financement inadéquat – les ONG sont pauvres.</p> <p>Les ONG ne sont pas suffisamment soutenues par les municipalités.</p> <p>Dans la mesure où le travail dans les foyers est bénévole, il est difficile de faire du bon travail en continu.</p>
TURQUIE	<p>Ligne verte à Ankara</p> <p>Foyers dirigés par le gouvernement, les municipalités et une fondation indépendante de foyers pour femmes</p> <p>La construction et les dépenses nécessaires sont couvertes par le gouvernement local.</p>	<p>Services inadéquats. Pas de foyers spécialisés.</p> <p>Manque de foyers, 15 seulement.</p> <p>Pas de dommages et intérêts pour les femmes victimes de la violence</p> <p>Manque de lignes vertes (une seule)</p> <p>Manque de logements et d'emplois pour les femmes victimes de la violence</p> <p>Un seul foyer pour les femmes victimes de la traite, géré par une ONG</p>
ROYAUME-UNI	<p>Services d'aide/lignes vertes pour les femmes victimes de violence, y compris la traite</p> <p><u>Angleterre et Pays de Galles</u></p> <p>Secteur des femmes fort, spécialisé en violence domestique.</p> <p><u>Écosse</u></p> <p>Les centres de crise pour femmes violées ont tout récemment reçu des fonds supplémentaires, et plusieurs nouveaux centres ont ouvert leurs portes. La ligne verte nationale pour les femmes violées et victimes d'agressions sexuelles sera inaugurée en 2007. Les ONG et le gouvernement écossais élaborent une stratégie pour combattre toutes les formes de violence envers les femmes.</p>	<p>Peu ou pas de mainstreaming d'AUCUN service dans les secteurs publics.</p> <p>La majorité des foyers sont gérés par le secteur volontaire.</p> <p><u>Angleterre et Pays de Galles</u></p> <p>Pas d'argent pour les centres de crise pour femmes violées ou autres formes de violence envers les femmes</p> <p><u>Écosse</u></p> <p>Les ressources vont principalement à la violence domestique, bien que les centres de crise pour femmes violées aient récemment reçu des fonds supplémentaires, et que plusieurs centres aient été créés.</p>
UKRAINE	<p>Augmentation des services professionnels rendus par des ONG</p> <p>Lignes vertes/d'assistance téléphonique gérées par des ONG – ligne verte antitraite gérée par le ministère de l'Intérieur</p> <p>Foyers gérés par des ONG</p> <p>Nombre croissant d'ONG fournissant des services professionnels aux victimes</p>	<p>Services insuffisants, manque de fonds</p> <p>Les financements de l'État pour les ONG sont très rares et peu importants.</p> <p>Trop peu de foyers, gérés par des ONG</p> <p>Pas assez de services dans les petites villes et en zone rurale</p> <p>Les institutions gouvernementales qui déclarent fournir des services ou sont censées le faire conformément à la loi ne le font pas.</p> <p>Le financement des ONG est précaire, il y a donc toujours le risque d'une suppression des services.</p>

**Annexe 2 : Observatoire du Centre européen pour une politique contre la violence envers les femmes –
Liste des expertes nationales participant à l'état des lieux**

Présidente	Grainne Healy National Women's Council of Ireland NWC 9, Marlborough Court, Marlborough St. Dublin, 1 grainnehealy2@eircom.net	
COUNTRY/ PAYS	EXPERT/EXPERTE	SUBSTITUTE/ SUPPLEANTE
AUSTRIA/ AUTRICHE	Rosa Logar Austrian Women's Shelter Network & Domestic Abuse Intervention Centre Vienna (Infostelle der Autonomen Österreichischen Frauenhauser) Amerlingstrasse 1/6 1060 Vienne Autriche rosa.logar@interventionsstelle-wien.at office@interventionsstelle-wien.at	Maria Rosslhumer Austrian Women's Shelter Network Bacherplatz 10/4 1050 Vienne Autriche informationsstelle@aoef.at maria.roesslhumer@aoef.at Austrian Women Shelters: www.aoef.at
BELGIUM/ BELGIQUE	Josiane Coruzzi Assc. Solidarité Femmes et Refuge pour Femmes Battues 9, rue de Bouvy B -7100 La Louvière Belgique jo.coruzzi@skynet.be	
BULGARIA BULGARIE	Genoveva Tisheva Bulgarian Gender Research Foundation Sofia-1000 P.O.box 938 bgrf@fastbg.net	Diyana Georgieva Videva Association Demetra 102a Sheinovo str., Burgas 8000, demetra@unacs.bg dvideva@unacs.bg
CROATIA/ CROATIE	Nela Pamukovic Feminist Activist, Co-ordinator Centre for Women War Victims – ROSA Kralja Drzislava 2, 10000 Zagreb, Croatie web: www.czzzr.hr www.women-war-memory.org www.petra-nvo.net email: cenzena@zamir.net	
CYPRUS/ CHYPRE	Alice Hadjigeorgiou President, Association for Handling and Preventing Violence in the Family P.O.B. 27715, 2432 EGNOMI, NICOSIA contact@spidernet.com.cy	Boyiadji Domniki (Kiki) Association for Handling and Preventing Violence in the Family P.O.B. 27715, 2432 EGNOMI, NICOSIA contact@spidernet.com.cy
CZECH REP/REP TCHEQUE	Petra Švecová ROSA Podolská 25 147 00 Prague 4 petra.svecova@seznam.cz	
DENMARK/ DANEMARK	Karin Helweg-Larsen Medical Doctor, Danish National Council of Women Strandvejen, 646 DK - 2930 Klampenborg khl@niph.dk	Jytte Mejnholt LOKK Heimdalsvej 23 DK-3000 Helsingør lokk@post5.tele.dk
ESTONIA /ESTONIE	Ilvi Jõe-Cannon Estonian Women's Studies and Resource Centre ilvi.joe-cannon@enut.ee	Julia Kovalenko Estonia Women's Association Roundtable (EWAR) Narva mnt 25 EE- 10120 Tallinn julia@lichr.ee

GERMANY/ ALLEMAGNE	Carol Hagemann-White , Chercheuse University of Osnabrück Heger-Tor-Wall 9 D-49069 Osnabrück chageman@uos.de www.wibig.uni-osnabrueck.de	Barbara Kavemann , Chercheuse WiBIG Project Kottbusser Damm 79 D-10967 Berlin Barbara.kavemann@snaflu.de
GREECE/ GRECE	Ekaterini Kostavara 128 Solonos Street GR-106 81 Athens ccostavara@yahoo.com	Marina Meidani-Papayannaki 13, rue PESTON GR-113 62 Athenes meidanim@dsa.gr
FRANCE	Viviane Monnier 47, rue St Ferdinand F -75017 Paris monnier.viviane@wanadoo.fr	Malka Marcovich (MAPP) BP 215 F-75226 Paris cedex 05 malkam@club-internet.fr
FINLAND/ FINLANDE	Leena Ruusuvoori National Council of Women of Finland Mannerheimintie 40 A17, FI-00100 Helsinki, Finland leenarfi@yahoo.com	Marjut Jyrkinen Department of Management and Organisation Hanken, Swedish School of Economics and Business Admin. P.O. Box 479, 00101 Helsinki, Finland marjut.jyrkinen@hanken.fi
HUNGARY/ HONGRIE	Gyorgyi Toth NANE Women's Rights Association H-1088 Budapest, Gutenberg ter 3, tothgy@nane.hu	Julia Spronz Habeas Corpus Working Group / NaNE Women's Rights Association julia.spronz@telefonguru.hu
IRELAND/ IRLANDE	Fiona Neary Rape Crisis Network Ireland, The Halls, Quay St. Galway, Ireland. fionarcni@eircom.net	Monica O'Connor
ITALY/ITALIE	Teresa Bruno Via Fra Giovanni Angelico, 53 50123 Florence santateresa.bruno@libero.it	Alessandra Pauncz Piazza della Vittoria 10 I - 50129 Firenze apauncz@tin.it
LATVIA/ LETTONIE	Guna Garokalna-Bihela , Resource Centre for Women "Marta" Stabu iela 105-6 LV-1009 Riga Guna@marta.lv	Inta Poudžionas , Crisis Centre for Women and Children Talsu rajons, Lībagu pagasts LV-3201 Saulītes 24 intapo@one.lv
LITHUANIA/ LITHUANIE	Giedre Purvaneckiene Department of Educology Faculty of Philosophy, Univ. of Vilnius Universiteto 9/1 Vilnius giedre.purvaneckiene@fsf.vu.lt	Nijole Dirsiene Director of the Pension (shelter) for mothers and children ndirsien@takas.lt
LUXEMBOURG	Christiane Steines Foyer Sud "Fraen an Nout" asbl. CNFL B.P 189 L - 4002 Esch/Alzette foyer.sud.fraen.an.nout@internet.lu	Christiane Bormann Foyer Sud "Fraen an Nout" asbl. CNFL B.P 189 L - 4002 Esch/ Alzette foyer.sud.fraen.an.nout@internet.lu
MALTA/ MALTE	Renee Laviera 5 'Darna' Lord Byron Street San Pawl tat-Targa Naxxar NXR06 Malta reneelaiv@yahoo.com	
NETHERLANDS/ PAYS BAS	Istarlin Ismail Chairperson, African Sky	

	Oudwijkdwardsstraat 25 3581 LA UTRECHT Africansky1@hotmail.com	
POLAND	Urszula Nowakowska Polish Women's Lobby Women's Rights Centre Urszula.nowakowska@cpc.org.pl	
PORTUGAL	Raquel Vieitas Cardoso Association of Women Against Violence (AMCV) Alameda D. Afonso Henriques, 78-1° Esquerdo 1000-125 Lisboa Portugal sede@amcv.org.pt www.amcv.org.pt	Cláudia Berjano Associação de Mulheres Contra a Violência (AMCV) Alameda D. Afonso Henriques, 78-1° Esquerdo 1000-125 Lisboa Portugal sede@amcv.org.pt
SERBIA	Lepa Mladjenovic Autonomous Women's Center Tirsova, 5a, Belgrade, Serbie, 11000 awcasv@eunet.yu	Milena Timotijevic Autonomous Women's Center Belgrade, Serbie milena@eunet.yu
SLOVAKIA	Zuzana Magurová, Slovak Women's Lobby Palisady 44 SK - 81102 Bratislava E-mail: usapmagu@savba.sk zuzana.magurova@chello.sk	Adriana Mesochoritsová Slovak Women's Lobby Palisady 44 SK - 81102 Bratislava E-mail: greko@esfem.sk
SLOVENIA	Mojca Dobnikar Association for Promotion of Plurality and Equality VITA ACTIVA POVŠETOVA 104/D, 1000 LJUBLJANA mojca.dobnikar@quest.arnes.si	
SPAIN/ ESPAGNE	Milagro Rodriguez C/o CELEM Almagro 28 E - 28010 Madrid celem@celem.org comision@malostratos.org	Covadonga Naredo C/o CELEM Almagro 28 E - 28010 Madrid celem@celem.org
SWEDEN/ SUEDE	Ebon Kram Consultant- Violence against women Lundagatan, 36 E SE-117 27 Stockholm pentisileas@hotmail.com	Wiveca Holst Projectmanager Swedish Women's Lobby Fyrspanngatan 75 SE-16564 Hässelby wiveca.holst@sot.stockholm.se
TURKEY/ TURQUIE	Canan ARIN Beyoglu, Siraselviler cad 180/10 34433 Istanbul Turkey arinc@superonline.com	
UKRAINE	Halyna Fedkovych Senior Lawyer, West Ukrainian Centre "Women's Perspectives" 36 Chervonoj Kalyny Blvd. Lviv 79040 Ukraine halia@women.lviv.ua	
UNITED KINGDOM/ ROYAUME UNI	Dr. Marsha Scott Engender/UK Joint Committee on Women 11 Bellevue St, Edinburgh EH7 4BX mscott@sms.wanadoo.co.uk	