



# Échange de bonnes pratiques sur l'égalité entre les femmes et les hommes

## Mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes

Espagne, 16 et 17 avril 2013

### Rapport de synthèse



*Les informations contenues dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'avis de la Commission européenne.*

*La présente publication a été soutenue financièrement dans le cadre du programme de l'Union européenne pour l'emploi et la solidarité sociale - PROGRESS (2007-2013).*

*Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances et pour contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020 dans ces domaines.*

*Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.*

*Pour ce plus amples informations, veuillez consulter: <http://ec.europa.eu/progress>*

# Mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes

## Résumé du séminaire d'échange

L'échange de bonnes pratiques organisé à Madrid (Espagne) les 16 et 17 avril 2013 a été l'occasion d'examiner, sur la base de pratiques développées en Espagne et en Irlande, des services d'aide efficaces aux victimes et des programmes performants de traitement des auteurs de violences envers des femmes. Des représentants de la Commission européenne et de 16 autres pays de l'UE ont pris part au débat.

### 1. Les bonnes pratiques du pays hôte et du pays associé

#### Espagne

L'Espagne manifeste un réel engagement à l'égard de l'éradication de la violence liée au sexe et cette volonté s'est traduite au cours des vingt dernières années par une série de mesures fondées sur la prévention, la protection et l'assistance, soutenues le cas échéant par des dispositions réglementaires. Son action s'articule autour de six axes pouvant être résumés comme suit:

1. inciter les femmes, leurs familles, leur environnement et la société en général à rompre le silence et la complicité autour de la maltraitance;
2. fournir une assistance personnalisée aux femmes victimes de violence et des enfants à leur charge;
3. offrir des ressources en ligne pour lutter contre la violence liée au genre en recourant à des ressources et des systèmes publics et privés destinés à combattre la violence et à venir en aide aux femmes et aux enfants qui en sont victimes;
4. approfondir les connaissances scientifiques et étudier l'ampleur et les dimensions de la violence à l'égard des femmes;
5. répondre de manière plus spécifique aux besoins de groupes particulièrement vulnérables parmi lesquels les mineures d'âge, les femmes handicapées, les femmes rurales, les femmes âgées, les immigrantes et les femmes souffrant de troubles de toxicomanie;
6. optimiser la visibilité et l'intolérance de toute forme de violence à l'égard des femmes, y compris les mutilations génitales féminines, la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, les mariages forcés et les violences sexuelles.

Ces axes clés reconnaissent l'étendue du problème et la nécessité de développer des politiques et pratiques nationales et locales, lesquelles ne sont néanmoins possibles que moyennant une collaboration entre les principaux acteurs concernés. Cette approche a incité davantage de femmes à se faire connaître en tant que victimes, ce qui constitue une étape décisive pour rompre le silence inhérent à cette problématique. Elle a également permis à davantage de femmes d'échapper à leur situation et à davantage d'auteurs de violence d'être poursuivis en justice.

Une nouvelle loi introduite en 2004, à savoir la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence de genre, a été déterminante dans la lutte contre le phénomène en instaurant un large éventail de mesures concrètes (résumées ci-après) et en créant des juridictions spécifiquement chargées des affaires qui impliquent des faits de violence à l'égard de femmes. En 2011, la législation nationale a été alignée aux lignes directrices de l'UE, en ce compris l'apport d'une aide juridique gratuite aux victimes. Si l'Espagne a reconnu lors de ces différentes démarches la nécessité d'associer toutes les parties prenantes – l'assistance fournie ne pouvant être efficace sans leur collaboration – elle reconnaît aussi que chaque cas doit faire l'objet d'une évaluation individuelle et bénéficier d'une aide «sur mesure», ce que tout système doit prendre en compte pour être performant.

Quatre mesures spécifiques de protection des victimes de violence à l'égard des femmes ont été présentées. Elles sont axées sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC), qui offrent l'avantage d'une couverture étendue, d'une réponse rapide et de la discrétion voulue. Il s'agit des mesures suivantes:

- un outil d'aide et de prévention en ligne, qui rassemble sur un seul et même site Internet des informations couvrant: 1) toutes les entités ou centres nationaux, régionaux ou locaux offrant des informations et des conseils; 2) toutes les associations féminines agréées participant (à des degrés divers) à la prévention de la violence; 3) tous les postes de police et de la garde civile, et les unités spéciales pour les questions familiales; 4) toutes les juridictions compétentes pour la violence liée au genre; 5) de nombreux acteurs publics et privés proposant, gratuitement ou contre rémunération, des conseils juridiques ou une action de défense des droits; et 6) des ONG et autres organisations facilitant l'aide aux victimes ou participant à des actions de prévention;
- une ligne d'assistance téléphonique 24 heures sur 24 qui, utilisant un numéro simple d'accès (016), est réservée aux victimes de violence et leur fournit des informations et des conseils sur une base nationale et homogène. Des conseillères spécialisées sont à l'écoute 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour orienter les victimes vers une aide à l'emploi, des services sociaux et un soutien financier en vue d'une assistance juridique. L'accessibilité la plus large possible est assurée grâce à une plateforme spéciale pour les personnes ayant des difficultés d'audition ou d'élocution, et grâce à la possibilité d'effectuer les appels au départ de téléphones mobiles, de PDA ou de téléphones à texte en plus des lignes fixes;
- un service téléphonique d'aide et de protection aux victimes (ATENPRO) qui, utilisant la téléphonie mobile et la technologie GPS, met des appareils téléphoniques spécialement adaptés à la disposition des victimes de violence les plus vulnérables afin qu'elles puissent obtenir une aide immédiate grâce à un bouton d'appel d'urgence. L'appel permet à la fois de disposer immédiatement de l'information et de localiser l'appelant. Une réponse adéquate peut être apportée à trois niveaux d'action allant d'une simple réponse verbale à l'activation de services tels que la police ou les services sociaux;
- un système de surveillance télématique dans le cadre des ordonnances de non-communication, qui recourt à l'utilisation de deux dispositifs GPS: le premier est un bracelet électronique porté par l'auteur des faits de violence et le second un appareil similaire à un téléphone mobile. L'un et l'autre diffusent en permanence

la localisation de la personne par rapport à la distance d'éloignement fixée par l'ordonnance et toute infraction donne lieu à un avertissement à la victime et, si nécessaire, à la mobilisation de la police pour assurer sa protection.

Ces quatre mesures sont d'application depuis un certain temps et ont donné lieu à des évaluations diverses. Chacune d'elles a ses propres atouts et faiblesses, mais elles peuvent être considérées comme constituant ensemble un cadre efficace d'aide aux femmes victimes de violence dans presque toutes les situations.

### **Irlande**

Le gouvernement irlandais a institué en 2007 un Office national pour la prévention de la violence domestique, sexuelle et liée au genre en réponse à la nécessité d'une approche «pangouvernementale» face à la problématique de la violence à l'égard des femmes. Cet organisme a été chargé de développer des stratégies de sensibilisation, des stratégies d'intervention conformes aux meilleures pratiques internationales, des programmes d'intervention auprès des auteurs de cette forme de violence, et des modifications au niveau de la législation et des politiques. Ces développements ont été ultérieurement étayés par une stratégie nationale en matière de violence domestique, sexuelle et liée au genre couvrant la période 2010-2014 qui, définie en étroite concertation avec les principales parties prenantes, fixe les grands objectifs et les actions proposées pour les réaliser. L'échange a plus particulièrement porté sur l'un de ces objectifs, à savoir celui axé sur le comportement des auteurs.

L'approche adoptée par l'Irlande dans le cadre des programmes d'intervention auprès des auteurs de faits de violence se fonde sur une triple démarche renforçant les mesures respectivement destinées à:

- gérer les risques présentés par les auteurs;
- s'occuper des auteurs de violence sexuelle;
- s'occuper des auteurs de violence domestique.

L'idée qui sous-tend la focalisation sur les auteurs veut que l'atténuation du comportement violent et dominateur de ces hommes par une éducation et une sensibilisation est une meilleure solution à long terme qu'une peine privative de liberté pour empêcher la récidive.

Les programmes d'intervention auprès des auteurs s'articulent autour des actions suivantes:

- une évaluation des hommes intégrés au programme avec un accent particulier sur les risques qu'ils peuvent présenter;
- un travail individuel avec eux en vue de les préparer au travail de groupe;
- des programmes de travail collectif fixes ou évolutifs;
- un travail avec les partenaires ou ex-partenaires des hommes en question pour améliorer leur sécurité.

Le contact avec les partenaires ou ex-partenaires comprend une série d'activités: une rencontre initiale, un contact hebdomadaire, un travail en groupe,

l'établissement de rapports et un contrat dont les conditions sont conjointement convenues.

Il est admis, en ce qui concerne la mise en œuvre et le suivi de cette approche, que les auteurs masculins de violence à l'égard des femmes ne forment pas un groupe homogène et qu'une méthode unique ne peut fonctionner pour tous. Une série de typologies ont néanmoins été utilement développées pour permettre d'identifier les profils les plus susceptibles de tirer parti de programmes d'éducation et de sensibilisation. Il convient de préciser en outre que la réduction du nombre de cas futurs de violence permet de réduire les coûts en termes de soins de santé, de temps de travail de la police et de frais judiciaires – autant d'économies qui optimisent le rapport qualité-prix du programme (dont le coût s'élève actuellement à 650 000 euros par an environ).

L'objectif primordial reste toutefois d'empêcher les violences de se produire au départ, le deuxième objectif étant de réduire l'incidence d'une nouvelle victimisation, autrement dit une récidive. Cette approche relativement nouvelle a déjà quelques succès à son actif puisque des études montrent que la plupart des hommes ayant participé à ce type de programme adoptent un comportement moins violent et que les femmes se sentent moins menacées. Il a été signalé toutefois que ces programmes ne peuvent, en tant que mesure thérapeutique, remplacer des interventions visant à garantir la sécurité des femmes et des enfants. Des efforts sont déployés en vue d'améliorer les données futures en les basant sur des groupes aléatoires de contrôle, et d'en tirer des enseignements dans une perspective de révision des programmes et d'intégration plus poussée de l'approche dans le système constitué par la police, les services sociaux, l'appareil judiciaire et d'autres.

## **2. Les activités du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes**

Une présentation de la *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique* (généralement désignée comme la Convention d'Istanbul<sup>1</sup>) en a explicité l'approche «holistique». Cette convention, dont la rédaction et l'approbation ont demandé deux ans, est le premier traité d'Europe à définir des mesures juridiquement contraignantes pour combattre la violence à l'égard des femmes. Elle se fonde sur les quatre principes de la prévention, de la protection, de la politique intégrée et des poursuites, et elle a une portée particulièrement large en termes d'inclusion de toutes les formes de violence envers les femmes.

Les exigences de la Convention sont étayées de réels efforts visant à garantir que les pays prennent des mesures adéquates pour assurer la sécurité des femmes victimes et de leurs enfants. La Convention réclame à cette fin une réponse coordonnée de la part des principaux intervenants – ces derniers étant tous tenus au respect du principe de la «diligence raisonnable» qui veut que les prestataires d'aide et de protection soient suffisamment formés pour offrir des services professionnels et efficaces.

La Convention est actuellement en phase de ratification par les États membres.

---

<sup>1</sup> <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=210&CL=FRE>

### 3. Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes

Un exposé a été consacré à la mission de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) dans le domaine de la violence à l'égard des femmes. Sa mission consiste notamment à réaliser des études sur divers aspects de cette forme de violence (y compris le viol, l'agression sexuelle, la maltraitance, la coercition et le harcèlement), et à recenser les ressources et documents à la disposition des professionnels, des victimes et des campagnes de sensibilisation, et les acteurs concernés.

La base de données de l'EIGE comprend 750 entrées environ concernant les méthodes et outils de lutte contre la violence sexuelle, de même que 150 liens environ vers d'autres ressources. Elle propose deuxièmement l'élaboration et l'expérimentation d'une méthode d'identification de bonnes pratiques, qui viennent alimenter le troisième volet, à savoir des exemples de bonnes pratiques (une quinzaine à l'heure actuelle) couvrant les trois domaines que sont la formation à la dimension de genre, la sensibilisation et les services d'aide aux victimes.

Le travail accompli par l'EIGE inclut également le rapport «*Review of the implementation of BPfA in the EU Member States: Violence against women victim support*»<sup>2</sup> et la publication «*Study on international activities in the field of data collection on gender-based violence across the EU*» attendue dans le courant de l'été 2013. Des informations plus récentes concernant le travail de l'EIGE peuvent être consultées sur le site de son Centre de ressources et de documentation<sup>3</sup>.

### 4. La situation dans les pays participants

Les approches adoptées en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes dans les seize autres pays ayant pris part à l'échange de bonnes pratiques sont très diverses et ont été déterminées par toute une série de facteurs d'influence, comme le montre le résumé ci-après.

En **Belgique**, il apparaît important de comprendre le contexte institutionnel qui confère des responsabilités propres aux différents niveaux de gouvernement. Ainsi le gouvernement fédéral, étant globalement en charge du système de justice et des forces de police, joue-t-il un rôle charnière dans la lutte contre les auteurs de violences et dans la mise en œuvre de la législation en faveur des victimes. Les autorités régionales sont chargées pour leur part de prendre des mesures préventives dans le cadre des services sociaux et de santé par exemple, et de soutenir financièrement les victimes; tandis que les communautés française, flamande et germanophone sont responsables des campagnes de sensibilisation et de la formation des éducateurs. L'ensemble se traduit par un plan d'action couvrant la période 2010-2014 et ayant pour objectifs d'améliorer les connaissances et la compréhension du phénomène de la violence entre partenaires, d'informer et de sensibiliser l'opinion publique, de prévenir et de détecter la violence, d'aider les victimes et d'apporter une assistance aux auteurs, et d'assurer une réponse politique et judiciaire adéquate.

<sup>2</sup> <http://eige.europa.eu/content/document/violence-against-women-victim-support-main-findings>

<sup>3</sup> <http://eige.europa.eu/content/rdc>

La distinction établie entre les trois entités de gouvernement fait que les mesures d'aide aux victimes et les programmes destinés aux auteurs instaurés sur la base des TIC sont fragmentés et ne sont pas disponibles sur l'ensemble du territoire national, bien qu'il soit prévu de créer un site web national pouvant être consulté en français et en néerlandais. Une ligne d'assistance téléphonique existe actuellement en Wallonie (région francophone) et à Bruxelles à l'intention des victimes de violence domestique, mais elle ne fonctionne pas 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7; ceci étant dit, certains services locaux sont opérationnels en permanence. De même, des programmes destinés aux auteurs de faits de violence sont en place, mais ils tendent à être très localisés: on peut citer à cet égard le projet «Time Out» qui fonctionne à Anvers depuis 2003 et regroupe différents organismes en vue d'aider les délinquants adultes dans des cas relevant de la violence liée au genre.

Faire une priorité de la lutte contre la violence à l'égard des femmes s'avère difficile dans des pays tels que la **Croatie**, où elle est mise en concurrence avec d'autres problématiques urgentes pour l'obtention des faibles ressources disponibles. Un consortium d'organisations a mené en outre une campagne intensive contre l'introduction dans les écoles de mesures visant à informer les enfants de l'égalité des genres et des comportements sexuels responsables dans le cadre de l'éducation à la santé. L'opinion publique n'en a pas moins une conscience croissante du problème de la violence à l'égard des femmes et il existe dans le pays de nombreuses lignes d'urgence, centres de conseils et refuges, qui peuvent tous être contactés par téléphone et qui ont chacun leur site web. Un contact par e-mail est également possible pour les personnes qui n'auraient pas accès à une aide locale. Le site «Safe Zone» est l'un des exemples récents les plus positifs de l'utilisation des TIC: inauguré en 2012, il rassemble toutes les informations relatives à la lutte contre la violence envers les femmes. La loi de 2003 sur la protection contre la violence domestique prévoit un traitement psychosocial obligatoire pour les auteurs de violences et, en réponse à cette exigence, 120 professionnels sont actuellement formés à la prestation de ce type de service. S'étant avéré efficace, le système est très sollicité mais ne bénéficie pas pour autant d'un financement lui permettant de répondre à la demande.

**Chypre** offre un exemple de cadre législatif complet de lutte contre la violence familiale, qui définit clairement le champ d'application de la loi. Il n'en fait pas moins l'objet de critiques, lesquelles concernent plus particulièrement le fait que son efficacité pourrait se trouver atténuée par sa focalisation sur les situations familiales plutôt que sur les situations impliquant des femmes (bien que celles-ci y soient citées en tant que groupe potentiellement vulnérable au même titre que les enfants, les personnes handicapés et les migrants, entre autres). Des interrogations se manifestent également quant à l'aptitude des services d'appui aux femmes victimes de violence en termes d'expérience, de formation et de coopération inter-agences, indispensables à un système efficace, mais également en termes d'infrastructures (le pays ne compte par exemple qu'un seul refuge pour femmes et enfants avec une capacité d'accueil très limitée). La principale ONG d'assistance, à savoir l'association pour la prévention et le traitement de la violence (SPAVO), gère une série de programmes d'intervention à l'intention des victimes, y compris la seule ligne d'assistance téléphonique et le seul abri mis à leur disposition. Elle gère également deux programmes en rapport avec les auteurs: le premier s'adresse aux hommes ayant un comportement violent et le second aux femmes victimes en vue de leur apprendre à prendre les bonnes décisions pour elles-mêmes et pour leur relation. Ces mesures n'ont cependant qu'une portée limitée et sont relativement faibles sur le plan judiciaire dans la mesure où la plupart des cas ne donnent pas

lieu à des poursuites pénales. Ces divers développements sont entravés en outre par un financement insuffisant.

L'approche de la **République tchèque** se caractérise par la nature quelque peu fragmentée des mesures prises, lesquelles portent chacune sur un aspect particulier du problème – même si la violence domestique est la plus développée en termes de sensibilisation, de prévention et d'aide aux victimes. Une nouvelle loi sur la violence domestique, votée en 2007, donne notamment pouvoir à la police d'éloigner l'auteur de violences pendant une période déterminée que les tribunaux peuvent prolonger. Un comité spécifiquement chargé de la prévention de la violence domestique a ensuite été mis en place, ce qui a conduit à l'élaboration d'un plan d'action national pour la prévention de la violence domestique couvrant la période 2011-2014; on peut préciser toutefois que sa neutralité en termes de genre a suscité la critique. La plupart des services de prévention et d'aide sont assurés par des ONG, mais on assiste depuis quelques années à une répartition plus équitable des ressources sur l'ensemble du territoire national, y compris des centres régionaux d'intervention abritant différents services d'assistance. Il existe une ligne téléphonique spécifiquement réservée aux femmes victimes de violence, mais elle ne fonctionne pas 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et les appels sont payants.

Le succès des actions de sensibilisation et de signalement de la violence à l'égard des femmes en **Estonie** a eu pour effet que les services juridiques et d'aide ont été mis sous pression face à une charge de travail grandissante. Des plans d'action nationaux et des stratégies nationales sont en place pour lutter contre la violence familiale et domestique (cette dernière étant également visée par les Lignes directrices pour l'élaboration d'une politique pénale jusqu'en 2018) et le plan de développement actuellement en cours en vue de réduire la violence pour les années 2011-2014 fait l'objet d'une révision annuelle. Le ministère de la Justice est le département gouvernemental principalement en charge de ces questions, mais il collabore étroitement avec d'autres départements et agences. Le pays ne s'est cependant pas doté d'une assistance exhaustive disponible en ligne et l'aide téléphonique se résume à celle de l'Union des refuges pour femmes estoniennes qui répond aux femmes souffrant de maltraitance physique, affective, économique ou sexuelle.

En **France**, une législation portant spécifiquement sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes existe de longue date puisqu'elle remonte aux années 70. Ce sont toutefois des études approfondies réalisées en 2000 qui ont mis en lumière l'ampleur du problème et poussé à une réponse stratégique. Le gouvernement a dès lors instauré un plan triennal (prenant effet en 2005) de lutte contre la violence à l'égard des femmes, qui a fait un état des lieux de cette problématique en zones locales et a mobilisé des ressources pour y remédier. La loi de 2010 est un autre jalon en termes de reconnaissance et de soutien à la lutte contre la violence à l'égard des femmes: elle a conduit à l'introduction de mesures telles que les numéros d'appel d'urgence, une ligne d'assistance téléphonique et du matériel éducatif à utiliser dans les écoles et ailleurs. Des ordonnances de protection et des bracelets électroniques sont également utilisés pour protéger les victimes des auteurs de violence. Les mesures définies dans la loi de 2010 sont, dans l'ensemble, progressivement introduites même si l'absence de financement adéquat empêche leur diffusion sur la totalité du territoire national.

Il existe en **ARY de Macédoine** des ressources dûment établies pour prévenir la violence à l'égard des femmes et leur apporter une assistance, y compris un service de conseils en ligne, une ligne d'appel d'urgence 24 heures sur 24 et un service

téléphonique pour la prise en charge et la protection des victimes. Aucune de ces ressources n'est cependant financée par le gouvernement: les frais de fonctionnement sont assumés par les ONG elles-mêmes, complétés dans certains cas par des fonds provenant de bailleurs internationaux. Cette situation ne signifie pas pour autant que le gouvernement se désintéresse de la question ou n'agisse pas, bien que le manque de moyens financiers ne lui permette pas d'investir beaucoup dans ce type d'initiatives. Ces dernières s'en trouvent dès lors peu développées: ainsi par exemple, elles ne sont disponibles qu'en macédonien et ne sont pas accessibles aux personnes atteintes de troubles de l'élocution ou de l'audition. De même, peu de mesures sont prises pour empêcher un auteur de commettre de nouveaux faits de violence en recourant à des ordonnances de non-communication et à des bracelets électroniques, ou pour réhabiliter des délinquants grâce à des programmes d'éducation et de soutien.

L'**Allemagne** a, en revanche, reconnu depuis plus de 35 ans la problématique de la violence à l'égard des femmes et elle a disposé des ressources pour mettre en place une série de mesures destinées à prévenir et à combattre le phénomène. Cette activité relève largement des gouvernements régionaux et des ONG opérant dans ce domaine: de manière générale en effet, le gouvernement fédéral n'assure pas directement le financement ou la gestion de services destinés aux victimes ou aux auteurs de violences, même s'il s'est montré très actif en termes d'étude de la question, de publication de lignes directrices en vue de mesures efficaces, et d'encouragement à la coopération inter-agences. Des services tels que des lignes d'assistance téléphonique 24 heures sur 24 sont opérationnels depuis un certain temps au niveau régional, mais le gouvernement fédéral est intervenu pour la première fois en mars 2013 en instituant au moyen d'une loi (assortie du financement adéquat) une ligne nationale d'assistance aux femmes victimes de violence. Un autre volet important de la politique réside dans les interdictions policières et les ordonnances de protection par lesquelles les auteurs peuvent être éloignés du lieu de leurs faits de violence et empêchés d'y revenir au moyen d'ordonnances temporaires de non-communication que les tribunaux peuvent prolonger. Il existe également des programmes à l'intention des auteurs de violences: ils comportent une série de mesures destinées à éduquer les délinquants et à réduire la récidive.

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'égalité des genres est en **Grèce** un droit protégé par la Constitution – ce qui ne garantit pas nécessairement son respect dans la pratique. L'infrastructure existante se trouve en outre confrontée aux restrictions budgétaires dictées par la période actuelle d'austérité. Une série de mesures ont été spécifiquement adoptées depuis 2006 en vue de combattre la violence liée au genre, à commencer par la loi sur la violence familiale qui, adoptée cette année-là, a permis de reconnaître juridiquement des formes particulières de violence envers les femmes telles que le viol conjugal. D'autres dispositions, parmi lesquelles les programmes de réhabilitation des auteurs de faits de violence, n'ont, en revanche, pas été mises en œuvre. Tel a également été le cas du programme national pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes 2009-2013 qui, alors qu'il définissait un plan complet couvrant des domaines tels que la législation, les services de soutien, l'action préventive et la formation des acteurs principaux, en est globalement resté à la phase de planification. Une ligne d'assistance aux victimes de violence liée au genre fonctionne toutefois 24 heures sur 24; elle n'est cependant pas multilingue (même si elle est disponible en anglais en plus du grec) et rien n'est spécialement prévu pour les personnes atteintes d'un handicap. Des informations peuvent également être consultées en ligne, mais elles ne sont guère faciles à trouver – même à l'aide d'un moteur de recherche – et leur

utilisation se trouve de toute façon limitée du fait que beaucoup de victimes n'ont pas accès au réseau Internet.

Le cadre juridique assure en **Lettonie**, une couverture exhaustive d'un certain nombre d'aspects de la violence à l'égard des femmes, et de la violence domestique en particulier. Le ministère de la Protection sociale a présenté en outre un plan triennal pour la mise en œuvre de l'égalité des genres, lequel se concentre plus spécialement sur les rôles et stéréotypes liés au genre et sur la discrimination sur le marché du travail. Le pays manque toutefois de dispositions concrètes visant à aider les femmes confrontées à des situations de violence. Ainsi n'existe-t-il aucune ligne nationale d'assistance téléphonique, aucun refuge pour femmes et aucun centre spécialisé d'aide aux victimes de viol. Des programmes de réinsertion sociale des victimes et des auteurs de faits de violence sont prévus, mais leur mise en œuvre est retardée en raison de contraintes financières et n'interviendra probablement pas avant 2015 au plus tôt.

La **Norvège** a pour sa part une longue tradition de lutte contre la violence liée au genre puisque le lancement de son premier plan d'action national remonte à 1983. Il est à l'origine de la mise en place d'un ensemble avancé de mesures d'aide aux femmes victimes de violence, bien que l'incidence du phénomène soit relativement faible et puisse être partiellement attribuée à l'égalité sociale et économique de longue date d'un État-providence fortement développé (et suffisamment financé). La violence liée au genre n'en a pas moins mobilisé une attention croissante et donné lieu à la création d'une série d'institutions nationales et locales, d'ONG et d'autres organisations de terrain, y compris 46 centres de crise, 22 centres spécialisés dans la lutte contre l'inceste et l'agression sexuelle, et plusieurs programmes de traitement axés sur la réhabilitation des auteurs de violences. Toutes les collectivités locales sont tenues depuis 2010 de mettre une ligne d'appel au service des victimes de violence, qui fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et le gouvernement a récemment décidé d'ouvrir un nouveau site web pour remédier à certaines disparités dans l'offre actuelle. Des alarmes mobiles existent depuis 2004 et des bracelets électroniques sont utilisés pour les auteurs, mais ne sont qu'un volet de leur peine. Le gouvernement a cependant publié en 2013 un Livre blanc sur la violence liée au genre dans lequel il reconnaît que la violence à l'égard des femmes persiste même dans les conditions les plus favorables.

Une législation visant à prévenir la violence domestique a pris ses effets en 2005 en **Pologne**. Elle a été modifiée en 2010 pour renforcer notamment la protection des victimes. Ce cadre juridique constitue le fondement d'un programme national de prévention de la violence domestique pour la période 2006-2016, actuellement révisé pour devenir le programme 2013-2020. La responsabilité de la mise en œuvre des mesures est répartie entre des organismes publics et les municipalités (locales et régionales) et le financement en est assuré partiellement par le budget central et partiellement par des sources locales. Le niveau de ce financement est cependant insuffisant face à l'ampleur de la tâche de sorte qu'en dépit de l'existence de mesures (y compris une aide à l'intention des auteurs), l'utilisation des TIC dans le cadre de l'assistance aux victimes reste assez embryonnaire.

En **Roumanie**, la première loi portant directement sur la violence familiale a été adoptée en 2003, mais elle n'envisage pas de manière explicite et distincte la violence à l'égard des femmes. Une transparence grandissante à l'égard de ce problème a néanmoins été observée au cours des années suivantes, principalement au travers d'études, et sa prise en compte se reflète, dans une certaine mesure, dans la stratégie nationale 2012 de prévention et de lutte contre le phénomène de la

violence familiale. Cette stratégie s'est concrétisée par un renforcement des services de soutien: des ONG proposent des centres d'information et de sensibilisation, et une combinaison d'institutions publiques et d'organismes privés ou d'ONG offrent un réseau de refuges et de centres d'aide aux victimes. Le recours aux TIC dans le cadre de cette assistance est toutefois assez limité et il est peu probable, au vu des contraintes financières touchant l'ensemble du système social, que ce type d'action mobilisera des fonds à bref délai.

Les questions d'égalité des genres sont apparues assez tard dans le vaste processus de réforme mené en **Serbie** au cours de la dernière décennie. Des cadres institutionnels et stratégiques pertinents ont été mis en place ces dernières années et les lois principales en matière d'égalité hommes-femmes et de non-discrimination ont été adoptées en 2009 – reconnaissant pour la première fois la violence domestique comme une infraction pénale. Un plan national d'action pour la prévention de la violence domestique et de la violence à l'égard des femmes dans les relations intimes a ensuite été élaboré, mais les activités subséquentes ont été entravées par un manque de soutien de la part de différents milieux. Les formes d'aide actuellement disponibles sont inégales en termes de norme et limitées en termes de portée. Ainsi par exemple, une ligne d'assistance téléphonique 24 heures sur 24 existe, mais son implantation dans les services de police tend à dissuader certains appelants, de même que la longueur du numéro à former (10 chiffres); l'absence de services proposés dans des langues minoritaires et aux personnes handicapées en limite davantage encore l'usage potentiel. D'autres services fournis par des organismes spécialisés ont souffert pour leur part de la réorientation vers des prestations assurées par les collectivités locales, entraînant une forte baisse de l'accessibilité et de la qualité des services. Par ailleurs, si certains programmes destinés aux auteurs ont fait l'objet d'expérimentations pilotes, ils se heurtent notamment à des problèmes de financement et à des comportements sociaux bien ancrés qui en freineront probablement la généralisation.

Une campagne de sensibilisation quant à l'ampleur de la violence liée au genre a été déterminante dans l'instauration par la **Slovaquie** de son premier plan national d'action pour la prévention et l'élimination de la violence à l'égard des femmes (2009-2012). Ce dernier permettait d'espérer la mise en place d'une structure d'aide exhaustive (centres de conseils spécialisés, formation d'experts et réseau national de services de soutien) sur l'ensemble du territoire slovaque. En réalité, toutefois, les progrès ont été beaucoup plus lents que ce qui était souhaité et la mise en œuvre de mesures telles que le recours à des actions et programmes basés sur les TIC à l'intention des auteurs en sont encore au stade de l'examen et de la planification. Des ONG travaillent néanmoins sur le terrain avec les moyens dont elles disposent pour offrir une assistance sous la forme de lignes d'appel d'urgence et de programmes destinés aux auteurs, même si cette aide tend à se concentrer dans certains centres urbains.

En dépit de l'existence en **Suède** d'une tradition de longue date de lutte contre la violence à l'égard des femmes (amorcée par la loi de 1998 en la matière), le débat s'est intensifié récemment par suite essentiellement de plusieurs affaires de violence très médiatisées dans lesquelles les victimes s'étaient antérieurement adressées aux services d'aide. En 2007, le gouvernement a lancé un plan d'action de lutte contre la violence des hommes à l'égard des femmes, la violence et l'oppression au nom de l'honneur et la violence dans les relations entre personnes de même sexe, qui a bénéficié d'un financement important dans le cadre de toutes une série de mesures visant à soutenir les victimes et à faciliter la réhabilitation des auteurs de violences. Un large éventail de mesures sont en place, y compris une

ligne nationale d'assistance téléphonique fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, financée par l'État mais gérée par un centre national spécialisé (NCK). Les appels sont gratuits et ce sont des spécialistes de différents domaines qui répondent à ce numéro largement diffusé. Un site web exhaustif vient compléter cette ligne téléphonique: toutes les informations peuvent y être consultées en suédois et en anglais avec des résumés dans 25 autres langues et une version adaptée pour les malvoyants.

Les programmes axés sur les auteurs de violences se déroulent principalement dans le cadre de la prison et des services de probation, et recourent à un traitement fondé sur des observations factuelles s'inspirant du modèle IDAP (*Integrated domestic abuse programme* – Programme intégré relatif aux abus domestiques) développé aux États-Unis. L'ensemble de ces mesures est complété d'un Centre national pour l'étude de la violence des hommes à l'égard des femmes, chargé d'effectuer des recherches, de développer de nouvelles méthodes et d'assurer la formation professionnelle de ceux qui travaillent sur le terrain.

## 5. Résumé des discussions du séminaire

L'ensemble des pays participants se sont accordés à considérer que les mesures adoptées par l'Espagne pour lutter contre la violence à l'égard des femmes sont impressionnantes, d'autant plus que la crise y sévit et que les fonds publics sont limités. Ils ont estimé en outre que l'approche espagnole est riche d'enseignements et offre des possibilités de transfert vers d'autres pays – étant entendu que ce potentiel de transférabilité reste fonction de chaque contexte économique et social national.

Il convient néanmoins que toutes les actions s'appuient sur des stratégies et plans nationaux efficaces et directement axés sur la question de la violence à l'égard des femmes. De l'avis des participants, il n'est guère satisfaisant de «noyer» ce type d'action dans des politiques plus générales en matière de violence domestique ou familiale, étant donné que les problèmes éventuels sont de plus grande ampleur et présentent des complexités qui leur sont propres. La compréhension et la transparence de cette problématique apparaissent essentielles à la fois pour encourager les femmes à demander de l'aide et pour développer des mesures permettant de remédier au phénomène. Les participants ont souligné le rôle décisif joué par les ONG au travers de leurs activités de lobby et des pressions qu'elles exercent en faveur du changement, de même que leur rôle en tant que prestataires de services. Pour atteindre réellement les groupes visés, les plans de lutte contre la violence à l'égard des femmes devraient être mis en œuvre dans le cadre d'une approche multi-niveaux, les régions et les municipalités s'avérant déterminantes pour la prestation des services tandis qu'un cadre stratégique national s'impose pour faire bouger les choses.

### Mesures basées sur les TIC

En ce qui concerne le recours à des mesures basées sur les TIC, la priorité devrait aller à la mise en place d'un site web intégré avec fonction de dialogue en temps réel (*chat line*), même s'il est admis que son usage varierait selon la situation personnelle de l'utilisateur. Il ressort d'un rapport de l'EIGE<sup>4</sup>, que la ligne espagnole

<sup>4</sup> Disponible sur: <http://eige.europa.eu/sites/default/files/EIGE-Study%20to%20identify%20and%20map%20existing%20data%20and%20resources%20on%20sexual%20violence%20against%20women%20in%20the%20EU-2.pdf>

d'assistance téléphonique aux femmes victimes de violence est l'une des 17 opérationnelles dans l'UE-27 plus la Croatie, mais que huit seulement d'entre elles (y compris l'Espagne) offrent un service 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 toute l'année. De surcroît, seules 12 de ces 17 lignes d'urgence sont gratuites pour l'appelant. Ces deux aspects sont jugés indispensables à l'offre d'un service performant, mais d'autres facteurs doivent également être pris en compte. Ainsi par exemple, pour être réellement efficaces, ces lignes d'assistance téléphonique doivent offrir des services multilingues (en fonction des besoins recensés dans le pays) et pouvoir être utilisées par des personnes souffrant de troubles de la parole ou de l'audition. Il est également utile que le numéro de téléphone soit court et facilement reconnaissable (le 116 est largement recommandé).

Les sites dédiés aux conseils et orientations à l'intention de femmes victimes de violence (ou de leurs conseillers/aidants tels que proches et amis) sont de plus en plus nombreux et s'inspirent du fonctionnement du modèle espagnol. Si les participants estiment que la mise à disposition de tels sites est indispensable, ils n'en font pas moins remarquer que leur accessibilité pour toutes les victimes dépend de la possibilité d'accéder au réseau Internet, laquelle s'avère souvent extrêmement limitée dans les zones rurales de nombreux pays. Ce constat conduit à penser que des solutions alternatives doivent être envisagées dans ce type de situation, la ligne téléphonique offrant une certaine aide aux victimes mais ne permettant pas une large diffusion de l'information concernant les services disponibles.

Un consensus général s'est dégagé lors du séminaire pour affirmer que des services tels qu'un site web et une ligne d'assistance téléphonique ne doivent pas nécessairement être coûteux et qu'il convient de les envisager dans la perspective de leur large rayonnement par rapport à des approches parfois plus onéreuses et, en définitive, moins efficaces. Il est d'ailleurs impératif en cette période d'austérité de tenir compte des coûts et avantages relatifs de diverses approches.

La réorientation du problème de la violence à l'égard des femmes vers un problème de prévention a été, tout au long du séminaire, un thème récurrent abordé sous des angles différents. Ainsi par exemple, l'un des points de départ importants de ce processus consiste à faire passer le bon message aux jeunes et les systèmes éducatifs sont au cœur de cette démarche. Il s'agit en réalité de faire évoluer les comportements vis-à-vis de la violence à l'égard des femmes et ce défi est inévitablement plus ambitieux encore au sein de sociétés se relevant d'un conflit.

### **Programmes axés sur les auteurs de violences**

Les participants ont réservé un accueil positif à l'exemple de ce type de programme présenté par l'Irlande, d'autant plus qu'il est étayé d'éléments attestant son efficacité en termes de réduction de la récidive et de sentiment accru de sécurité parmi les femmes. L'analyse de cette approche dans la perspective de sa transférabilité met toutefois en évidence un certain nombre de difficultés à résoudre, et notamment la mise à disposition de logements pour les hommes écartés du domicile familial. Le problème se pose notamment lors du recours à des ordonnances de non-communication appliquées aux auteurs au moyen de bracelets électroniques, par exemple, que certains pays utilisent (comme l'Espagne) même si la méthode n'est pas encore très répandue – sans compter que, dans ces pays, le nombre d'auteurs sanctionnés est relativement peu élevé. Le mode d'application de ces mesures restrictives peut également en expliquer les limites. Dans la plupart des pays,

l'utilisation de bracelets électroniques fait partie de la peine infligée par les tribunaux: le processus peut donc être long ou entravé par la crainte d'une généralisation de ce type de méthode.

Les discussions ont mis en évidence l'importance d'une coordination des services multipartites d'aide aux victimes. Il faudrait idéalement qu'un organe de contrôle unique assure cette coordination dans le respect des lignes directrices garantissant des normes minimales pour l'ensemble des services d'assistance. Les participants estiment qu'il conviendrait de prévoir également une formation initiale et continue pour tous ceux qui viennent en aide aux victimes et aux auteurs de faits de violence. Or une formation adéquate demande du temps – plusieurs années dans la plupart des cas. Elle devrait être obligatoire pour les membres des services judiciaires et de police, faute de quoi un personnel insuffisamment formé risque de prendre de mauvaises décisions au préjudice de femmes victimes de violence. L'exemple espagnol met particulièrement en évidence la valeur de juridictions spécialisées, l'alternative pouvant être une étroite coordination entre les juridictions civiles et pénales. Il est important de souligner que, selon les participants, une volonté politique doit exister à cette fin.

La question de la viabilité des programmes instaurés pour lutter contre la violence à l'égard des femmes préoccupe plusieurs pays actuellement confrontés à la crise économique et financière. Tel est plus particulièrement le cas de sociétés post-conflit qui se caractérisent à la fois par une incidence assez significative de la violence envers les femmes et par une infrastructure encore embryonnaire pour y faire face. Le manque de moyens financiers suffisants a entravé la mise en œuvre des plans d'action nationaux de nombreux pays et, bien qu'il ait été utile, le financement apporté par la Commission européenne et des bailleurs de fonds internationaux n'a jamais suffi à palier la pénurie de fonds nationaux. De manière générale toutefois, les participants estiment que lorsque la volonté politique existe de lutter contre la violence à l'égard des femmes, la mobilisation prioritaire de ressources à cette fin permettrait de garantir la pérennité, voire, à terme, l'expansion des services dans ce domaine.

### **Poursuites des recherches et évaluation**

Enfin, de nombreux participants ont insisté sur l'importance de travaux permanents de recherche et d'évaluation pour bien comprendre la problématique en cause et établir l'efficacité des approches existantes. L'évaluation des politiques dans une perspective de détermination des méthodes les plus rentables s'avère particulièrement pertinente en période de crise économique et financière.

## **6. Conclusions**

Le séminaire d'échange de bonnes pratiques a rassemblé un large éventail de pays se trouvant à des stades divers de l'élaboration et de la mise en œuvre d'actions destinées à lutter contre la violence à l'égard des femmes. L'analyse détaillée des mesures adoptées par l'Espagne et par l'Irlande a montré qu'il s'agissait d'exemples de bonnes pratiques «haut de gamme» et que peu de pays peuvent revendiquer la mise en place d'approches similaires. Il n'en reste pas moins que, même s'il est improbable que ces systèmes puissent être intégralement transplantés dans d'autres pays, certains de leurs éléments pourraient s'avérer transférables à condition de bénéficier de la volonté et du soutien requis. Les solutions basées sur les TIC offrent notamment l'avantage d'une large accessibilité et d'un coût

relativement faible, mais elles tendent à fonctionner comme un paquet de mesures (comprenant un site web, une ligne d'assistance téléphonique et un numéro d'urgence) plutôt que comme des éléments distincts. L'efficacité de ces mesures dépend en outre partiellement de la qualité de l'infrastructure TIC dans les pays concernés ainsi que de l'aptitude et de la volonté des femmes victimes de violence d'en faire usage.

Le séminaire a abouti aux conclusions générales suivantes:

- Il convient d'instaurer des stratégies et plans d'action nationaux efficaces qui soient directement axés sur la problématique de la violence à l'égard des femmes et qui ne «noient» pas les actions dans des politiques à caractère plus général visant la violence domestique ou familiale.
- Les ONG jouent un rôle déterminant au travers de leurs activités de lobby et de leurs pressions en faveur du changement, ainsi qu'en leur qualité de prestataires de services, mais la lutte contre la violence à l'égard des femmes doit s'inscrire dans une approche multi-niveaux, les régions et municipalités collaborant à l'intérieur d'un cadre stratégique national.
- Les mesures basées sur les TIC ont fait leurs preuves mais doivent comprendre trois éléments – ligne d'assistance téléphonique, site web dédié et numéro d'urgence – pour les victimes les plus vulnérables. Elles doivent être opérationnelles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et offrir des services en différentes langues et adaptés aux personnes handicapées.
- Il faut bien reconnaître que les solutions basées sur les TIC ne sont pas accessibles à toutes les victimes dans la mesure où l'accès au réseau Internet et aux services d'appui varie, en régions rurales surtout; d'autres types de services doivent donc être mis à disposition.
- L'importance de faire passer le bon message aux jeunes a été perçue comme un point de départ essentiel pour faire évoluer les attitudes vis-à-vis de la violence à l'égard des femmes, et la démarche apparaît particulièrement difficile dans les sociétés se relevant d'un conflit.
- Il est démontré que les programmes axés sur les auteurs de faits de violence (dont l'Irlande fournit l'illustration) contribuent à prévenir de nouvelles violences et à donner un sentiment de plus grande sécurité aux femmes, mais certaines difficultés doivent encore être résolues, telle la disponibilité de logements pour les hommes écartés du domicile familial.
- Un organe de contrôle unique devrait superviser les services multi-agences d'aide aux victimes dans le respect de lignes directrices garantissant des normes minimales pour tous les services destinés aux victimes de violence.
- L'organisation d'une formation initiale et continue de tous les professionnels participant à l'aide aux victimes et aux auteurs de violences s'avère indispensable pour assurer un service de qualité.
- Si la crise économique et financière actuelle constitue un véritable défi pour la pérennité et le développement de services, la mobilisation prioritaire de ressources devrait assurer le maintien, voire, à terme, l'expansion, des services lorsqu'il existe une volonté de lutter contre la violence à l'égard des femmes.

- La mise en place d'une ligne d'assistance téléphonique paneuropéenne, assurant la couverture de tous les États membres, devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie.
- Il est essentiel de poursuivre les recherches sur la problématique de la violence à l'égard des femmes, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des approches existant dans ce domaine, afin de déterminer les méthodes qui offrent le meilleur rapport coût-efficacité.

Bien que le séminaire ait porté sur tous les types de violence à l'égard des femmes (physique et psychologique notamment) et sur tous les types de situation (domicile et lieu de travail entre autres), il est clairement apparu que la vulnérabilité pouvait varier selon la situation individuelle. En réalité, les femmes occupant un emploi et celles disposant d'un vaste réseau social sont moins exposées à des faits de violence à domicile – ce qui montre bien l'importance des questions d'égalité des genres de façon plus générale, et la nécessité de multiplier les possibilités d'emploi pour les femmes en particulier.