



## UNE RÉPONSE PARLEMENTAIRE À LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES

Conférence pour les présidents et membres des  
commissions parlementaires traitant de l'égalité  
des sexes

2-4 décembre 2008  
Genève



Campagne de l'Union interparlementaire



# Une réponse parlementaire à la violence contre les femmes

Conférence pour les présidents et membres des commissions  
parlementaires traitant de l'égalité des sexes

2-4 décembre 2008, Genève



Campagne de l'Union interparlementaire



Union interparlementaire

© Union interparlementaire (2007)

ISBN 978-92-9142-358-3 (UIP)

Publication réalisée avec le soutien financier d'Irish Aid et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Les demandes de reproduction ou de traduction en tout ou partie du texte de la présente publication seront accueillies favorablement. Elles doivent être adressées à l'Union interparlementaire. Les Parlements membres et leurs institutions parlementaires peuvent reproduire ou traduire en tout ou partie le texte de la présente publication sans autorisation, mais sont priés d'en informer l'Union interparlementaire.

#### **Union interparlementaire**

Chemin du Pommier 5  
CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Genève  
Suisse  
Tél. : +41 22 919 41 50  
Fax : +41 22 919 41 60  
E-mail : [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Site web : [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Original : anglais

Mise en page : SADAG,  
Bellegarde-sur-Valserine, France  
Imprimé en France par SADAG

#### **Images en page de couverture :**

Les sénateurs philippins Aquilino Pimentel et Pia Cayetano faisant la promotion de la campagne « Dites non à la violence envers les femmes »

© Photo UIP/Julie Ballington

« Ces mains ne feront pas de mal »  
Conférence Une réponse parlementaire à la violence contre les femmes. Genève,  
2-4 décembre 2008

© Photo UIP/Giancarlo Fortunato

## Avant-propos

La violence à l'encontre des femmes et des filles demeure la violation des droits humains la plus répandue à l'échelle de la planète. Partout elle menace les droits, la santé, la qualité de vie, voire la vie de femmes, quelle que soit leur nationalité, leur âge et leur condition sociale. Enracinée dans un système de valeurs fondé sur des rapports de force inégaux entre les hommes et les femmes, cette violence apparaît comme la manifestation la plus extrême des discriminations qui perdurent à l'endroit des femmes et des filles.

Les conséquences et les coûts de cette violence imposent un lourd fardeau aux victimes, à leurs familles et à l'ensemble des sociétés dont elle freine le développement. Nul ne conteste aujourd'hui que l'on ne pourra atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement sans éradiquer la violence sexiste. Ses impacts négatifs sur la réduction de la pauvreté, sur la santé des femmes et sur la lutte contre la propagation du VIH/sida ainsi que sur la réalisation des objectifs d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes sont manifestes.

En 2006, les parlements membres de l'Union interparlementaire se sont engagés à contribuer à la lutte contre ce fléau en adoptant une résolution intitulée « Comment les parlements peuvent-ils et doivent-ils promouvoir une lutte efficace contre la violence à l'égard des femmes dans tous les domaines ? ». Depuis, l'UIP a fait de cette lutte une priorité de son programme de travail pour les prochaines années.

La Troisième Conférence de l'UIP destinée aux membres des commissions parlementaires traitant de la condition de la femme et de l'égalité entre hommes et femmes a ainsi servi de rampe de lancement à une série d'activités de nature à aider les parlements dans leur lutte contre la violence à l'égard des femmes. Ayant pour thème « Une réponse parlementaire à la violence contre les femmes », cette réunion s'est tenue du 2 au 4 décembre 2008. Elle a permis à des parlementaires provenant de 34 pays de comparer leurs points de vue et leurs expériences et de mesurer les défis auxquels ils sont confrontés dans leur action pour faire face à ce type de violence.

Les travaux ont mis en lumière les actions et les stratégies susceptibles de contribuer à faire reculer la violence à l'encontre des femmes, soulignant en premier lieu la responsabilité des parlementaires de légiférer, conformément aux obligations et aux normes internationales, afin de prévenir et de combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes ainsi que d'en punir les auteurs et de réparer les torts causés aux femmes qui en sont victimes. Les différents moyens à la disposition des parlementaires pour faire appliquer cette législation ont également été passés en revue : de l'importance de rendre visible les coûts de la violence contre les femmes, en passant par la mise en place d'une budgétisation sensible au genre et par le rôle du Parlement dans le suivi et le contrôle de l'action gouvernementale, sans oublier les initiatives prometteuses pour initier le changement des mentalités et sensibiliser l'opinion publique au droit des femmes de pouvoir vivre à l'abri de la violence.

Les conclusions adoptées à l'issue de cette conférence font ressortir sept priorités d'action pour les parlements à mettre en œuvre au niveau national. Ensemble, les hommes et les femmes parlementaires ont le pouvoir d'impulser le changement nécessaire et de mettre en place les mesures concrètes contre la violence envers les femmes. L'UIP s'engage pleinement à appuyer leurs initiatives dans ce sens, convaincue que les efforts des parlements, gardiens des droits de l'homme, pourront donner des résultats tangibles et sauront contribuer à la mobilisation mondiale historique contre la violence à l'égard des femmes, pilotée jusqu'en 2015 par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. ■



**Anders B. Johnsson**  
Secrétaire général  
Union interparlementaire



# Table des matières

Résumé et recommandations de la conférence. . . . .	I
Allocution d'ouverture . . . . .	6
M. Anders B. Johnsson, Secrétaire général de l'Union interparlementaire	
Allocution liminaire	
Prévention de la violence à l'égard des femmes et lutte contre ce phénomène : une question de droits de l'homme et de développement durable . . . . .	9
Mme Pregaluxmi (Pregs) Govender, Ancienne parlementaire (Afrique du Sud)	
<b>1. Mettre fin aux violences à l'égard des femmes : Moyens de lutte et orientations stratégiques</b>	
Vue d'ensemble et débat . . . . .	14
<i>Présentation :</i>	
Mettre fin aux violences à l'égard des femmes : moyens de lutte et orientations stratégiques . . . . .	19
Mme María José Alcalá, Conseillère principale, Section Mettre fin à la violence à l'égard des femmes, UNIFEM	
<b>2. La violence contre les femmes : Tendances récentes et formes nouvelles</b>	
Vue d'ensemble et débat . . . . .	26
<i>Présentations :</i>	
La violence contre les femmes : Tendances récentes et formes émergentes . . . . .	30
Mme Yakin Ertürk, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences	
Étude de cas : La violence envers les femmes dans la législation mexicaine . . . . .	34
Mme Ludivina Menchaca, Sénatrice, Mexique	
<b>3. Cadres juridiques internationaux et régionaux permettant de traiter le problème de la violence envers les femmes</b>	
Vue d'ensemble et débat . . . . .	40
<i>Présentations :</i>	
Cadres juridiques internationaux et régionaux de lutte contre les violences à l'égard des femmes . . . . .	44
Mme Nathalie Stadelmann, Service des traités des droits de l'homme, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)	

Les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité. . . . .	48
Mme Nadine Puechguirbal, Conseillère, Les femmes et la guerre, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	
Étude de cas : La Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará) . . . . .	51
Mme Claudia Herrmannsdorfer, Centre pour les droits des femmes – Honduras, Comité d'Amérique latine et des Caraïbes pour la défense des droits des femmes (CLADEM))	
<b>4. Légiférer contre la violence envers les femmes</b>	
Vue d'ensemble et débat . . . . .	56
<i>Présentations :</i>	
Législation sur la violence à l'égard des femmes : Un cadre modèle. . . . .	59
Mme Christine Ainetter Brautigam, Responsable de la Section des droits des femmes, Division de la promotion de la femme/Département des affaires économiques et sociales, ONU	
Étude de cas : Lois sur la violence à l'égard des femmes aux Philippines . . . . .	64
Mme Rowena V. Guanzon, Avocate, Professeur conférencier, Université des Philippines, Faculté de droit Membre du Comité de pilotage, Asia Cause Lawyers Network	
<b>5. Application de la législation : Prévoir des fonds suffisants</b>	
Vue d'ensemble et débat . . . . .	76
<i>Présentations :</i>	
Les coûts économiques de la violence envers les femmes . . . . .	80
Mme Katherine M.J. McKenna, PhD, Département d'études sur les femmes et de recherche féministe Université Western Ontario, Canada	
Étude de cas : Les coûts économiques et sociaux de la violence conjugale en Andalousie. . . . .	84
Mmes Emma Oteo Antuñano et Elizabeth Villagómez, Institut d'études économiques et sociales d'Almenara, Espagne	
<b>6. Application de la législation : Suivi et contrôle de l'action gouvernementale</b>	
Vue d'ensemble et débat . . . . .	90
<i>Présentations :</i>	
Les indicateurs servant à mesurer la violence contre les femmes : Les initiatives des Nations Unies. . . . .	94
M. Steven Malby, Chargé de recherche, Section de la statistique et des enquêtes de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDDC)	
Étude de cas : La Sous-commission parlementaire espagnole sur le suivi de la Loi sur la violence à l'égard des femmes . . . . .	98
Mme Mercé Pigem Palmés, Membre de la Chambre des députés espagnole, Membre de la Sous-commission parlementaire sur le suivi de la Loi sur la violence à l'égard des femmes	
Étude de cas : La Commission interinstitutionnelle pour le suivi de l'application de la loi contre la violence familiale au Honduras . . . . .	101
Mme Claudia Herrmannsdorfer, Centre pour la défense des droits des femmes – Honduras Comité d'Amérique latine et des Caraïbes pour la défense des droits des femmes (CLADEM)	

## **7. Partenariats : Travailler avec les hommes**

Vue d'ensemble et débat . . . . .	106
-----------------------------------	-----

### *Présentations :*

Amener les hommes à prévenir la violence masculine – un élément crucial de la stratégie . . . . .	109
---	-----

M. Chris Green, Directeur exécutif, The White Ribbon Campaign, Royaume-Uni

### Étude de cas : Rwanda

Travailler avec les hommes à l'élaboration du projet de loi sur la violence basée sur le genre . . . . .	113
--	-----

Mme Elizabeth Powley, Consultante en genre et gouvernance

## **8. Rendre prioritaire le traitement de la violence contre les femmes**

Vue d'ensemble et débat . . . . .	120
-----------------------------------	-----

### *Présentations :*

#### La dimension parlementaire de la campagne du Conseil de l'Europe

« Stop à la violence domestique faite aux femmes » . . . . .	124
--	-----

M. José Mendes Bota , (Portugal, PPE/DC), Vice-président de la Commission pour l'égalité des chances entre femmes et hommes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE),

Rapporteur de la dimension parlementaire de la Campagne pour combattre la violence à l'égard des femmes

### Étude de cas : Inde

Faire de la lutte contre la violence à l'égard des femmes une priorité . . . . .	130
--	-----

Mme Alike Khosla, Directrice associée de Breakthrough, Inde

## **9. Que faire ensuite ? Stratégies pour l'avenir**

Vue d'ensemble et débat . . . . .	138
-----------------------------------	-----

### *Présentations :*

Quelle action parlementaire ? : Exemple de la Belgique . . . . .	140
--	-----

Mme Dominique Tilmans, Sénatrice, Présidente du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du Sénat belge

Prochaines étapes : Exemple du Togo . . . . .	143
---	-----

Mme Yobate Bakali-Kolani, Députée de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des droits de l'homme, Togo

<b>Liste des participants</b> . . . . .	145
---	-----

## **Encadrés**

Encadré 1 : Qu'est-ce que la résolution 1820 ajoute à la résolution 1325 ? . . . . .	50
--	----

Encadré 2: Base de données du Secrétaire général de l'ONU sur la violence contre les femmes . . . . .	63
---	----

### Encadré 3 : Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes,

Campagne du Secrétaire général de l'ONU, 2008-2015 . . . . .	133
--	-----

Encadré 4 : La campagne de l'UNIFEM « Dites NON à la violence envers les femmes » . . . . .	134
---	-----

Encadré 5 : Parlements contre la violence envers les femmes, Campagne de l'Union interparlementaire . . . . .	135
---	-----





## Résumé et recommandations de la conférence

La réunion a été ouverte par le Secrétaire général de l'Union interparlementaire, M. A. B. Johnsson. Une allocution liminaire a été prononcée par Mme P. Govender, ancienne parlementaire d'Afrique du Sud, et plus de 20 exposés et études de cas ont été présentés par des experts. Les éléments marquants des exposés et du débat en plénière sont présentés dans le rapport qui suit. Les participants à la réunion ont élu Mme Thalia Dragona, membre de la Commission permanente spéciale sur l'égalité et les droits de la personne du Parlement grec, à la fonction de rapporteur. On trouvera ci-après les conclusions présentées à la séance de clôture :

Nous nous sommes réunis au cours de ces deux journées et demie pour discuter du rôle du parlement face à la violence contre les femmes et confronter nos expériences à ce sujet. Notre objectif était d'indiquer dans quels domaines il faut agir en priorité, et quelles initiatives et stratégies les parlements peuvent adopter pour mettre fin à cette violence.

Nous avons commencé par constater que la question de la violence contre les femmes est aujourd'hui partout à l'ordre du jour, que ce soit au niveau international ou au niveau national. Comme « question politique », elle est relativement nouvelle, bien que la violence contre les femmes ait toujours existé. Il est aujourd'hui admis que cette violence constitue une entrave au développement et une violation des droits des femmes. C'est aussi un obstacle au bien-être de toutes nos sociétés. Un monde libéré de la violence contre les femmes n'est pas un idéal mais une nécessité. Ce devrait être la norme.

Comment mettre fin à cette violence ? C'est là une question complexe qui ne pourra pas être résolue sans de profonds changements. Elle nous oblige à étudier les rapports de force; à nous élever

contre le patriarcat, présent dans toutes les sphères de nos sociétés; à faire évoluer les mentalités et à contester les rôles sociaux et les stéréotypes que nous véhiculons. C'est parce que les femmes les ont intériorisés qu'elles ont si peu d'estime pour elles-mêmes et tendance à se dévaloriser. Il faudra beaucoup de temps pour que cela change, mais cela doit changer.

La prise de conscience politique que l'on observe au niveau mondial offre des opportunités sans précédent dont nous devrions profiter pour progresser plus vite et apporter de vrais changements dans la vie des femmes de nos pays respectifs.

Les statistiques concernant la violence contre les femmes font entrevoir une situation alarmante, c'est le moins que l'on puisse dire. Les efforts faits pour y mettre fin se heurtent à de nombreuses difficultés. Nous en avons mentionné quelques-unes comme les mentalités, l'éducation, les capacités nationales limitées, les carences de la collecte et des systèmes de données, le manque de coordination entre partenaires, les ressources limitées, le manque de surveillance efficace et de mécanismes de responsabilisation, etc. Il peut sembler impossible de progresser dans ce domaine mais les choses peuvent changer et notre contribution de parlementaires peut faire une grande différence.

Il n'est pas de solution unique à ces difficultés ni de moyen unique de mettre fin à la violence contre les femmes, qui est l'objectif à atteindre. Il existe au contraire des démarches diverses, qui reflètent la diversité des situations et des expériences nationales. Ce qui suit n'est nullement un résumé exhaustif des expériences et des pratiques qui ont été évoquées pendant la conférence. J'ai plutôt voulu dégager les principaux éléments et stratégies susceptibles de nous aider à progresser.

## **Priorité 1 : Pour mettre fin à la violence contre les femmes, il faut l'aborder sous les angles les plus divers et opter pour une approche globale**

**Premièrement**, il faut reconnaître que la violence contre les femmes vient d'une discrimination fondée sur le sexe et de l'inégalité entre hommes et femmes. On ne peut pas espérer la faire reculer sans tenir compte du contexte général dans lequel évoluent les femmes et de la nécessité de faire respecter leurs droits fondamentaux en général. Toutes les politiques, lois, décisions budgétaires, etc. ont une incidence sur les femmes et sont susceptibles de les rendre encore plus vulnérables à la violence.

**Deuxièmement**, la réponse à la violence contre les femmes doit être holistique. Il faut prévenir et protéger, venir en aide aux victimes et veiller à ce qu'elles soient protégées à l'avenir. Il faut réprimer pénalement la violence contre les femmes, identifier les auteurs de ces violences et les traduire en justice. Il faut enfin lutter contre l'impunité.

**Troisièmement**, mettre fin à la violence contre les femmes, ce n'est pas la responsabilité d'une personne, d'un acteur ou d'un groupe. Pour obtenir un changement durable, il faudra une action collective, dans laquelle tous ont un rôle à jouer. Tous, hommes et femmes, pays développés et pays en développement, représentants du gouvernement, des parlements, de la justice, agents de la force publique, société civile, secteur privé et organisations internationales, doivent y prendre part.

## **Priorité 2 : Mettre en place un cadre légal solide et efficace**

Pour lutter contre la violence envers les femmes, il faut commencer par mettre en place un cadre légal adéquat. C'est une priorité qui incombe en premier lieu aux parlementaires.

**Premièrement**, beaucoup de pays ont déjà adopté des lois sur la violence contre les femmes. Certains ont une loi générale, d'autres, des lois diverses pour combattre la violence. Dans ce dernier cas, il importe de veiller à ce qu'elles soient harmonisées.

**Deuxièmement**, les lois sur le sujet doivent comporter plusieurs éléments essentiels. Elles doivent reconnaître que la violence contre les femmes est une forme de **discrimination fondée sur le sexe**, et que ses effets sur les femmes peuvent être

différents selon les groupes auxquels elles appartiennent. Elles doivent en outre être exhaustives, inclure des dispositions concernant la prévention de la violence contre les femmes, prévoir une protection et une aide pour les plaignantes/survivantes, des poursuites et des peines pour les auteurs de violences. Il est important que la prévention soit explicitement inscrite dans la loi.

*« Pour lutter contre la violence envers les femmes, il faut commencer par mettre en place un cadre légal adéquat. C'est une priorité qui incombe en premier lieu aux parlementaires. »*

**Troisièmement**, il faut que les lois **reposent sur des données probantes**. Elles doivent aussi tenir compte des réalités nationales et servir les intérêts de toutes, les femmes rurales et marginalisées comprises. Elles doivent aussi accorder une attention spéciale aux femmes en situation de vulnérabilité ou de crise (les femmes vivant dans des zones de conflit, les femmes migrantes, les victimes de la traite, du commerce du sexe, etc.).

**Quatrièmement**, les lois doivent aussi prévoir des **mécanismes de mise en application** tels que des crédits budgétaires, la mise en place d'un mécanisme institutionnel spécifique destiné à surveiller l'application et la collecte des données statistiques.

**Cinquièmement**, les lois doivent faire l'objet d'un suivi régulier et d'amendements pour tenir compte des réalités nouvelles, combler les lacunes ou corriger les insuffisances.

**Sixièmement**, la législation nationale doit être conforme aux **normes internationales** que les pays se sont engagés à respecter, en se focalisant en particulier sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; sur les conclusions du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes; sur les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies; et sur les instruments régionaux contre la violence envers les femmes.

### **Priorité 3 : Veiller à une bonne application des lois**

Si les lois sont nécessaires, elles ne suffisent pas, car il y a souvent un hiatus entre l'égalité de jure et l'égalité de facto, entre la loi et son **application** effective. C'est aussi aux parlementaires qu'il incombe de combler ce fossé puisqu'ils ont le pouvoir de contrôler l'application des politiques et des programmes et de s'assurer qu'ils répondent aux normes et aux objectifs fixés.

**Premièrement**, les parlementaires doivent veiller, par leurs pouvoirs budgétaires, à ce que les crédits alloués soient à la mesure des priorités fixées dans la loi et des politiques nationales sur la violence contre les femmes. Un budget établi dans un souci d'égalité entre hommes et femmes peut aider à cet égard. Le fait d'évaluer les coûts entraînés par l'application de la loi permettrait aussi de mettre en évidence les conditions d'une bonne application.

**Deuxièmement**, il faut que les parlementaires aient accès à des données complètes, ventilées par sexe, et fassent usage d'indicateurs et d'objectifs pour évaluer l'impact des lois. Il faut que les pays se dotent de capacités statistiques et n'hésitent pas à utiliser les outils et instruments conçus par la communauté internationale dans ce domaine.

**Troisièmement**, les parlementaires devraient se servir des mécanismes parlementaires existants (tels que les commissions parlementaires) ou créer de nouvelles instances parlementaires spécialement chargées de surveiller l'application des lois sur la violence contre les femmes. Ces instances devraient bénéficier de ressources et d'appuis suffisants et avoir le pouvoir d'influencer les travaux du Parlement.

**Quatrièmement**, il faut aussi favoriser la création de mécanismes interinstitutionnels spécifiques et que des parlementaires siègent dans ces organes afin d'améliorer le suivi politique.

**Cinquièmement**, les parlementaires ne doivent pas hésiter à user de tous leurs pouvoirs pour surveiller l'évolution de la violence contre les femmes dans leur pays. Ils doivent demander régulièrement des comptes au gouvernement sur la mise en application des lois et ne pas craindre de poser les questions difficiles. Ils doivent aussi travailler en coopération avec des organismes indépendants tels que les services d'audit ou le bureau du médiateur.

**Sixièmement**, les parlementaires doivent coopérer avec les acteurs de la société civile et les encourager à prendre une part active à l'élimination de la violence contre les femmes.

### **Priorité 4 : Eduquer, sensibiliser et mettre en évidence les violences que subissent les femmes**

Il n'y aura pas de vrais progrès sans une évolution des mentalités et des habitudes sociales et sans une prise de conscience des droits des femmes et de la violence qu'elles subissent. En tant que leaders d'opinion et responsables politiques, les parlementaires doivent donner l'exemple.

**Premièrement**, le changement commence à la naissance. L'éducation des enfants, garçons et filles, sur les droits de la personne humaine et l'égalité entre hommes et femmes, devrait commencer très tôt. Le matériel d'enseignement et d'apprentissage employé dans les écoles devrait être révisé de façon à ne plus véhiculer de stéréotypes. Les familles devraient être l'un des publics ciblés par les activités de sensibilisation aux droits des femmes et de remise en question des stéréotypes sociaux. Il faudrait aussi que l'éducation parentale mette plus en avant les droits des femmes.

*« Il n'y aura pas de vrais progrès sans une évolution des mentalités et des habitudes sociales et sans une prise de conscience des droits des femmes et de la violence qu'elles subissent. En tant que leaders d'opinion et responsables politiques, les parlementaires doivent donner l'exemple. »*

**Deuxièmement**, pour avoir les effets voulus, les lois doivent être connues et comprises. La réforme législative doit donc s'accompagner de campagnes destinées à sensibiliser et à éduquer les femmes à leurs droits. Des campagnes devraient aussi cibler les hommes et les garçons. Aussi faut-il que les parlementaires n'hésitent pas à prendre la parole, à expliquer les lois et à inciter les médias, les milieux associatifs, le secteur privé et d'autres à participer à des programmes d'éducation du public. Les lois doivent être aussi d'accès facile et traduites dans les langues locales.

**Troisièmement**, il faut concevoir des programmes de formation et d'éducation pour le personnel des services chargés de faire respecter la loi, en par-

ticulier les juges et les policiers. Les parlementaires doivent donc veiller à ce que des programmes spécifiques soient conçus pour eux et dotés de fonds suffisants.

**Quatrièmement**, des campagnes de sensibilisation devraient être lancées pour attirer l'attention sur les violences faites aux femmes et y sensibiliser l'opinion. Les parlementaires ne devraient pas hésiter à soutenir des campagnes nationales sur ce sujet ou même à en prendre l'initiative. Il ne faut pas hésiter non plus à profiter de campagnes existantes telles que la campagne du ruban blanc (White Ribbon) ou celle du Secrétaire général de l'ONU pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

### **Priorité 5 : Travailler en partenariat**

Il n'y aura de progrès que si toutes les parties unissent leurs efforts pour instaurer l'égalité et mettre fin à la violence contre les femmes. Les parlementaires doivent présenter un front uni. Il est important de maintenir la communication et de conclure des **alliances** avec d'autres acteurs à tous les niveaux, du local à l'international.

*« Les progrès dépendent essentiellement du partenariat entre hommes et femmes. Il faut mettre en place des programmes et des initiatives pour associer les hommes à la lutte contre la violence envers les femmes et les doter de fonds suffisants. Il faut aussi encourager des hommes à militer pour l'élimination de cette violence, à gagner d'autres hommes à cette cause et à faire évoluer les mentalités et les rôles sociaux. »*

**Premièrement**, les progrès dépendent essentiellement du partenariat entre hommes et femmes. Il faut mettre en place des programmes et des initiatives pour associer les hommes à la lutte contre la violence envers les femmes et les doter de fonds suffisants. Il faut aussi encourager des hommes à militer pour l'élimination de cette violence, à ga-

agner d'autres hommes à cette cause et à faire évoluer les mentalités et les rôles sociaux. La participation d'hommes devrait être valorisée et mise en lumière. Des débats devraient avoir lieu sur la masculinité et le rôle des hommes dans la société.

**Deuxièmement**, les parlementaires doivent contribuer à la formation d'un consensus national sur la nécessité de faire de l'élimination de la violence à l'égard des femmes une priorité. Ce travail devrait commencer dans leurs parlements. Ils doivent constituer des alliances interpartis pour soutenir les initiatives prises pour faire cesser cette violence. Ils doivent aussi coopérer avec d'autres acteurs, en particulier les organisations de base et celles de la société civile.

### **Priorité 6 : Faire preuve de volonté politique**

La violence contre les femmes est une question politique et il faudra une forte volonté politique pour que le recul de cette violence devienne prioritaire.

**Premièrement**, pour faire naître cette volonté politique, les parlementaires doivent avoir les moyens d'attirer l'attention sur la question, disposer de données exactes, connaître la situation, informer d'autres acteurs et les associer aux efforts. Le fait d'évaluer le coût de la violence contre les femmes peut être un puissant instrument de mobilisation. Aussi ne doivent-ils pas hésiter à demander et à soutenir de telles évaluations.

**Deuxièmement**, ils doivent faire continuellement pression sur leur gouvernement pour qu'il poursuive son action ou s'engage à mettre fin à la violence contre les femmes. Ils ne devraient pas hésiter à lui poser des questions et à demander aux ministres de rendre compte de leurs engagements, à organiser des séances d'information et des auditions au Parlement pour convaincre les parlementaires et les dirigeants politiques.

### **Priorité 7 : Se doter d'un solide cadre institutionnel**

Il n'y a pas de changement réel sans un solide cadre institutionnel et des instances nationales qui aient le pouvoir et les moyens d'agir.

**Premièrement**, les parlementaires doivent renforcer la capacité de leur Parlement à agir pour mettre fin à la violence contre les femmes. Ils devraient

se demander quels mécanismes parlementaires il est possible de mettre en place pour soutenir l'action contre la violence à l'égard des femmes. Une des options pourrait être de créer une commission parlementaire spécifiquement consacrée à cette question.

**Deuxièmement**, ils doivent renforcer leur capacité à combattre la violence contre les femmes. Il faudrait encourager des échanges d'expériences entre parlements d'une même région ou même au niveau mondial. Ils ne devraient pas hésiter non plus à demander l'aide d'organisations internationales ou nationales capables d'organiser la formation ou de fournir des experts.

**Troisièmement**, il est crucial que les organes de prise de décision comptent plus de femmes. Les parlementaires doivent élaborer des stratégies pour faciliter leur entrée au Parlement, au gouvernement, dans les tribunaux nationaux, etc.

**Quatrièmement**, les pays devraient se doter de stratégies nationales de parité et leur allouer des fonds suffisants pour que la violence contre les femmes fasse l'objet d'une démarche intégrée et que la réponse qui lui est apportée soit coordonnée.

**Cinquièmement**, tous les moyens de faire reculer la violence contre les femmes devraient être pris en considération et mis en œuvre par les pouvoirs publics à tous les niveaux : national, régional et local. Le renforcement des capacités des organismes ruraux, qui manquent souvent de moyens malgré les besoins importants des populations rurales, devrait retenir particulièrement l'attention.

En bref, les parlementaires doivent coordonner leurs efforts et travailler ensemble – femmes et hommes parlementaires, société civile, gouvernement central et autorités locales, organisations internationales et nationales et simples citoyens. « Ensemble », voilà le maître mot. ■

# Allocution d'ouverture

**M. Anders B. Johnsson**

Secrétaire général de l'Union interparlementaire

A un moment ou à un autre de son existence, une femme sur trois vivant sur notre planète sera tuée, battue, contrainte à avoir des rapports sexuels contre son gré ou maltraitée d'une façon ou d'une autre. Une femme jeune court davantage de risques d'être violée ou exposée à la violence familiale que d'être victime du cancer, d'un accident de la route, de la guerre ou du paludisme. Dans certains pays, la violence familiale concerne une femme sur deux et la moitié des assassinats de femmes sont en réalité le fait d'un partenaire, passé ou actuel.

La violence à l'encontre des femmes se manifeste dans toutes les zones de conflit. A l'est de la République démocratique du Congo, ce sont des centaines de milliers de femmes qui ont été tuées, violées, mutilées, réduites en esclavage et battues, et ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres, de plus en plus nombreux, de situations dans lesquelles les femmes sont systématiquement prises pour cible de la violence et en sont les victimes.

Dans certaines sociétés, battre sa femme est banal. Dans d'autres, des femmes sont tuées en toute impunité pour l'"honneur" ou soumises à des souffrances terribles au nom de la tradition. Aucun pays n'est épargné. Pas un endroit, une société, un pays, un coin de la planète qui ne soit le théâtre de la violence que subissent les femmes.

Voici plus de 30 ans, je suis allé voir un film indien au centre ville de Khartoum. J'en ai oublié l'intrigue, mais je me rappelle distinctement une scène, dans laquelle l'un des acteurs masculins gifle soudain une femme en plein visage, et la réaction que cette scène a suscitée dans le public, qui s'est levé pour applaudir.

Jusque voici peu, je rencontrais rarement des personnes extérieures à la Suède qui lisaient les mêmes livres suédois que moi. Il en va différemment aujourd'hui que tant de personnes ont lu le best-sel-

ler la «trilogie Millenium». Ces trois livres racontent l'histoire d'un journaliste d'investigation qui élucide le mystère d'une série de crimes violents visant des femmes, parmi lesquels le meurtre, le viol et la traite de femmes sur le territoire suédois. Ce journaliste est assisté par une jeune femme, à peine sortie de l'enfance, spécialiste d'informatique et ayant elle-même subi des violences atroces de la part des hommes et de la société.

Où que je me rende, je rencontre des gens ayant lu ces livres et ayant trouvé l'intrigue captivante. Je trouve révélateur de constater qu'aucune de ces personnes n'a pris conscience du fait que le pivot central de ces livres est constitué par la violence à l'égard des femmes.

*« A un moment ou à un autre de son existence, une femme sur trois vivant sur notre planète sera tuée, battue, contrainte à avoir des rapports sexuels contre son gré ou maltraitée d'une façon ou d'une autre. Une femme jeune court davantage de risques d'être violée ou exposée à la violence familiale que d'être victime du cancer, d'un accident de la route, de la guerre ou du paludisme. »*

Il me semble que cette constatation prouve à quel point nous considérons la violence à l'égard des femmes comme normale et l'avons intégrée à la vie quotidienne. Je pense que, sans que nous nous en rendions compte, notre éducation nous incite à pac-



tiser avec la violence et les inégalités. La violence fait partie de notre quotidien chaque jour de l'année. Nous y sommes confrontés dans la rue, à l'école et sur notre lieu de travail. Nous sommes constamment bombardés d'informations, presque invariablement négatives: des informations qui nous montrent la violence, des personnes qui meurent de faim, des moribonds, des morts. Petit à petit, notre sensibilité s'émousse et nous commençons, à notre insu, à tenir un certain degré de violence pour acquis, en arrivant éventuellement au point de ne même plus nous rendre compte du tout de son existence et de ne le reconnaître en aucune manière pour ce qu'il est: une violation brutale des droits de l'homme les plus essentiels et les plus fondamentaux.

Nous devons nous opposer aux attitudes et aux comportements qui pardonnent, tolèrent, excusent ou ignorent la violence commise à l'encontre des femmes. Il est de notre devoir de ne plus considérer cette violence comme acceptable. La violence à l'égard des femmes n'est jamais acceptable. Elle ne saurait être tolérée et ne souffre aucune excuse.

L'inégalité entre les sexes et la discrimination fondée sur le sexe sont à l'origine de la violence auxquelles les femmes sont soumises. Cependant, de façon générale, nos discours en faveur de l'égalité entre hommes et femmes ne débouchent pas sur des actes. La vie partout sur cette planète est remplie de milliers et de milliers de petits gestes, ainsi que de petites coutumes, traditions, habitudes, leçons et images que nous transmettent nos parents, nos enseignants, nos collègues, nos supérieurs, nos dirigeants et les médias, c'est-à-dire à peu près tout le monde. Que nous le voulions ou non, même notre langage corporel trahit une attitude de supériorité des hommes par rapport aux femmes. Vu sous un autre angle, les femmes vivent dans l'ombre des hommes.

Le seul vrai grand défi auquel nous soyons donc réellement tous confrontés est l'indifférence.

Nous savons ce qu'il convient de faire. Chaque pays devra apporter une réponse adaptée aux circonstances qui lui sont propres et les techniques à utiliser devraient maintenant être évidentes. Il nous faut adopter une vue d'ensemble, prévenir et protéger. Nous devons aider les victimes et nous assurer qu'elles seront protégées à l'avenir. Nous devons criminaliser la violence à l'égard des femmes, identifier les coupables et les poursuivre en justice. Nous devons lutter contre l'impunité.

Tout ceci est possible et vous êtes particulièrement bien placés pour instaurer le changement.

Après tout, chacun d'entre vous est un représentant politique et une personnalité connue du public. Vous pouvez vous assurer que la question de la violence à l'égard des femmes figure au premier plan des préoccupations dans votre pays et soit considérée comme une question prioritaire. Vous pouvez faire pression sur votre gouvernement, poser des questions au parlement et prendre publiquement position afin que cette question ne soit pas escamotée à l'échelon national. Vous pouvez fixer des objectifs, élaborer des plans d'action nationaux et demander des comptes à votre gouvernement.

*« Nous devons nous opposer aux attitudes et aux comportements qui pardonnent, tolèrent, excusent ou ignorent la violence commise à l'encontre des femmes. Il est de notre devoir de ne plus considérer cette violence comme acceptable. La violence à l'égard des femmes n'est jamais acceptable. Elle ne saurait être tolérée et ne souffre aucune excuse. »*

Vous pouvez adopter des lois et vous attaquer au cadre juridique général dans lequel évoluent les femmes. L'une des autres priorités vous incombant concerne les réformes législatives destinées à garantir l'égalité entre hommes et femmes du point de vue des droits et des chances. De surcroît, vous pouvez et devriez, je crois, vous pencher sur le programme scolaire enseigné dans votre pays pour veiller à ce que l'éducation que reçoivent vos filles et vos garçons aille dans le sens de l'égalité des sexes et des droits des femmes.

Inutile de vous rappeler que c'est vous qui tenez les cordons de la bourse et que vous pouvez faire en sorte de débloquer les fonds requis, ce qui peut tout simplement vouloir dire prévoir une réaffectation des fonds figurant au budget national pour garantir l'existence de services et de systèmes destinés à prévenir la violence à l'égard des femmes et à la combattre, tout en soutenant les femmes qui en sont victimes.



Dans tous ces domaines, s'offrent à vous des occasions uniques d'instaurer le changement et de l'accompagner. Vous pouvez suivre et évaluer avec précision l'impact des initiatives prises, veiller à ce qu'elles aient l'effet souhaité ou les modifier en conséquence. Pendant la réalisation de toutes ces activités, vous devrez bien sûr écouter les femmes et défendre leurs intérêts.

Au cours des trois jours à venir, vous parlerez plus en détail de ces possibilités de changement, échangerez des avis et écouterez l'expérience des uns et des autres. Cette troisième édition de la Conférence pour les membres des commissions parlementaires traitant de l'égalité des sexes, aujourd'hui en train de s'ouvrir, a pour but de vous soutenir dans le travail que vous réalisez à l'échelon national pour mettre un terme à la violence à l'égard des femmes. L'objectif de cet exercice est d'aller au cœur du problème et de mettre le doigt sur les initiatives concrètes que vous êtes en mesure de prendre, en tant que parlementaires, pour faire réellement évoluer les choses en profondeur et apporter une réponse parlementaire à la violence à l'égard des femmes.

L'UIP s'engage complètement à vous appuyer dans cette entreprise. Lors de la 118<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP, qui s'est tenue au Cap en avril dernier, nos organes directeurs ont fait de la violence à l'égard des femmes l'une des priorités de notre programme de travail. La réunion d'aujourd'hui est la première d'une série d'initiatives qui verront le jour dans les deux années à venir pour vous aider à renforcer votre action à l'échelon national. Nous nourrissons donc l'espoir que les discussions que vous tiendrez ici à Genève seront constructives et vous aideront à définir des stratégies pour l'avenir.

Je vous remercie tous d'être venus si nombreux et me réjouis des discussions à venir. Je voudrais également remercier tous nos partenaires des Nations Unies pour leur soutien, et tous les orateurs d'avoir pris le temps de venir nous faire part de leur expérience. J'adresse aussi mes remerciements à Irish AID et à l'Agence canadienne de développement international, sans lesquelles nous n'aurions pas pu nous réunir aujourd'hui.

Je vous souhaite une excellente réunion et vous remercie de votre attention. ■

# Allocution liminaire

## Prévention de la violence à l'égard des femmes et lutte contre ce phénomène : une question de droits de l'homme et de développement durable

**Mme Pregaluxmi (Pregs) Govender**

Ancienne parlementaire (Afrique du Sud)

Je vous remercie et je remercie l'UIP de m'avoir invitée à prendre part à la réunion d'aujourd'hui. C'est un événement important qu'une réunion rassemblant des membres de commissions parlementaires du monde entier traitant de l'égalité des sexes pour débattre de la manière de lutter contre la violence à l'égard des femmes. Cette réunion est d'autant plus importante que la violence contre les femmes est un problème mondial que nous devons traiter ensemble.

La question que j'aimerais aborder est la suivante : comment assurer la cohésion de tous les programmes particuliers dans lesquels nous nous lançons pour faire reculer la violence et, ce, dans un monde où la violence est croissante.

Quels sont donc ces liens que nous devons créer ?

*« La violence à l'égard des femmes est une question de pouvoir. Tout ce qui réduit les femmes à l'impuissance doit être examiné, d'où l'importance d'une budgétisation égalitaire. »*

En Afrique du Sud, les stratégies tant de lutte contre l'apartheid que pour la démocratie sont riches d'enseignements. Ainsi, deux ans avant les premières élections démocratiques, se déroulait une très importante campagne, dite campagne de coalition nationale des femmes pour une charte des femmes, qui a mobilisé des femmes d'organisations très diverses sur le plan politique où se mêlent les classes sociales et les cultures de toute l'Afrique du Sud. Ces dernières exigeaient un changement et la

possibilité de faire entendre leur voix lors de la période transitoire de négociations, mais aussi sur la Constitution et l'avenir du pays. Elles furent près de 2 millions dans les zones urbaines et rurales à se mobiliser, notamment lors des consultations préparatoires. Elles voulaient le changement partout, du droit à l'eau à celui de mettre fin à la violence dans leur vie.

Le lien entre tous ces éléments est absolument essentiel - il s'agit du lien entre le fait que la violence prend des formes physiques, sexuelles, psychologiques et spirituelles et le fait qu'elle est souvent liée aux conditions politiques et économiques. Pour combattre la violence, nous devons tenir compte de ces liens. La Constitution d'Afrique du Sud est souvent citée en exemple car elle se soucie d'égalité entre les sexes, de droits des femmes, de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, de leur droit à disposer de leur corps, de leurs droits socio-économiques et ceux en vertu du *Bill of Rights on socio-economic rights* (Déclaration des droits socio-économique). Le premier parlement démocratique d'Afrique du Sud a mis en place des institutions comme la Commission mixte pour l'amélioration de la qualité de la vie et de la condition de la femme. Cette commission a été chargée de s'assurer que le gouvernement respectait ses engagements aux termes de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et du Programme d'action de Beijing. Il fallait définir les priorités et la Commission a décidé de s'attaquer d'abord à la pauvreté, à la violence et au VIH/sida, trois domaines d'action vitaux et englobants. Elle a tenu des auditions publiques sur chacune de ces questions. Elle a soumis des rapports au Parlement, dégageant des priorités législatives qui allaient du projet de loi sur la violence familiale aux modifications des lois sur le travail, de sorte que les droits des

femmes sur les lieux de travail soient respectés. Près de 80 pour cent de ces textes avaient force de loi à la fin de la première législature, en 1999.

En 1994, ce que l'on désigne aujourd'hui par le terme budgétisation soucieuse d'égalité des sexes a été instituée sous forme de proposition dans le débat budgétaire. En 1999, nous avons travaillé par l'intermédiaire de la Commission des finances et de la Commission de la condition féminine pour faire en sorte que cela ait un impact sur le budget national. Les instances chargées d'examiner le budget se sont engagées à ce que des données soient recueillies, à ce qu'elles soient ventilées entre hommes et femmes et à ce qu'elle tienne compte des indicateurs et des objectifs. Cet engagement était clair et il incluait, à titre pilote, des exemples très précis de ce que devait être un budget soucieux d'égalité des sexes. Le meilleur exemple en est la campagne pour l'eau menée au sein du Ministère de l'eau et des forêts. Le gouvernement s'est engagé à réserver 60 pour cent des emplois créés dans cette division aux femmes des zones rurales, à accorder des horaires souples à celles ayant des responsabilités parentales, etc. Durant le premier trimestre 1998, année de lancement du programme, 20 000 des 40 000 emplois créés sont allés à des femmes.

Quel est le lien avec notre sujet ? Le lien est que la violence à l'égard des femmes est une question de pouvoir. Tout ce qui réduit les femmes à l'impuissance doit être examiné, d'où l'importance d'une budgétisation égalitaire, non seulement pour veiller à l'application de la loi sur les violences familiales, mais dans tous les domaines de l'action politique, de sorte qu'elle s'attaque aux inégalités et qu'elle ne les augmente pas. Quel meilleur moyen de mesure que des budgets égalitaires entre les sexes l'occurrence ?

N'oublions pas, non plus, que la violence à l'égard des femmes déprécie, de fait, la vie des femmes et des filles. Par ses choix et priorités budgétaires un gouvernement montre le prix qu'il attache à la vie des uns et des autres dans le pays. Ces choix au niveau macroéconomique déterminent la part du gâteau accordée à tel ou tel secteur, c'est-à-dire la part du budget total. On exprime ses choix par la fiscalité : on accroît ou baisse les impôts et taxes pour les nantis ou on impose des droits d'utilisation pour les démunis, notamment dans le secteur de la santé. De même on montre ses priorités en augmentant les dépenses militaires ou en baissant les dépenses socio-économiques.

En Afrique du Sud, le gouvernement a pris, en 1996 suite au Programme d'action de Beijing, le très important engagement de baisser les dépenses militaires et de consacrer les ressources ainsi dégagées à l'accession des femmes aux responsabilités. Toutefois, quelques années plus tard, cet engagement a été oublié puisque l'Afrique du Sud s'est lancée dans un contrat d'armements, estimé initialement à 28 milliards de rands et qui est désormais estimé à 100 milliards de rands.

Les avancées sur la budgétisation dans un souci d'égalité des sexes et les modifications apportées à la législation au cours de cette première législature, de 1994 à 1999, ont donné toute leur force aux commissions parlementaires. La première à porter cette idée fut celle des finances. Elle s'est dotée d'un groupe de travail sur l'égalité entre les sexes et l'économie qui a dû œuvrer de concert avec d'autres commissions vu l'ampleur de la tâche. Il fallait veiller, en effet, à ne pas cantonner la budgétisation égalitaire entre les sexes à quelques programmes ad hoc, sachant que ces programmes ne représentent même pas 2 pour cent de la plupart des enveloppes budgétaires. La question était donc : quid des 98 pour cent restants ? Un autre organe revêtait la plus haute importance, une commission au nom interminable qui a fait ses débuts comme commission ad hoc'. Le budget dérisoire dont ils disposaient n'a pas empêché ses membres d'être ambitieux en fixant leurs pouvoirs et priorités. Luttant pour acquérir le statut de commission de plein droit avec des ressources à l'avenant, faisant feu de tout bois, elle a multiplié les auditions publiques, interpellé des ministres, posé des questions, etc.

Les parlementaires qui prennent pour cheval de bataille l'égalité entre les sexes doivent savoir qu'ils luttent pour les droits des femmes dans des systèmes patriarcaux. Vaste programme s'il en est car l'esprit patriarcal est omniprésent : dans l'économie, la religion, la société. Affronter ce système c'est donc transformer la société et il ne saurait être question de se laisser enfermer dans le carcan d'un poste, d'un statut, de ressources ou d'une autorité octroyés par ce même système patriarcal. Il est aisé de réduire au silence et de manipuler ceux qui se contentent de pouvoirs ainsi accordés, de sorte qu'ils entérinent des décisions fondamentalement contraires aux droits et au pouvoir des femmes au lieu de construire un pouvoir dans un contexte d'impuissance.

Comment se fait-il qu'en Afrique du Sud, comme dans tant d'autres pays, les violences faites aux femmes soient si courantes ? Des statistiques du FBI sur la violence en Afrique du Sud, mal interprétées, ont défrayé les médias du monde entier. Cette étude indique, en fait, que l'Afrique du Sud a le TAUX le plus élevé de signalements d'actes violents dans le monde, et non d'actes violents. La nuance est d'importance, d'autant qu'il n'a pas été facile de convaincre les femmes de porter plainte chaque fois qu'elles sont en butte à de tels agissements, de mener campagne dans les rues et à l'extérieur des tribunaux. En réalité, ce taux de signalement est une victoire même si, il faut bien le dire, les niveaux de violence restent consternants.

Alors pourquoi tant de violence ? C'est que le patriarcat n'est pas un ennemi aussi visible dans un État d'apartheid que dans un État démocratique. Le patriarcat s'insinue dans les partis politiques, les mouvements de libération, il est dans les esprits. Il est en nous, dans notre cœur et notre esprit. Pour que les choses changent vraiment, pour prévenir vraiment la violence contre les femmes, nous allons devoir nous attaquer à ce problème.

La lutte contre la violence à l'égard des femmes exige une approche globale. Nous ne pouvons pas nous limiter à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et au Programme d'action de Beijing. Il faut donc que les pays examinent chaque accord commercial, chaque politique économique pour savoir qui ils servent et qui ils acculent à l'impuissance. Ainsi, l'Afrique du Sud s'est conformée à l'accord commercial et tarifaire qui a détruit d'innombrables emplois dans le pays, notamment chez les femmes des secteurs de l'habillement et du textile. Ces femmes s'étaient battues, dans les syndicats, pour leurs droits du travail, et elles avaient obtenu gain de cause dans une démocratie. Mais voilà, il y eut cet accord commercial et tarifaire que des parlementaires (comme dans la plupart des pays) ont entériné. Ces femmes ont perdu leur travail et ont été plongées dans la précarité : emplois saisonniers, petits boulots, etc. Elles sont beaucoup plus vulnérables aujourd'hui, victimes toutes désignées, ainsi que leurs enfants, de la traite et de la prostitution en raison de leur pauvreté. . Dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services, des services de base comme l'eau ont été privatisés dans de nombreux pays d'Afrique. Au Sénégal, l'un des premiers

pays d'Afrique où on a jugé bon de privatiser l'eau, les études montrent que les femmes passent plus de temps à porter de l'eau potable et à en chercher qu'avant la privatisation.

L'usage qu'on fait du pouvoir, voilà ce qui importe ! Le patriarcat c'est le pouvoir de la haine, de la cupidité et de la peur. Le pouvoir de la guerre engendre la guerre, le génocide et fait que le viol devient une arme de guerre. Quelle est l'alternative à ce pouvoir ? Si le pouvoir patriarcal est celui de la haine, peut-on lui opposer le pouvoir de l'amour ? Ou s'il est le pouvoir de la peur, celui du courage ? Si le patriarcat nous somme de nous soumettre, faut-il se rebeller ?

*« La lutte contre la violence à l'égard des femmes exige une approche globale. Nous ne pouvons pas nous limiter à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et au Programme d'action de Beijing. Il faut donc que les pays examinent chaque accord commercial, chaque politique économique pour savoir qui ils servent et qui ils acculent à l'impuissance. »*

Voici une citation d'un livre que j'ai écrit, *Love and Courage: A Story of Insubordination*<sup>2</sup>, « Le gouvernement de l'apartheid a détourné des sommes colossales pour faire la guerre à ses propres citoyens. Il a créé un État militarisé à l'extrême où les vagins des femmes et leurs seins sont devenus l'objet de toutes les perversités. Dans les lieux de détention, des tortionnaires introduisaient des rats dans les vagins des femmes et écrasaient leurs seins. Des miliciens déchainés éviscéraient des femmes enceintes. Ce sadisme sans bornes pouvait être le fait d'inconnus, mais aussi de proches. La guerre des militaires a pris fin et l'État de l'apartheid a été aboli, mais cette guerre silencieuse perdure ».

« La démocratie était établie depuis deux ans quand un juge, statuant sur le cas d'un père qui avait violé ses deux filles, jeunes, pendant sept ans, a

déclaré : 'La déviance sexuelle du père s'est limitée à sa propre famille et rien ne donne à penser qu'elle se serait exprimée en dehors de la cellule familiale'. Ce magistrat a estimé que le viol au sein de la famille appelle une peine plus légère. »

« Les membres de la Commission, furieux, ont dénoncé ce verdict. Ils ont tenu des auditions, demandant aux parties prenantes leur avis sur les violences qui, dans la société, prennent toutes les formes : viols brutaux, meurtres de 'sorcières' sur le bûcher, coups, meurtres de femmes, sans oublier l'humiliation quotidienne du harcèlement sexuel. Les intervenants ont été invités à dire quels obstacles, à leur avis, s'opposaient à la bonne application des lois sur les violences à l'égard des femmes, notamment la loi sur les violences familiales et la nouvelle loi sur les libérations sous caution et sur les peines minimales. La commission a également réfléchi aux solutions, afin que les femmes puissent exercer les droits obtenus sous la jeune démocratie. Le but était que 'les lois adoptées ne restent pas lettre morte, ne soient pas vidées de leur sens, et qu'elles contribuent réellement à améliorer la vie des femmes et des enfants de notre pays'. Ces auditions ont suscité une profonde controverse dans le pays mais je ne vais pas entrer dans les détails ».

« Lors du second débat et contrairement au premier, je n'ai pas parlé de lois, de budgets, de programmes et d'institutions, si importants soient-ils. J'ai choisi de dire ce que j'avais sur le cœur espérant

que mes propos, par delà les querelles politiciennes, feraient prendre conscience de l'urgence : mettre fin à la violence. Car la violence n'est pas le propre de notre pays mais un phénomène mondial. Les femmes d'Afrique du Sud refusaient, désormais, d'être muselées et nous avons une occasion rêvée de combattre une violence qui puise ses racines non seulement dans l'apartheid et dans notre passé patriarcal et capitaliste, mais au-delà du colonialisme, au-delà même des temps bibliques, dans des croyances profondes sur l'essence de l'homme et de la femme qui nient notre unicité, des croyances qui donnent à Dieu la voix d'un patriarche et non la Voix d'un amour inconditionnel nous renvoyant à ce que nous avons de meilleur, que nous soyons hommes ou femmes. »

J'ai présenté dans ce discours certains des enseignements que les femmes sud-africaines ont retirés du combat contre l'apartheid et de la lutte pour la démocratie et les droits des femmes. Pour l'essentiel, notre histoire est universelle - j'espère que certaines des leçons pourront en être tirées et adaptées aux différents contextes qui sont les vôtres dans vos pays et que nous affrontons ensemble sur notre planète. ■

## Notes

- 1 Commission pour l'amélioration de la qualité de vie et de la condition de la femme.
- 2 Govender, Pregaluxmi. *Love and Courage : A Story of Insubordination*, (Paperback – 1er avril 2008)



**METTRE FIN AUX VIOLENCES À L'ÉGARD DES FEMMES :  
MOYENS DE LUTTE ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES**

**1**



## Vue d'ensemble et débat

La séance a été consacrée à un examen de **l'action menée** en réponse aux violences faites aux femmes. L'exposé principal portait sur les grandes lignes de la stratégie globale de lutte contre violence, qui privilégie la prévention des actes violents, la protection des personnes vulnérables et l'aide aux victimes. Au cours du débat, les participants se sont penchés sur les obstacles qui limitent la capacité des parlements à combattre ce phénomène.

L'exposé a été présenté par Mme María José Alcalá, Conseillère principale, Section Mettre fin à la violence à l'égard des femmes, UNIFEM. Mme Alcalá a appréhendé le problème dans son contexte mondial, en dégageant des tendances générales et en proposant des stratégies pour en finir avec la violence.

**Mme Alcalá :** Pendant plus de dix ans, les femmes travaillant au sein des gouvernements nationaux, des organisations internationales, des ONG et des groupes d'intérêts de la société civile ont appelé l'attention sur le problème de la violence à l'égard des femmes et milité pour qu'il figure au premier rang des **priorités internationales**. Cette campagne a conduit récemment à la publication de statistiques qui mettent en évidence la prévalence alarmante des violences infligées aux femmes par leur compagnon et des violences sexuelles à l'encontre des femmes et ont enfin permis d'inscrire la violence à l'égard des femmes au nombre des objectifs des politiques intergouvernementales, aux côtés d'autres priorités connexes comme la réduction de la pauvreté, le développement, la paix et la sécurité.

Désormais, la quasi-totalité des législations nationales sanctionnent la violence fondée sur le sexe, qui a déjà fait l'objet de nombreuses résolutions phares du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il est unanimement

admis aujourd'hui que, pour atteindre les **Objectifs du Millénaire pour le développement**, il faut à titre prioritaire combattre la violence de l'égard des femmes. L'attention que cette cause suscite depuis quelques années se traduit par une augmentation des ressources qui lui sont consacrées. Les parlementaires doivent travailler ensemble pour mettre à profit cette occasion sans précédent de faire aboutir la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Pour y parvenir, il faudra apporter de nombreux changements à l'action que mènent les organisations et les parlementaires : le caractère fragmentaire des interventions, l'absence de données et de systèmes d'information fiables, le peu de ressources investies dans l'évaluation des projets et le manque d'infrastructures de nature à répondre aux besoins des femmes et des filles vulnérables sont autant de problèmes qui continuent de freiner les avancées dans ce domaine. Ces carences tiennent au fait que, jusqu'à une époque récente, la lutte contre les violences faites aux femmes a été largement négligée. Il s'agit d'un domaine dans lequel les associations de femmes et les ONG jouent traditionnellement un rôle prépondérant. Or, en règle générale, ces organisations mettent en œuvre des projets modestes, ponctuels, qui ne bénéficient pas de financements suffisants. Les initiatives engagées à ce jour ont donc été très mal coordonnées, ce qui a entraîné une fragmentation des interventions, aggravée par le manque de capacités nationales. La violence à l'encontre des femmes est un phénomène transversal qui ne pourra être éliminé que dans le cadre d'une **démarche multisectorielle**, ce qui suppose une coopération accrue entre les différents acteurs concernés. De solides mécanismes de coordination, tels que les commissions parlementaires, pourraient être mis en place à cette fin, pour assurer le suivi

de cette coopération et veiller à ce qu'elle s'opère en toute transparence.

Il existe de nombreux exemples de **bonnes pratiques** et de méthodes éprouvées applicables à la prise en charge des victimes et des auteurs d'actes de violence ou aux réformes à engager pour rendre les politiques et les législations plus efficaces. Globalement, les stratégies d'aide aux victimes ont souffert d'un manque patent de financements. En l'absence des ressources nécessaires pour former et équiper du personnel et appuyer la mise en œuvre de projets plus ambitieux, les interventions visent essentiellement à aider les victimes en parant au plus pressé, et bien peu a été fait jusqu'à présent en matière de prévention. Des **normes minimales** doivent être appliquées dans le cadre des politiques, des lois et des programmes si l'on veut améliorer la prise en charge des victimes dans le court et long terme. Il faut impérativement garantir le respect des droits des femmes victimes de mauvais traitements. L'expérience montre que lorsque la loi ne garantit pas le respect des droits des victimes à la confidentialité, à la sécurité de la personne, à l'autonomie et au choix, celles-ci préfèrent souvent ne pas signaler les faits et s'abstenir de demander de l'aide. Les politiques doivent être conçues de manière à faciliter les démarches des femmes qui souhaitent demander de l'aide. Il faut mettre en place des dispositifs d'intervention d'urgence tels que des permanences téléphoniques, qui doivent fonctionner gratuitement, 24 heures sur 24. Il faut aussi former des conseillers capables de répondre à des appels de détresse et d'intervenir en première ligne. De même, un réseau bien structuré d'orientation des victimes doit être mis en place, de sorte que les femmes et les filles puissent obtenir sans délai l'aide dont elles ont besoin.

Les interventions qui font suite au signalement de cas de violence doivent être globales et intégrées, de sorte que les victimes puissent avoir accès simultanément à tous les services de première ligne. Ce « **guichet unique** » doit permettre aux victimes de prendre immédiatement contact avec les services de police, les dispensaires (et leurs services de dépistage) et les services d'aide juridique. D'autres stratégies de première ligne sont axées sur la création de centres d'accueil où les femmes peuvent trouver refuge et protection, l'accès universel aux services de prise en charge des victimes de viols, la promotion de groupes de soutien aux femmes, qui appor-

tent une aide psychologique aux victimes dans les heures qui suivent les faits ou les accompagnent dans leurs démarches si elles décident d'engager des poursuites.

*« La violence à l'encontre des femmes est un phénomène transversal qui ne pourra être éliminé que dans le cadre d'une démarche multisectorielle, ce qui suppose une coopération accrue entre les différents acteurs concernés. De solides mécanismes de coordination, tels que les commissions parlementaires, pourraient être mis en place à cette fin, pour assurer le suivi de cette coopération et veiller à ce qu'elle s'opère en toute transparence ».*

En règle générale, c'est d'abord aux **services de police et de santé** que les femmes victimes de violences s'adressent. Il est donc essentiel que les agents de police et des services de santé soient à la fois préparés et réceptifs. Toutes les femmes et les filles s'adressent un jour ou l'autre à des services de santé. Ces derniers sont par conséquent une composante stratégique du dispositif de lutte contre les violences à l'égard des femmes. S'agissant des services de police, l'expérience montre que les équipes spécialisées dans l'accueil des femmes victimes de violences sont parfois marginalisées ou sous-financées. Il faut donc déployer des efforts concertés pour expliquer aux agents de police ce qu'ils sont censés faire lorsqu'ils se trouvent face à une victime ou un auteur d'actes de violence. Les pratiques optimales applicables à la prise en charge des auteurs de violences ne sont pas aussi clairement définies que celles qui concernent les victimes. Les parlementaires doivent être tenus informés du débat sur les avantages respectifs de mesures comme les décisions de justice, les programmes pour conjoints violents et les services de gestion de la colère, afin de choisir la solution la mieux adaptée au contexte considéré.



S'agissant de la **réforme des politiques**, les parlements ont tout intérêt à s'appuyer sur des pratiques optimales et à consulter les organisations compétentes quant aux moyens de venir à bout des problèmes qu'ils rencontrent. À titre d'exemple, certains rapports indiquent que la violence à l'égard des femmes est plus fréquente dans les groupes exclus ou marginalisés. La législation doit donc être modifiée, afin de mieux cibler les groupes les plus touchés et de faire en sorte que les droits des femmes et des filles vulnérables soient dûment protégés. Il convient en particulier de cibler des groupes d'âge précis, comme les adolescents, et d'adapter les politiques en conséquence. Il ne faut pas perdre de vue que les politiques et les lois ont un rôle majeur à jouer dans la définition des responsabilités du secteur public, des droits des individus et des capacités et compétences dont les différents secteurs concernés doivent disposer pour être à même d'intervenir de manière adéquate face à des actes de violence. Il importe par conséquent d'adopter des lois qui visent principalement à encourager la qualité des interventions, mais prévoient aussi des sanctions en cas de manquements.

Il faut impérativement **en finir avec l'impunité** des auteurs de violences. Dans nombre de cas, les actes de violence sont passibles de sanctions très légères, et il arrive que les auteurs ne soient même pas inquiétés. Les taux de poursuite sont faibles, ce qui signifie que les lois ne sont pas appliquées. Les codes pénaux doivent être révisés et prévoir des sanctions à la mesure de la gravité de la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes. L'objectif doit être aussi de briser les tabous, afin que les parlementaires puissent légiférer en conséquence. Les principes du droit coutumier doivent être harmonisés avec ceux du système judiciaire, afin que les membres de groupes marginalisés ou négligés, et notamment les minorités ethniques et les travailleurs migrants, puissent bénéficier d'une protection juridique.

Il faut définir des orientations stratégiques axées sur la **prévention**. Investir dans la prévention suppose de s'attaquer aux causes profondes de la violence à l'égard des femmes, car il n'y a pas d'autre moyen de mettre un terme à ce phénomène. Il faut pour cela rompre avec les pratiques passées et s'employer à faire évoluer les comportements et les mentalités à l'échelle communautaire. Il s'agit en particulier d'instaurer un dialogue suivi avec

les adolescents et les hommes et d'adopter des politiques adaptées aux besoins de ces deux groupes stratégiques.

Le **suivi des progrès** est une composante majeure de la prévention. La collecte de statistiques et de données revêt à cet égard une importance primordiale, et les parlementaires doivent veiller à ce qu'un dispositif adapté soit mis en place à cette fin. Il importe également de suivre les flux et la répartition des ressources, afin de s'assurer que les budgets sont respectueux de l'égalité des sexes et de répartir équitablement les fonds entre les secteurs dans lesquels les besoins sont les plus criants. La liste d'évaluation en 10 points élaborée par l'UNIFEM est un des outils qui permettent de mesurer les progrès accomplis; elle pourrait faciliter, à l'instar d'autres modèles comparables, le suivi des avancées réalisées à l'échelle nationale.

### Débat en plénière

- Comment votre pays lutte-t-il contre la violence à l'égard des femmes ? Quelle stratégie a-t-il adoptée ?
- Quels sont les principaux problèmes rencontrés ?
- La violence à l'égard des femmes est-elle un enjeu prioritaire pour votre commission parlementaire ?

Plusieurs questions ont été soulevées au cours du débat. Les participants ont d'abord souligné que la violence à l'encontre des femmes n'épargne aucun pays, bien que la prévalence du phénomène soit généralement sous-estimée ou mal comprise. Pour s'attaquer efficacement aux problèmes, les pouvoirs publics doivent en premier lieu reconnaître son existence et faire de son élimination une priorité. Ils doivent ensuite faire preuve de la **volonté politique** et mobiliser les **ressources financières** nécessaires pour engager une stratégie globale de lutte contre la violence fondée sur le sexe. À ce jour, les pouvoirs publics et les parlements se sont employés pour l'essentiel à modifier le cadre législatif afin de renforcer le dispositif de protection. De fait, ces 10 dernières années, la quasi-totalité des États ont promulgué de nouvelles lois qui criminalisent diverses formes de violence. S'il faut y voir un signe encourageant de la détermination des autorités à combattre le problème, il est évident aujourd'hui que ces mesures n'ont pas suffi à modifier en profondeur le cadre lé-

gislatif et à renforcer la protection des individus. Les parlementaires doivent donc adopter de nouvelles orientations stratégiques pour être mieux à même de combattre les causes profondes des violences faites aux femmes.

Les pays qui s'attaquent à la violence à l'égard des femmes se heurtent le plus souvent à des difficultés touchant à la mise en œuvre et à l'application de la loi, aux normes et aux tabous sociaux et à l'accès aux groupes vulnérables. Plusieurs participants ont fait remarquer que le **fossé entre législation et mise en œuvre ne cesse de se creuser dans nombre de pays** et ont exprimé leur préoccupation face au décalage fréquemment observé entre protection *de jure* et *de facto*. À titre d'exemple, les mutilations génitales féminines persistent dans de nombreux pays où la loi interdit pourtant ces pratiques – et il ne peut en être autrement si la législation n'est pas correctement mise en œuvre ou s'il n'existe aucun mécanisme garantissant le respect des lois. Ce constat vaut tout particulièrement pour les sociétés mixtes de droit formel et de droit coutumier, dans lesquelles le droit coutumier peut dans certains cas faire obstacle à l'application des lois sanctionnant les violences faites aux femmes. À l'évidence, il faut prendre en considération les normes sociales et les traditions en vigueur dans les communautés ethniques et religieuses, et harmoniser le droit formel avec les pratiques coutumières, tout en veillant à ne pas compromettre l'application de normes reconnues.

Les participants ont exprimé leur inquiétude face à la persistance de la **violence intrafamiliale**, qui constitue un grave problème. Dans nombre de pays, la présence d'une importante « société silencieuse » composée des victimes et des témoins d'actes de violence met en évidence la faillite avérée de politiques qui n'ont pas suffi à donner aux femmes la confiance nécessaire pour faire valoir leurs droits et dénoncer les violences dont elles sont victimes. Les parlementaires doivent donc en priorité encourager le débat public sur la violence à l'égard des femmes et lutter contre les forces qui contribuent, au sein de la société, à ostraciser et à couvrir d'opprobre les femmes et les filles victimes de violences.

Les participants, tout en reconnaissant que la violence à l'encontre des femmes touche tous les groupes socio-économiques, ont recensé un certain nombre de **groupes particulièrement vul-**

**nérables**. Les femmes et les filles qui vivent dans des communautés pauvres et marginalisées sont les plus exposées, et il faut donc continuer à mener des politiques visant avant tout à les protéger. Les femmes migrantes, demandeuses d'asile, incarcérées ou victimes de la traite des personnes sont généralement les laissées-pour-compte des politiques, et il faut mobiliser davantage de moyens pour répondre à leurs besoins particuliers. Les politiques doivent aussi faire davantage pour protéger les femmes et les filles en temps de guerre et de conflit. Enfin, il faut définir des solutions concrètes pour aider les femmes à combattre la violence fondée sur le sexe sans craindre de répercussions négatives pour elles-mêmes ou leurs familles.

Les pouvoirs publics ont déjà pris des mesures en réponse à tous ces problèmes : ils ont ouvert des permanences téléphoniques fonctionnant 24 heures sur 24, créé des centres d'accueil et d'hébergement, modifié les programmes scolaires pour remettre en question des comportements préjudiciables aux femmes et informer les garçons et les filles de leurs droits, et lancé des campagnes d'information afin de sensibiliser davantage le public au problème de la violence à l'égard des femmes. Dans le domaine législatif, plusieurs pays ont modifié certaines lois sur le mariage, le divorce ou à la nationalité jugées discriminatoires et s'efforcent désormais d'établir des budgets respectueux de l'égalité des sexes. Tous ces changements sont révélateurs de l'intérêt grandissant que suscitent les stratégies fondées sur une appréciation globale de l'impact de la violence, tous domaines confondus.

L'orientation stratégique des politiques doit être axée sur la prévention. Un **dispositif de prévention** doit avoir pour objectif de cerner les causes profondes de la violence pour ensuite y apporter des réponses ciblées et multidimensionnelles. Pour participer à la définition des grands objectifs à atteindre, les parlementaires doivent travailler en liaison avec la société civile et la communauté des ONG. La participation active de la société civile est une composante fondamentale de toute stratégie de prévention; la société civile doit contribuer à favoriser la communication avec le public, et en particulier avec les adolescents et les hommes. Les partenariats « non traditionnels » doivent être encouragés. La coopération avec les hommes est absolument essentielle à l'évolution d'at-

titudes et de comportements qui peuvent conduire à des actes violents. Les campagnes telles que la Campagne du ruban blanc des hommes voués à mettre fin à la violence faites aux femmes par les hommes vont dans ce sens et sont d'utiles instruments de mobilisation.

Enfin, il faut que les femmes militent au sein mêmes des instances décisionnelles en faveur de la lutte contre la violence, ce qui suppose d'accroître la **représentation des femmes en politique**, y compris, au besoin, par le biais de mesures telles que les quotas. ■

*« L'Union interparlementaire engage les parlements à examiner la législation pour repérer les pratiques et les traditions qui font obstacle à l'égalité effective entre les sexes et à éliminer l'inégalité dans tous les domaines, en particulier l'éducation, la santé et l'accès à la propriété et à la terre. »*

Résolution de l'UIP, 114ème Assemblée, 12 mai 2006, paragraphe 12

# Mettre fin aux violences à l'égard des femmes : Moyens de lutte et orientations stratégiques

**Mme María José Alcalá**

Conseillère principale, Section Mettre fin à la violence à l'égard des femmes, UNIFEM

Les statistiques mondiales sont alarmantes : près de la moitié des femmes souffrent de violences infligées par leur compagnon et une sur cinq d'agressions ou de menaces d'agression sexuelle.

Aujourd'hui, heureusement, grâce aux luttes menées depuis des décennies par le mouvement des femmes, les violences faites aux femmes ne sont plus considérées comme une simple question féminine, mais font partie des priorités de l'action intergouvernementale pour la paix et la sécurité, la réduction de la pauvreté et le développement, les droits de l'homme et l'égalité entre les sexes. Plus que jamais, des États du monde entier adoptent lois, plans d'action et politiques visant à mettre un terme à ce fléau. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies depuis 2006 définissent concrètement les mesures que les gouvernements s'engagent à prendre. Et le Conseil de sécurité n'est pas en reste (résolution 1820, en particulier). Partout on s'accorde sur les priorités exposées dans l'étude très exhaustive du Secrétaire général de l'ONU, datant de 2006, sur les violences à l'égard des femmes, sans oublier les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Les OMD, adoptés en 2000 par les chefs d'État et de gouvernement, ne fixent pas d'objectif chiffré pour la lutte contre les violences faites aux femmes : le fameux « objectif manquant ». Le Projet du Millénaire de l'ONU (2005), groupe consultatif de 250 experts internationaux qui conseillent le Secrétaire général, estime sans ambiguïté que, si l'on veut réaliser les OMD, il faut faire de la suppression des violences à l'égard des femmes une priorité stratégique.

Nul ne conteste désormais que ce phénomène amoindrit la productivité des femmes et le capital humain des pays aux prises avec la pauvreté. Voilà pourquoi cette question est devenue une priorité

internationale, ouvrant pour la première fois une possibilité de progrès réel. On ne peut que s'en féliciter.

Avec l'attention politique viennent des ressources matérielles qui faisaient cruellement défaut. Ainsi, le Président du Brésil a annoncé que près de 600 millions de dollars des États-Unis seront accordés aux programmes de lutte contre les violences faites aux femmes. Un projet de loi actuellement soumis au Congrès des États-Unis porte sur l'attribution de ressources importantes à des programmes similaires à l'étranger. Il y a donc des raisons d'espérer car un boulevard s'ouvre à l'action collective.

*« Aujourd'hui, heureusement, grâce aux luttes menées depuis des décennies par le mouvement des femmes, les violences faites aux femmes ne sont plus considérées comme une simple question féminine, mais font partie des priorités de l'action intergouvernementale pour la paix et la sécurité, la réduction de la pauvreté et le développement, les droits de l'homme et l'égalité entre les sexes. »*

Malgré cette mobilisation des politiques, il reste que la violence à l'égard des femmes a été négligée pendant des dizaines d'années et que l'action contre ce phénomène a souffert d'un sous financement patent. On a vu des organisations, essentiellement féminines, et des associations s'essouffler derrière de

petits projets faute de moyens et ce domaine pâtit encore d'un manque de capacités nationales et de savoir-faire de pointe, d'autant que ces petits projets ne suscitent qu'un faible écho. Beaucoup de pays ont peu de centres d'accueil pour les femmes victimes, voire aucun, et leurs systèmes de collecte de données, insuffisants, ne permettent pas de suivre l'évolution du phénomène. Bref, les progrès ne sont pas au rendez-vous. Des années de négligence et de sous-financement se traduisent par un investissement très insuffisant dans les moyens d'évaluation. Résultat : même si la somme des actions accomplies et des bonnes pratiques est loin d'être négligeable et pourrait constituer un bon point de départ, on dispose de très peu d'éléments concrets pour déterminer ce qui est vraiment efficace. Il est donc indispensable d'investir dans l'évaluation.

La multiplicité de ces projets, isolés, modestes et ponctuels, montre que l'action est trop fragmentaire. Des associations, de plus en plus nombreuses se joignent au combat contre les violences faites aux femmes, mais les organes de coordination font toujours défaut. On ne mettra un terme à ce fléau que si les pouvoirs publics et la société civile œuvrent de concert. La coordination, au lieu d'être forte et assortie de systèmes de suivi et d'information dignes de ce nom, est encore disparate et fragile, sans compter l'insuffisance chronique des ressources dont elle souffre.

Essayons de dresser un bilan, même sommaire, des réussites, des méthodes mises en œuvre et des leçons apprises. Dans quels domaines est-il encore difficile de déterminer les critères d'efficacité ?

En commençant par les prestations aux victimes, développées depuis des dizaines d'années avec des financements insuffisants, l'essentiel du travail n'est qu'une réaction, puisqu'il vise à offrir aux victimes l'indispensable assistance immédiate et à long terme. Quelles normes minimales doit-on toujours avoir à l'esprit lorsqu'on met en place des politiques, des lois et programmes ? Avant tout, il faut garantir les droits des femmes en détresse : droit à la confidentialité, à la sécurité de la personne, à l'autonomie et au choix. L'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), ayant analysé les législations d'Amérique latine sur des années, est arrivée à quelques conclusions utiles pour l'élaboration des lois, notamment que l'obligation de signalement n'est pas souhaitable. Beaucoup de lois de la région faisaient obligation aux personnels médi-

caux de signaler les violences, indépendamment de ce que la victime souhaite. Conséquence, nombreuses étaient celles qui, craignant que leur droit à la confidentialité et à la vie privée ne soit pas respecté, ne sollicitaient pas de soins. Les professionnels de la santé eux-mêmes ne tenaient pas à se mêler de cas de violences intrafamiliales ou à les consigner comme tels, pour éviter les procédures juridiques. C'est une leçon précieuse tirée de l'expérience de cette région.

Quelles autres conditions minimums faut-il respecter dans la prise en charge d'urgence initiale ? Une d'entre elles serait la création de lignes d'appel téléphoniques nationales, gratuites, ouvertes 24 heures sur 24 pour les femmes en détresse. Or deux conclusions s'imposent en la matière : un tel service ne doit être créé que si les conseillers au bout du fil sont bien formés, d'une part et, d'autre part, que lorsqu'il y a des services d'assistance compétents auxquels les opérateurs de ces numéros verts peuvent adresser les appelants.

Deux services sont en première ligne (parce qu'ils sont généralement les premiers contactés par les victimes) : la police et les services de santé. Ces services sont de la plus haute importance, comme les services d'assistance juridique et de conseil. Ces intervenants sont des éléments essentiels des dispositifs de réponse et des réseaux intégrés de réaction d'urgence. Ainsi, une femme victime de mauvais traitements doit pouvoir, dans un centre d'accueil, déposer plainte et obtenir une protection. Si la victime se rend à un commissariat de police qui n'a pas de procédure d'urgence pour contacter des services médicaux, elle peut être privée de soins urgents. Il faut donc des systèmes intégrés et efficaces.

Viennent ensuite, toujours en première ligne, les centres d'accueil qui sont une solution assez répandue permettant aux femmes en détresse et à leurs enfants de trouver refuge et protection. Cependant, leur mise en place avec des subventions publiques peut s'avérer trop onéreuse ou peu souhaitable pour certains pays. Aussi des solutions innovantes ont-elles été choisies par certaines collectivités, dont des membres offrent, bénévolement, un hébergement aux victimes. Dans tous les cas, il faut immédiatement assurer la sécurité des femmes victimes de mauvais traitements et des personnes qui leur viennent en aide.

Il faut aussi garantir, au minimum, une assistance universelle comportant diverses prestations aux



femmes violées. Celles à faibles revenus, les adolescentes et les filles qui n'en ont aucun, notamment, doivent pouvoir compter sur une assistance juridique, des conseils, et des soins médicaux gratuits.

Les groupes de soutien aux femmes ont fait la preuve de leur utilité. Les femmes en détresse peuvent s'adresser immédiatement à ces structures, souvent créées par des associations féminines. Les études montrent qu'ils apportent aux victimes le soutien psychologique dont elles ont besoin et les accompagnent dans leurs démarches judiciaires. Beaucoup de femmes renoncent à ces procédures lorsqu'elles ne sont pas soutenues.

Cependant, c'est d'abord aux services de police et de santé que les victimes s'adressent. Ils doivent donc être préparés et efficaces. Les seconds, élément essentiel du dispositif de lutte contre les violences à l'égard des femmes, doivent accorder la plus haute importance à leurs prestations en matière de santé reproductive et sexuelles. Pourquoi ? Nous savons que, même dans les pays les plus pauvres, chaque femme passe un jour ou l'autre par ces services, que ce soit pour le planning familial, pour une grossesse ou parce qu'elle a besoin de soins maternels ou néonataux, ou encore de conseils et de tests liés au VIH. Ces points de passage obligés doivent donc être correctement préparés.

On sait aussi que les violences à l'égard des femmes entraînent des conséquences graves sur la santé reproductive et sexuelle des victimes. Aussi certaines fonctions sont-elles indispensables, notamment la détection (former le personnel et se doter d'un mécanisme propre à repérer les cas de violences). La détection doit-elle être systématique, offerte à chaque femme s'adressant à un service de santé, ou sélective ? La question est ouverte. Là encore, la région d'Amérique latine a mené de nombreuses enquêtes sur les milieux à faibles revenus. Il en ressort qu'il est souhaitable que toutes les femmes s'adressant à un service de santé reproductive ou sexuelle, ou à un service d'urgence, fassent l'objet d'un dépistage systématique. Si d'autres professionnels suspectent un cas de violence, ils doivent aussi lancer une détection.

Autre conclusion : quelle que soit la stratégie, la détection ne doit être institutionnalisée que s'il y a des services d'intervention compétents par ailleurs. Les modèles à « guichet unique » semblent être les meilleurs : la femme, quel que soit le service auquel elle s'adresse, doit pouvoir accéder immédiatement

à des soins avec possibilité de déposer une plainte et de bénéficier d'une assistance juridique auprès d'un seul interlocuteur. Par exemple, certains services d'urgence et hôpitaux disposent de policiers et d'équipes médicales de garde. Ils peuvent aussi contacter des groupes de soutien féminins, à proximité, et les femmes peuvent bénéficier de conseils juridiques, en une seule et même démarche.

De plus, les études montrent que lorsque tous les services sont ainsi groupés, les recours juridiques sont facilités, les poursuites judiciaires plus nombreuses et les peines infligées aux auteurs de violences plus rigoureuses. Ce sont des modèles dont il convient de s'inspirer, d'autant qu'ils ont fait leurs preuves dans de nombreux pays. La Malaisie a fait œuvre de pionnière dans ce domaine et l'Afrique du Sud, par exemple, les a adoptés pour cas de viol et de violences sexuelles.

Enfin, il n'est pas de système de santé digne de ce nom sans service de police scientifique. Dans beaucoup de pays, les examens médico-légaux sont requis pour toute mise en accusation. Or, bien souvent, un *numerus clausus* limite le nombre des experts habilités à procéder à ces examens. C'est pourquoi on a recommandé avec insistance de réviser les lois et règlements de manière à étendre le nombre de ces experts auprès des tribunaux, en y incluant par exemple des infirmières. On améliorerait ainsi l'accès des femmes à la justice et aux poursuites judiciaires.

La réactivité et l'écoute de la police sont fondamentales pour la sécurité personnelle de la victime. C'est pourquoi toute l'Amérique latine, le Rwanda et bien d'autres pays s'efforcent de former, au sein de leur police, des équipes spécialisées dans les cas de violence à l'égard des femmes. Une mesure dont on sait maintenant qu'elle améliore l'accès des femmes aux services de santé et augmente le taux des poursuites, particulièrement à court terme. On déplore, cependant, dans certains cas, que des équipes constituées au sein de cellules entièrement féminines soient marginalisées et sous-financées. Elles pâtissent aussi de formations insuffisantes et on a même vu certaines femmes policières se comporter aussi mal que leurs collègues masculins. La méthode reste, néanmoins, la bonne et l'idéal serait que chaque femme puisse signaler à n'importe quel policier un cas de violence et obtenir une réponse. C'est la stratégie mise en œuvre au Honduras, entre autres pays.

Mais il ne suffit pas d'agir en faveur des victimes, il faut aussi des mesures en direction des auteurs de violences. Partout, on met en œuvre des programmes dans ce sens, mais tiennent-ils compte de l'expérience accumulée à ce jour ? La panoplie va des ordonnances de tribunal, aux programmes pour conjoints violents et autres services de conseil. Quels en sont les résultats ? Nombre de programmes pour conjoints violents ont été évalués, mais les résultats sont, malheureusement, contradictoires. On serait bien en peine d'en mesurer l'efficacité, mais on peut dégager quelques pistes. Une chose est sûre désormais : les investissements dans ce genre de programmes ne doivent pas se faire au détriment des ressources et prestations, indispensables, destinés aux femmes victimes. Une évaluation des programmes pour conjoints violents membres de l'Armée des États-Unis est, à cet égard, intéressante et fait autorité. Elle montre que, sur la durée, la violence à l'égard des femmes n'a pas diminué. Certaines expériences menées dans des pays riches semblent avoir donné des résultats plus prometteurs, mais il est évident que, dans les milieux à faibles revenus, de tels programmes peuvent représenter un danger de plus pour les victimes. Une femme battue qui obtient une ordonnance de tribunal soumettant son conjoint à un programme de rééducation peut se croire, à tort, en sécurité et revenir à une situation néfaste. Il faut en être conscient. Les pays riches qui ont obtenu quelques bons résultats ont investi pendant des années dans leur police et leur système judiciaire, réunissant les conditions du succès. Ce risque est si grave qu'il doit absolument être pris en compte. Les programmes en direction des auteurs de violences sont indispensables, mais ils doivent être choisis avec le plus grand soin ce qui n'est pas chose aisée.

*« Les politiques et la réforme des lois doivent, sans exception, respecter les droits fondamentaux des femmes et des filles, viser toutes les formes de violence et se soucier davantage des groupes exclus et stratégiques. »*

Le succès des programmes dépend aussi de la teneur des politiques et de la réforme des lois qui doi-

vent, sans exception, respecter les droits fondamentaux des femmes et des filles, viser toutes les formes de violence et se soucier davantage des groupes exclus et stratégiques. Or on s'attaque trop souvent à la violence à l'égard des femmes en termes génériques, sans trop rentrer dans le détail de chaque forme de violence et de chaque groupe nécessitant une action sur mesure. Il faut aussi un rééquilibrage entre mesures préventives et réactives.

Pour établir des normes permettant de faire respecter l'obligation de rendre des comptes, il faut des lois et des mesures idoines. Les responsabilités du secteur public, les droits des femmes et les prestations en leur faveur doivent être fixés à la lumière des meilleures pratiques. Or les bons exemples ne manquent pas et l'Organisation mondiale de la santé, notamment, donne orientations et conseils en la matière : formation des personnels, à tous les niveaux, à l'égalité entre les sexes, incitations à la qualité, etc. Il faut aussi prévoir des sanctions en cas de manquements. Trop souvent des femmes victimes de mauvais traitements souffrent aussi de l'attitude négative de policiers, de magistrats ou de professionnels de la santé. Cela ne doit pas être toléré. Mais quelles sanctions instituer ? La Géorgie fournit un bon exemple. La procédure policière y est très stricte : chaque cas signalé à un représentant de l'ordre est suivi de près pour qu'aucun impair ne soit commis. Il est grand temps de renoncer aux formations ponctuelles au profit de mesures efficaces, durables et portant sur l'ensemble du système.

Des lacunes sérieuses doivent être comblées. Il est évident, par exemple, qu'il faut mettre fin à l'impunité. Trop d'agresseurs ne sont pas inquiétés, les sanctions sont bénignes, les lois mal appliquées et les taux de poursuites insignifiants. Il est également urgent d'aligner les systèmes judiciaires sur les normes internationales de droits de l'homme, mais il faut aussi, notamment dans les zones rurales, éloignées et traditionnelles où les décisions se fondent sur des lois coutumières et où le système judiciaire officiel n'a pas de représentation officielle, que les anciens, les chefs de village et autres autorités religieuses fassent respecter le droit des femmes à vivre à l'abri de la violence. La liste est longue des groupes négligés et des formes de violence non prises en compte, notamment le groupe des travailleurs migrants. On compte 200 millions de femmes migrantes dans le monde, dont beaucoup de domestiques, victimes

toutes désignées d'abus divers et variés, y compris de violences sexuelles. Alors que faire ? Certaines formes de violence à l'égard des femmes restent taboues. En dehors de l'Afrique et de quelques pays industriels, on reste discret, par exemple, sur l'inceste et les violences sexuelles à l'école. Dans l'ensemble, la question des violences sexuelles contre les jeunes femmes et les filles est négligée malgré des statistiques alarmantes. On parle beaucoup du lien entre séropositivité et sida des femmes et la violence à l'égard des femmes, mais les programmes d'action concrets ne suivent pas. Même dans les pays en guerre ou sortant d'un conflit où les violences, notamment sexuelles, à l'égard des femmes devraient être une priorité, l'action concrète et rapide est, pour le moins, limitée.

*« Pour arrêter les violences, pour que les générations futures s'en détournent, il faut investir dans la prévention. Il n'y a pas d'autre moyen. Nous avons besoin de méthodes en rupture, qui s'attaquent aux racines des violences à l'égard des femmes, aux causes premières des inégalités entre les sexes et des discriminations donnant à penser à la société qu'il est « normal » de traiter les femmes avec violence. »*

Quant au législateur, lors de l'adoption de nouvelles lois, il doit veiller à ce qu'elles s'harmonisent avec les autres dispositions du droit interne, dont le code pénal et la Constitution. Cela suppose une révision de la législation afin qu'elle offre une réponse globale aux femmes victimes de violence, y compris en ce qui concerne la sécurité matérielle, le divorce et les questions de garde des enfants et de pension alimentaire. Il faut en outre se pencher, au-delà de l'« offre » (en d'autres termes, ce qu'apportent les instances publiques), sur la « demande », à savoir autonomiser les femmes et les sensibiliser à leurs droits et, plus généralement, informer le public, y compris sur les sanctions visant les auteurs.

Quelles pourraient être nos grandes priorités stratégiques à ce stade ? D'abord et avant tout la prévention. La plupart des actions menées sont surtout des réactions - répondre aux besoins des victimes et faire respecter leurs droits. Pour arrêter les violences, pour que les générations futures s'en détournent, il faut investir dans la prévention. Il n'y a pas d'autre moyen. Nous avons besoin de méthodes en rupture, qui s'attaquent aux racines des violences à l'égard des femmes, aux causes premières des inégalités entre les sexes et des discriminations donnant à penser à la société qu'il est « normal » de traiter les femmes avec violence. Ce travail a commencé, mais il en est à ses balbutiements. L'objectif doit être la collectivité. Les deux groupes prioritaires si l'on veut arrêter et prévenir la violence doivent être les jeunes et les adolescents, d'une part, et les hommes d'autre part.

Il faut aussi s'inscrire dans un contexte large. On doit également agir au-delà de la lutte contre les violences faites aux femmes stricto sensu. Plusieurs cadres d'action et de financement considérés comme politiquement prioritaires doivent être utilisés pour intégrer et financer les programmes de lutte contre les violences faites aux femmes (stratégies de réduction de la pauvreté, plans d'action nationaux contre le VIH et le sida, mesures sectorielles, et réformes - de l'éducation, de la santé et de la justice).

### **Pour bien rendre compte : les 10 points d'UNIFEM**

- ✓ Collecte, analyse et diffusion des données
- ✓ Action contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes
- ✓ Action globale, multisectorielle et coordonnée
- ✓ Législation nationale
- ✓ Plans d'action nationaux
- ✓ Décrets, réglementation et protocoles
- ✓ Répartition fiable, suffisante et juste des ressources
- ✓ Accession des femmes aux responsabilités, mobilisation des collectivités
- ✓ Systèmes de suivi (participatifs)
- ✓ Respect des critères internationaux des droits de l'homme



Pour arrêter ces violences, il faut agir en direction des adolescents et des jeunes des deux sexes. Toutes les études montrent que l'adolescence est une étape fondamentale de la vie. Les adolescents, filles et garçons, sont ouverts aux nouvelles idées et aux normes de l'égalité entre les sexes. Les adolescentes subissent toutes sortes d'abus et de violences mais on sait maintenant qu'une assistance immédiate et de qualité atténue les séquelles pour le reste de leur vie. Il faut donc, en l'occurrence, que prévention et réaction aillent de pair et soient parfaitement adaptées à ce groupe d'âge. Il faut aussi associer les hommes et les garçons à la prévention, et les lieux d'intervention ne manquent pas : espaces et institutions à prédominance masculine comme les bars et les manifestations sportives, l'armée et la police.

Enfin, n'oublions surtout pas de suivre de près les progrès accomplis et les flux de ressources. La prise en compte de l'égalité entre les sexes dans les budgets est importante, mais d'autres domaines d'action existent. Dans les contextes décentralisés,

par exemple, il faut s'assurer que les ressources arrivent bien du niveau national au niveau local et déterminer les domaines d'intervention. Les services sont-ils équitablement fournis aux pauvres et aux exclus ? Là encore, il faut avoir une vue d'ensemble. Quel est le niveau d'investissement dans les autres domaines de l'égalité entre les sexes, par exemple les droits économiques, facteur important entre tous pour permettre aux femmes d'éviter les situations qui les exposent à de mauvais traitements, et d'y échapper ?

Nous l'avons déjà dit, l'absence de mécanismes de suivi et pour rendre des comptes est une lacune grave. Aussi UNIFEM a-t-il établi une liste d'évaluation en 10 points permettant aux pays de mesurer l'efficacité de leur action contre les violences faites aux femmes (voir page 23).

Comme le Secrétaire général de l'ONU le disait lors du lancement de sa campagne au début de l'année : « *La violence faite aux femmes n'est jamais acceptable, excusable ou tolérable* ». ■



**LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES:  
TENDANCES RÉCENTES ET FORMES NOUVELLES**

2

## Vue d'ensemble et débat

Cette réunion a donné une vue d'ensemble des différentes formes de violence touchant les femmes aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée. Les experts se sont penchés sur certains des schémas des formes de violence à l'égard des femmes connues de longue date et ont débattu de l'apparition de nouvelles formes de violence aux multiples facettes dans la société mondiale d'aujourd'hui. Leurs exposés ont été suivis d'un débat plénier.

Les experts de cette session étaient les suivants : Mme Yakin Ertürk, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, et Mme Ludvina Menchaca, sénatrice du Mexique. Mme Ertürk a donné une vue d'ensemble de l'actuelle réponse internationale face à la violence contre les femmes, en mettant l'accent sur le mandat du Rapporteur spécial. Elle a fait plusieurs suggestions pour recentrer le programme d'action international sur les formes de violence les plus anciennes et les formes émergentes. De son côté, Mme Menchaca a mis en exergue l'ampleur et les formes de violence dominantes au Mexique, ainsi que certaines lois adoptées par le Parlement mexicain pour lutter contre ce fléau.

**Mme Ertürk :** Le poste de **Rapporteur spécial** a été créé en 1994, dans le sillage de l'adoption de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (1993), dans le cadre du droit international des droits de l'homme. Les Rapporteurs spéciaux nommés depuis lors ont effectué un certain nombre de visites dans différents pays, produit des rapports thématiques et transmis des plaintes, autant de choses qui ont contribué à mettre au jour l'évolution de la violence et le travail nécessaire pour la prévenir. Bien que la lutte menée à l'échelon planétaire par les parlementaires, la société civile et d'autres intervenants ait permis de mettre en place un cadre consacrant les droits des femmes et amené

d'autres acteurs à prendre part à ce combat, l'évolution de la société est venue se surajouter aux inégalités historiques, avec pour effet d'accentuer les discriminations sexuelles et d'exposer les femmes, partout dans le monde, à des formes nouvelles et multiples de subordination et de violence. Nombre de formes d'atteintes aux droits des femmes demeurent cachées voire invisibles. S'agissant des faits constitutifs de violence contre les femmes et reconnus comme tels, les problèmes de mise en œuvre, d'application et de fiabilité ont nuit au système international de protection des droits de l'homme. Le mandat du Rapporteur spécial et des mécanismes internationaux analogues demeure par conséquent un élément essentiel pour porter les violations des droits des femmes à l'attention des autorités et militer pour un renforcement de la lutte contre la violence fondée sur le sexe.

Les récentes déconvenues essuyées par le programme de défense des droits des femmes tant au plan national qu'au plan international font apparaître un certain nombre d'éléments qui ont contribué à l'émergence de **nouvelles formes de violence**. Les arguments sur l'essence de la culture mis en avant par certains responsables politiques pour expliquer certaines formes de violence ramènent la question de la violence contre les femmes à un problème purement culturel, la dissociant donc des débats généraux sur les inégalités et les structures du pouvoir. Il est donc impératif de se faire une idée exacte des causes systémiques de la violence contre les femmes, car l'idée fautive selon laquelle il s'agirait d'un problème purement culturel a permis à nombre de nouvelles formes de violence de voir le jour ou de perdurer.

Les **mouvements féministes mondiaux et régionaux** stagnent en raison de discordances entre les divers intervenants, quant à la meilleure façon de traiter la violence contre les femmes dans une pers-

pective de droits de l'homme. Les négociations menées récemment au sein du Conseil de l'Europe sur le projet de Convention sur la violence contre les femmes en sont un bon exemple, puisque les membres du Conseil ont été incapables de se mettre d'accord sur la question de savoir si un cadre général serait la meilleure solution ou s'il serait plus efficace de subdiviser la question de la violence en plusieurs thèmes - violence conjugale, etc. - et de légiférer en conséquence. Il faut absolument que les parlementaires règlent leurs désaccords et adoptent une attitude commune face à la violence contre les femmes, compte tenu de l'urgence de la situation et de manière à protéger rapidement les personnes les plus exposées, notamment les femmes et les enfants victimes de la traite, les migrants et les demandeurs d'asile.

Pour surmonter les difficultés en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes, il faut revoir à plusieurs égards la manière de définir, d'évaluer et de combattre le problème. Pour commencer, le mandat concernant la lutte contre la violence à l'égard des femmes a toujours fait l'objet d'une interprétation restrictive qui veut que les victimes soient forcément des femmes pauvres. Aussi faut-il **redéfinir** le problème pour que les débats puissent dépasser l'explication simpliste de la pauvreté et porter sur des stratégies fondées sur l'émancipation économique, sociale et politique des femmes. Le Programme d'action de Beijing montre qu'une appréciation globale du problème peut influencer sur les programmes d'action tant internationaux que nationaux. Si l'on aborde le problème dans sa globalité dans la perspective du droit international relatif aux droits de l'homme, les États ont un devoir strict de diligence, ce qui implique une obligation de protéger, d'engager des poursuites et d'accorder des réparations dans les cas de violence fondée sur le sexe. En somme, les États sont tenus de se pencher sur les pratiques traditionnelles et les normes culturelles de leur société et de veiller à ce qu'elles soient conformes aux normes internationales.

Il faut par ailleurs une **nouvelle méthodologie** consistant à aborder la violence contre les femmes dans une perspective d'émancipation et de droits de l'homme, qui se fonde sur les normes internationales pour éradiquer la dimension transnationale des formes modernes de violence. Pour une stratégie efficace de lutte contre les nouvelles formes de violence, il faut disposer d'informations exactes et être capable d'autocritique. Il est indispensable de

définir des **indicateurs clés** et des objectifs nationaux pour suivre les progrès, identifier les constantes de la violence et mettre en lumière l'influence réciproque de la violence et de l'émancipation. Pour fixer des normes, il faut disposer en permanence de données provenant de diverses sources. Les politiques supposées profiter aux femmes, comme le microcrédit, devraient être évaluées en détail à intervalles réguliers, afin de s'assurer qu'elles produisent les effets attendus ou souhaités. Les parlementaires ont un rôle important à jouer pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de « défaut d'information » et à ce que les politiques soient modifiées sur la base d'évaluations justes et fiables.

Les rapports de missions dans les pays se sont avérés utiles pour mettre en lumière les nouvelles formes de violence. Parmi les questions exigeant une plus grande attention à l'heure actuelle, on peut citer la santé des femmes et des filles, en particulier en ce qui a trait à la procréation et au VIH/sida, la vieillesse, le handicap, les migrations, les déplacements internes, les questions d'asile et la traite des êtres humains. La procédure d'établissement de rapports de missions dans les pays n'a pas pour objet de critiquer la politique des pouvoirs publics, mais de donner aux États la possibilité d'obtenir des conseils sur la manière de faire face aux problèmes auxquels ils sont confrontés.

Demeure néanmoins le problème de la suite à donner aux rapports de mission dans les pays. Sur ce point, il convient de se focaliser davantage sur l'appui aux **mécanismes nationaux et internationaux**, tels que les Rapporteurs spéciaux, les médiateurs nationaux et institutions nationales de défense des droits de l'homme, créés pour veiller à la mise en œuvre des recommandations. La **société civile** a un rôle important à jouer en la matière et elle devrait s'intéresser aux observations finales des rapports de mission, qui sont toutes accessibles sur le site web de l'ONU. Enfin, il est indispensable que ces mécanismes et autres instruments visant à s'assurer de la suite donnée aux recommandations et conclusions, soient assortis d'un financement durable.

**Mme Menchaca** : Le Mexique a pris plusieurs mesures pour consolider le mandat de lutte contre la violence à l'égard des femmes, tant à l'échelon national qu'à l'échelon international, notamment un remaniement progressif du système législatif et, dans certains cas, l'adoption de nouvelles lois pour améliorer la protection des femmes; un effort

concerté pour aligner la législation nationale sur les obligations internationales; la prise en compte des questions d'égalité des sexes dans l'élaboration du budget et l'affectation des crédits; et l'adoption d'une nouvelle méthode centrée sur la prévention pour combattre la violence contre les femmes. Les modifications apportées au programme d'action du Mexique dans plusieurs domaines montrent une prise de conscience croissante du fait que la modification du cadre législatif est un préalable nécessaire, mais néanmoins pas suffisant, pour faire barrage à la violence. S'il n'y a pas de **volonté politique** de la part de l'Exécutif pour faire respecter les nouvelles lois, il est peu probable que les choses changent.

La loi adoptée récemment (en 2007) par le Mexique sur l'accès des femmes à une vie sans violence est un exemple des nouvelles méthodes évoquées par Mme Ertürk. Cette loi donne une définition large de la violence contre les femmes, englobant aussi bien les formes de violence psychologiques, conjugales et économiques, que les formes plus largement reconnues, telles que les violences physiques et sexuelles. Il s'agit d'une loi ambitieuse qui vise à prévenir ces formes de violences, à enquêter à leur sujet, les réprimer et les éradiquer, qui représente en outre un effort des parlementaires mexicains pour aligner la législation nationale sur les obligations énoncées dans les conventions internationales auxquelles le Mexique est partie. Le législateur mexicain a par ailleurs examiné la législation existante, en particulier les lois commerciales, dans une perspective d'égalité des sexes, afin d'apprécier leur incidence sur la violence contre les femmes.

*« Parmi les questions exigeant une plus grande attention à l'heure actuelle, on peut citer la santé des femmes et des filles, en particulier en ce qui a trait à la procréation et au VIH/sida, la vieillesse, le handicap, les migrations, les déplacements internes, les questions d'asile et la traite des êtres humains. »*

Fait important, ce texte met l'accent sur la **prévention**, contrairement à l'habitude qui est de privilégier la répression. En effet, les chiffres montrent

que la violence contre les femmes continue à être un problème majeur dans toutes les régions du Mexique. Un effort accru a par conséquent été fait pour lutter contre les causes profondes de la violence, telles que les stéréotypes dévalorisants pour les femmes ou les comportements sexistes qui trouvent souvent leur origine dans les pratiques traditionnelles ou culturelles. La prévention commence dès l'enfance. Compte tenu du fait que nombre de filles ne connaissent pas leurs droits et grandissent en ayant l'habitude de subir des maltraitements physiques ou morales, les programmes scolaires ont été modifiés pour y intégrer des cours destinés à aider les enfants à faire la différence entre les comportements acceptables et ceux qui ne le sont pas. Les adolescents ont eux aussi été identifiés comme un groupe d'âge à privilégier et des campagnes médiatiques ont été lancées pour les sensibiliser et les informer de leurs droits et des recours existants s'ils ont le sentiment que leurs droits ou ceux d'autres personnes ont été bafoués. L'accent a été mis en particulier sur la formation des enseignants quant à la manière de déceler les signes de violence et quant à ce qu'il faut faire pour écarter la menace et protéger les personnes en danger.

Outre le système éducatif, un travail de **sensibilisation** des parlementaires, agents de police, juges, médecins et travailleurs sociaux est également en cours pour s'assurer qu'ils sont conscients de leur obligation, en vertu du droit national et international, de prévenir les actes de violence, d'enquêter à leur sujet et de protéger les victimes. Il est capital de veiller à ce que les représentants de l'État respectent les lois relatives à la violence faite aux femmes, qui demandent par ailleurs à être réformées de manière que toute infraction devienne passible de sanctions. D'autres mesures de prévention et de protection ont également été prises : mise en place de systèmes d'alerte précoce fondés sur une base de données statistiques et informatives sur les cas répertoriés; accès accru à des foyers; et, pour les cas de violence familiale, instauration des ordonnances de protection qui consistent à faire quitter provisoirement le domicile à l'agresseur par mesure de précaution. Les femmes parlementaires du Mexique se sont aussi fixé comme priorité d'assortir la lutte contre la violence visant les femmes d'**une source durable de revenu**. Elles font en sorte qu'une part importante du budget national soit réservée à des programmes généraux de lutte contre la violence. L'expérience du Mexique montre que lorsque les femmes parlemen-

taires agissent ensemble et mobilisent leurs collègues hommes, des résultats concluants sont possibles.

### Débat en plénière

- Quelles sont les principales formes de violence contre les femmes dans votre pays ?
- Pouvez-vous citer des formes de violence apparues récemment ?

L'élément qui est revenu tout au long du débat plénier est qu'il est très difficile de se prononcer sur l'ampleur des différentes formes de violence contre les femmes. Les **données** sont ambiguës, en ce sens que l'augmentation des cas dénoncés pourrait être le fruit d'un meilleur travail d'enquête et non d'une incidence accrue. Par exemple, nombre d'États relatent que la **violence familiale** demeure la forme de violence la plus répandue contre les femmes, en particulier dans les zones rurales où la pauvreté et l'analphabétisme sont particulièrement présents. Il a aussi été dit que la violence sur le lieu de travail était courante et, d'après les chiffres, en hausse. Malgré une distinction toujours nette entre l'ampleur de la violence contre les femmes dans les sociétés rurales et dans les sociétés urbaines, la **crise financière** avait un effet marqué sur les formes que la violence prenait dans les grandes villes. La peur, les tensions et l'insécurité engendrées par le recul de l'emploi et l'affaiblissement de l'économie contribuent à créer les conditions dans lesquelles la violence conjugale est le plus souvent observée. Le divorce, l'alcoolisme et l'absence de protection sociale seraient aussi des facteurs favorisant la violence conjugale. On craint que la crise financière n'ait aussi des répercussions sur la violence au travail, et que parallèlement l'insécurité professionnelle dissuade les femmes de dénoncer les actes de violence dont elles font l'objet de peur de perdre leur emploi. Il est donc difficile d'apprécier la véritable étendue du problème. En fait, il faut s'efforcer, tant au plan national qu'au plan international, d'analyser l'impact de la crise financière sur la vie professionnelle, familiale, privée afin de pouvoir dispenser des conseils sur la manière d'inverser la tendance.

La violence qui s'exerce contre **les femmes et les filles victimes de la traite**, qui est en recrudescence

avec l'expansion de l'industrie du sexe, est elle aussi une source de vive inquiétude. Il existe un problème particulier en Europe, où l'ouverture des frontières entre les États membres de l'Union européenne, rend plus difficile la lutte contre la traite des personnes. L'absence de **mécanismes efficaces de supervision et de suivi** complique la protection des victimes de la traite, même une fois leur situation confirmée. Il s'ensuit qu'elles sont souvent ramenées par les trafiquants dans le même pays. Aussi a-t-il été demandé instamment aux parlementaires de réagir face à l'urgence de la situation. Dans le même ordre d'idées, l'effet des progrès de la technique sur les nouvelles formes de violence n'a pas été suffisamment étudié. Il importe de renforcer le cadre juridique international pour combattre toutes les formes de violence perpétuées par l'informatique. A cet égard, le contrôle de l'internet est une priorité.

Bien que le droit à la protection soit désormais clairement énoncé dans le droit national et international relatif aux droits de l'homme, nombre de femmes ont encore le sentiment que cette protection n'est pas suffisante. Les pratiques culturelles ou traditionnelles dangereuses, telles que les mutilations sexuelles féminines ou le mariage forcé, échappent encore à la vigilance des gouvernements ou sont considérées comme « normales ». C'est là un problème inquiétant à une époque de **migrations croissantes** qui conduisent à des sociétés moins homogènes et à l'introduction de nouvelles pratiques dans des normes préexistantes. Il est indispensable de protéger les droits des femmes dans les communautés marginalisées dans le respect des traditions culturelles. Les parlementaires et la communauté internationale doivent s'investir plus largement pour apaiser les tensions qui s'exercent entre les droits de l'individu et ceux du groupe. Les participants ont jugé inacceptable le recours à l'argument culturel pour justifier les atteintes aux droits des femmes. Les femmes de toutes les cultures ont milité pour les droits de l'homme. Aussi importe-t-il que les débats sur la violence contre les femmes ne se limitent pas à une question de culture. Il faut au contraire que les parlementaires s'attaquent aux différentes formes de contrôle institutionnalisées dans le cadre des systèmes patriarcaux, qui sont de plus à l'origine de la violence. ■



# La violence contre les femmes : Tendances récentes et formes émergentes

**Mme Yakin Ertürk**

Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes,  
ses causes et ses conséquences

Le poste de Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, que j'ai le privilège d'occuper depuis 2003, a été créé par la Commission des droits de l'homme de l'ONU (CDH) en 1994, dans le sillage de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui a eu lieu à Vienne en 1993 et de l'adoption, la même année par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Depuis sa création, de grands progrès ont été réalisés du point de vue de la définition de normes internationales et nationales et son efficacité en matière de défense des droits fondamentaux des femmes a été largement reconnue.

Un terrain considérable a été couvert au cours des 14 années d'existence du mandat du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes. Mon prédécesseur et moi-même avons réalisé 34 visites dans différents pays couvrant des régions et traditions juridiques et culturelles diverses, nous avons rédigé 15 rapports thématiques et donné suite à des plaintes concernant des violations des droits fondamentaux des femmes partout dans le monde. Ce mandat a constitué un support dynamique permettant la reconnaissance des cas d'abus constatés à l'égard des femmes, majoritairement marginalisés et invisibles dans le domaine du droit international, et leur intégration sous le parapluie des principes et de la pratique des droits de l'homme. Toutefois, tandis que certaines formes de violation et de marginalisation sont reconnues, un grand nombre reste invisible et continue à relever, dans le débat concernant les droits fondamentaux des femmes, de domaines sensibles et controversés. Parallèlement à l'évolution progressiste et aux victoires ayant inspiré la lutte en faveur des droits des femmes, des tendances plus récentes se sont alliées à des inégalités historiques entre les sexes pour aggraver les inégalités, les vulnérabilités et la subordination qui continuent à exposer

un grand nombre de femmes à des formes multiples de violence et de violation de leurs droits.

Le rôle du mandat du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes reste tout aussi essentiel aujourd'hui qu'à ses débuts pour pouvoir relever les défis futurs, dont certains sont liés au travail accompli et d'autres à de nouvelles difficultés en train de se manifester. Ces défis sont parfois accompagnés de sérieux revers ou causés par la résistance opposée par les forces conservatrices aux efforts réalisés pour modifier l'ordre patriarcal régnant entre les sexes. A cet égard, certaines des avancées enregistrées continueront à ne pas faire l'unanimité, par exemple le recours à l'argument culturel sous ses formes relativistes et essentialistes, qui réduisent la violence contre les femmes à la sphère culturelle, ce qui a pour conséquence d'isoler ce problème de la question de l'inégalité entre les sexes et de ses liens avec les autres mécanismes inégalitaires que sont l'appartenance à une ethnie et une classe sociale, entre autres. Sur des plans où des progrès moins contestés ont été enregistrés, la mise en œuvre, le respect et la responsabilisation restent des domaines sur lesquels nous devons continuer à nous pencher avec diligence.

## **Défis et tendances en matière de violence contre les femmes**

J'ai commencé une analyse complète des 15 années de mise en œuvre du mandat du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, dont les premières conclusions ont été présentées lors d'une discussion-débat qui a eu lieu le 25 novembre au siège des Nations Unies à New York. Le présent exposé s'inspire dans une large mesure de cette analyse. Le document sera disponible d'ici la fin de l'année sur les sites web du Fonds de Nations Unies pour la population (UNFPA) et du Haut-Commissariat aux

droits de l'homme (HCDH)<sup>1</sup>. J'espère qu'il pourra vous être utile dans vos initiatives de lutte contre la violence à laquelle sont soumises les femmes.

### **La fixation de normes dans l'optique de l'émancipation**

J'ai souvent affirmé que le mandat concernant la violence contre les femmes a souffert jusque voici peu de l'adoption d'une optique humanitaire étroite, qui a eu pour effet de placer le problème dans le contexte victime-sujet, ce qui fait des femmes des êtres vulnérables devant être protégés. Le recours à l'optique des droits de l'homme pour aborder le problème a remis en cause cette perception, en nous permettant de ne plus nous concentrer sur la victime immédiate de la violence pour donner davantage d'importance à la domination masculine historique qui a donné forme à une culture patriarcale universelle. C'est ainsi que l'optique adoptée concernant la violence contre les femmes est passée de la victimisation à l'émancipation.

*« Certaines des avancées enregistrées continueront à ne pas faire l'unanimité, par exemple le recours à l'argument culturel sous ses formes relativistes et essentialistes, qui réduisent la violence contre les femmes à la sphère culturelle, ce qui a pour conséquence d'isoler ce problème de la question de l'inégalité entre les sexes et de ses liens avec les autres mécanismes inégalitaires que sont l'appartenance à une ethnie et une classe sociale, entre autres. »*

L'émancipation constitue une condition indispensable pour permettre aux femmes de prendre une part active à la négociation et à la transformation de relations de pouvoir iniques entre les hommes et les femmes qui, d'après la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, constitue la principale cause de violence contre les femmes. A cet égard, il est essentiel que les mesures visant à offrir aux femmes une émancipation socia-

le, culturelle, économique et politique fassent partie intégrante de toute stratégie d'élimination de la violence contre les femmes, y compris dans le cadre des plans d'action nationaux. Il s'agit là d'une part de l'obligation de prévention, relevant de la responsabilité de l'État en matière de diligence due, à laquelle j'ai fait référence dans le rapport que j'ai présenté en 2006 à la CDH. Les mesures visant à permettre aux femmes de s'émanciper recouvrent tout l'éventail des interventions mentionnées dans le Programme d'action de Beijing, et vont de l'instruction à l'éducation juridique, au développement des compétences, à la participation politique et à l'accès aux services médicaux et aux ressources productives, entre autres. L'obligation de prévention qui incombe à l'État doit aussi inclure la réalisation d'efforts destinés à remettre en cause et à infléchir les normes et les pratiques culturelles patriarcales hégémoniques utilisées pour justifier la subordination des femmes au sein de la société.

Mon prédécesseur et moi-même avons décrit les types d'interventions favorisant l'émancipation dans nos rapports respectifs, mais il reste indispensable d'appliquer des mesures concrètes donnant forme à ce qui constituera l'émancipation, au sens donné à ce terme dans le Programme d'action de Beijing. Il faut, pour ce faire, des indicateurs spécifiques et des objectifs temporels, dans la limite des ressources disponibles et de la conjoncture locale. Dans le cas, par exemple, des programmes de micro-crédit, souvent utilisés pour l'émancipation des femmes, il convient de tenir compte du potentiel que recèlent ces programmes en matière de promotion de la condition de la femme et de redressement des inégalités structurelles et des stéréotypes sexistes. Bien que les optiques paternalistes, fondées sur l'honneur et socialisantes puissent répondre à certains besoins fondamentaux des femmes bénéficiant de micro-crédits, elles ont souvent tendance à renforcer leur position de dépendance et de subordination. Une plus grande attention et une prise en compte plus rigoureuse des liens existant entre l'émancipation et la CEDAW peuvent permettre de voir la question avec davantage de clarté. Le travail qui sera réalisé pour élaborer des indicateurs concernant la violence contre les femmes et la réponse apportée par l'État pourra aussi contribuer à définir des critères permettant d'adopter, en matière d'émancipation, des perspectives dépassant la simple capacité à se débrouiller, pour aller dans le sens de la capacité à changer.



## Une couverture plus complète des domaines figurant dans le mandat

Le mandat du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes évoque un grand nombre de formes de violence, ainsi que différents aspects de la mise en œuvre, dans des rapports thématiques annuels, des rapports de missions réalisées à l'échelon national, ainsi que dans des communications adressées aux gouvernements. Toutefois, il est indispensable de consolider certains points mentionnés de façon éparse dans différents rapports et de leur accorder davantage d'attention. A cet égard, il convient de souligner les formes particulières que prend la violence exercée contre les femmes et les filles dans le contexte de la santé et de la reproduction, de la pauvreté, de la migration, des déplacements internes, de la recherche d'asile, de la traite, du vieillissement, de l'adolescence et du handicap, entre autres choses. Un grand nombre de ces formes de violence provoquées par la migration a pris une dimension transnationale et concerne donc plusieurs pays à la fois. Nous ne disposons pas encore du dialogue, des institutions et des mécanismes transnationaux nécessaires pour faire face à ces problèmes.

*« L'émancipation constitue une condition indispensable pour permettre aux femmes de prendre une part active à la négociation et à la transformation de relations de pouvoir iniques entre les hommes et les femmes qui, d'après la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, constitue la principale cause de violence contre les femmes. »*

## Santé et droits reproductifs

Dans le domaine des droits reproductifs, les disparités constatées dans la condition médicale des femmes appartenant à certains groupes raciaux, qui s'expliquent par un accès inégal aux soins médicaux et par les mesures coercitives concernant la reproduction qui visent ces groupes, se concrétisent par des stérilisations forcées et des taux de mortalité infantile et maternelle supérieurs. Bien que la santé et

les droits reproductifs aient constitué un thème récurrent dans nos rapports étant donné le lien qu'ils entretiennent avec certaines autres questions, par exemple les conflits armés, la traite, le VIH/sida et la politique de l'État, ces questions sont évoquées de façon éparse et leur effet sur le plan de la définition des normes reste dilué. En outre, la violence liée à la question de la reproduction a pour l'instant principalement été abordée dans le contexte de la femme adulte et il reste du travail à faire concernant l'expérience de la fillette, de l'adolescente et de la femme âgée. Il est aussi indispensable d'aborder la violence liée aux questions de santé autres que la santé reproductive, particulièrement du point de vue du cycle de vie, en tenant notamment compte des inquiétudes liées à l'accès inégal aux services médicaux en fonction de l'âge, de l'état civil, de l'orientation sexuelle, de l'origine ethnique, du VIH/sida, ainsi que de la répartition géographique entre zones rurales et urbaines. Les questions d'éducation sexuelle et de santé reproductive ou d'abus de la part de prestataires de soins de santé sont systémiques et leur lien avec la violence fondée sur le sexe doit être mieux compris dans l'intérêt de la fixation de normes.

## La violence dans le contexte de la migration, du déplacement et de l'asile

Dans le même sens, les difficultés des femmes migrantes, déplacées à l'intérieur de leur pays et réfugiées ont principalement été abordées dans le contexte des conflits armés et de la traite. Les questions évoquées étaient principalement liées aux violations subies par les femmes réfugiées pendant leur fuite ou dans les camps. Il reste toutefois fort à faire pour que le genre soit considéré comme un motif à part entière pour demander l'asile en tant que réfugié. Étant donné l'absence de protection liée au genre prévue par la Convention sur les réfugiés dans le cadre des demandes d'asile, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a adopté en 2002 des lignes directrices concernant « la persécution fondée sur le sexe » et encourage depuis lors les États à accorder une importance suffisante aux éléments liés au sexe lors de l'examen des demandes d'asile. Toutefois, la pratique à cet égard n'a pas toujours été sensible à la question du genre, ni cohérente. J'invite le prochain Rapporteur à consacrer un rapport thématique à ces questions, dans le but d'améliorer les normes existantes.

## Institutions et mécanismes de lutte et de supervision

Il est aussi nécessaire de mettre davantage l'accent sur les mécanismes nationaux et internationaux destinés à superviser et à faciliter le respect des normes, ainsi que de les préciser. A l'échelon national, la valeur de mécanismes indépendants et autonomes tels que les médiateurs, les mécanismes réservés aux femmes et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, doit être mise en avant. Il faut creuser le rôle que peuvent jouer des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la lutte contre la violence fondée sur le sexe, en parallèle de l'existence ou non d'une instance spécifiquement réservée aux femmes, afin de garantir que de telles instances remplissent une fonction de supervision plus rigoureuse dans le domaine de la violence contre les femmes. Nous ne disposons pas de suffisamment de normes communes concernant de tels mécanismes à l'échelon national. Les parlements peuvent jouer un rôle fondamental en défendant l'inclusion des questions liées au genre dans le mandat et le travail de ces institutions ou mécanismes.

*« Il faut creuser le rôle que peuvent jouer des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la lutte contre la violence fondée sur le sexe, en parallèle de l'existence ou non d'une instance spécifiquement réservée aux femmes, afin de garantir que de telles instances remplissent une fonction de supervision plus rigoureuse dans le domaine de la violence contre les femmes. »*

A l'échelon international, il convient de prévoir des stratégies et des mesures destinées à garantir le suivi et la mise en œuvre des recommandations émanant du mandat du rapporteur spécial sur la violence contre les femmes. A l'heure actuelle, il n'existe aucun moyen de garantir que les recommandations contenues dans les rapports de missions réalisées à l'échelon national seront mises en œuvre

ou intégrées dans le programme du gouvernement, des institutions des Nations Unies ou d'autres institutions internationales oeuvrant dans le pays. Il faut que nous consacrons notre attention à l'élaboration de systèmes et de procédures garantissant le suivi par le biais de la planification, de l'affectation de budgets et de l'allocation de ressources destinées aux institutions internationales, dont les Nations Unies, dans le cadre des efforts destinés à faciliter le respect des normes et la responsabilisation. Le renforcement du mandat du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes en le liant à des sources durables de financement peut considérablement améliorer son efficacité.

Le défi pour le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes ainsi que d'autres instances oeuvrant pour mettre un terme à la violence à l'égard des femmes reste immense, car quelles que soient les avancées que nous enregistrons en matière de normes, de compréhension conceptuelle et d'outils de mise en œuvre et de responsabilisation concernant la violence contre les femmes, le problème demeurera, car il est inextricablement lié à l'inégalité qui règne entre les sexes et à d'autres domaines de subordination, disparités et discrimination. Par conséquent, le rôle du mandat confié au Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes est inestimable, car il s'agit de l'enceinte susceptible de mettre en évidence les violations cachées, de soutenir les femmes les plus vulnérables et de relayer leur voix, ainsi que de jouer le rôle de canal d'accès à la justice et à la responsabilisation lorsque les systèmes judiciaires nationaux ne sont pas bien développés ou n'apportent pas de réponse. Il n'en reste malheureusement pas moins que, dans une large mesure, la violence contre les femmes continue à s'exercer en toute impunité, que l'accès à la justice est parsemé d'obstacles et que la possibilité de demander réparation reste mince sur le plan national. Nous devons donc prendre davantage conscience de la perspective du genre, être plus sensibles au genre et en tenir davantage compte à tous les échelons de la gouvernance, qu'il s'agisse de l'élaboration de lois, de la formulation de politiques, de la mise en œuvre ou de l'administration de la justice. ■

### Note

- 1 <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf>

# Étude de cas :

## La violence envers les femmes dans la législation mexicaine

**Mme Ludivina Menchaca**

Sénatrice, Mexique

### Introduction

Dans les années 1990, la violence envers les femmes est devenue une question d'intérêt général. Plusieurs organismes internationaux en ont fait leur cheval de bataille, la considérant comme une sérieuse atteinte aux droits de l'homme et une priorité de santé publique. Divers instruments internationaux ont alors été adoptés comme la Déclaration sur l'élimination de la violence envers les femmes, la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará), ainsi que le Protocole facultatif à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui ont été ratifiés par le Mexique au cours de la même décennie.

En Amérique latine, plus de la moitié des femmes ont, à un moment ou à un autre de leur vie, fait l'objet d'agressions au foyer, des chiffres sans appel. Le Mexique ne fait pas exception à la règle : la femme y est de manière générale victime de discrimination et de violation des droits humains. Selon les données de l'Institut national des statistiques, de la géographie et de l'informatique<sup>1</sup>, une trentaine de femmes en moyenne décède chaque jour de mort violente : un peu plus de 23 par accident et six par homicide ou suicide. Il convient de souligner qu'une mort violente sur cinq concernant une femme a lieu au foyer de cette dernière et que neuf femmes sur 100 de 15 ans et plus, vivant en couple, font l'objet d'agressions physiques de la part de leur conjoint ou compagnon; huit femmes sur 100 souffrent de violences à caractère sexuel, 38 sur cent sont confrontées à des violences morales et 29 sur 100 à des violences de nature économique.

Il convient de rappeler que les violences envers les femmes sont sous-estimées; ne sont en effet re-

censés, la plupart du temps, par le ministère de la justice et les hôpitaux que les cas de violence extrême ou ceux dans lesquels les victimes, une minorité, décident de porter plainte.

### La Loi générale sur l'accès des femmes à une vie sans violence

Face à la gravité de ce problème social et de droits humains, le Mexique s'est doté d'une loi, qui a été publiée le 1<sup>er</sup> février 2007 au Journal Officiel : la Loi générale sur l'accès des femmes à une vie sans violence répond, conformément à l'une des initiatives dont elle émane, « à la nécessité de disposer d'un instrument juridique comportant une réelle perspective d'égalité des sexes, créant les conditions juridiques requises pour garantir la sécurité des femmes, applicable sur l'ensemble du territoire national et obligatoire aux trois niveaux du pouvoir exécutif. Ce texte de loi a pour objet de prévenir, prendre en charge, réprimer et éradiquer la violence envers les femmes ».

Avec la publication de ce texte, l'État mexicain franchit un pas supplémentaire vers l'harmonisation de la législation nationale avec les traités internationaux, tout en favorisant l'application de sanctions et de mesures de protection pour les femmes en situation de risque ou de danger. En précisant plusieurs concepts, la Loi aide à mieux comprendre le phénomène; ainsi définit-elle les divers types de violences qui existent : la violence physique, psychologique, économique, sexuelle, celle affectant le patrimoine ou autres types de violences. Les autorités chargées d'appliquer et d'interpréter la loi sont ainsi mieux à même de cerner la problématique et d'œuvrer à un juste règlement de chaque situation.

La loi fixe par ailleurs les divers cadres dans lesquels s'exerce la violence : le milieu familial, le mi-

lieu professionnel, le milieu éducatif, mais aussi au niveau communautaire et institutionnel. Sur ce dernier plan, l'expérience montre en effet que nombre d'agents du service public contribuent, de manière délibérée ou par négligence, à empêcher les femmes de bénéficier de leurs droits humains et de les exercer pleinement ou réduisent leur accès aux politiques publiques destinées à prévenir, prendre en charge, enquêter, réprimer et éradiquer les divers types de violences, ce qui constituera un délit à compter de la publication de la Loi.

*« La Loi générale répond 'à la nécessité de disposer d'un instrument juridique comportant une réelle perspective d'égalité des sexes, créant les conditions juridiques requises pour garantir la sécurité des femmes, applicable sur l'ensemble du territoire national et obligatoire aux trois niveaux du pouvoir exécutif. Ce texte de loi a pour objet de prévenir, prendre en charge, réprimer et éradiquer la violence envers les femmes.' »*

L'un des principaux aspects de la Loi est qu'elle impulse un processus de transformation des schémas socioculturels de comportement des femmes et des hommes, en agissant à plusieurs niveaux : la révision des programmes d'enseignement et l'élaboration de programmes d'éducation sociale; la sensibilisation au problème par le biais des divers relais de communication sociale en vue de prévenir et éradiquer toutes les formes de violence contre les femmes et les fillettes; l'encouragement à la modification des stéréotypes dans les sphères publique et privée, en apportant aux femmes victimes de violences une attention et une assistance psychologique spécialisée et gratuite favorisant leur autonomisation d'une part et, aux agresseurs, d'autre part, un accompagnement spécialisé et gratuit pour éradiquer les comportements violents au travers d'une éducation visant à abolir les stéréotypes de suprématie masculine et les modèles machistes générateurs de violence.

En vertu des dispositions de la Loi, l'État devra assurer une rééducation débarrassée de tous les stéréotypes, favoriser les messages d'alerte sur les situations à risque auxquelles sont confrontées les femmes dans une société en proie aux inégalités et discriminations; de même, l'État devra mettre en place un système de suivi du comportement violent des individus et de la société à l'encontre des femmes ainsi qu'une base de données sur les ordonnances de protection des personnes concernées.

La Loi prévoit également la formation, la spécialisation et la sensibilisation de ces agents du service public en vue d'une bonne prise en charge des victimes.

La Loi a aussi instauré le Système national pour prévenir, prendre en charge, réprimer et éradiquer les violences envers les femmes. Ce système a pour vocation de rassembler les efforts, instances, politiques, services et actions interinstitutionnelles pour une prise en charge efficace et concertée des femmes victimes de violences. La Loi a, par ailleurs, créé le Programme intégral pour prévenir, prendre en charge, réprimer et éradiquer les violences envers les femmes.

### **Types de violence définis et reconnus par la Loi générale sur l'accès des femmes à une vie sans violence**

Conformément à la Convention de Belém do Pará, la Loi définit la violence envers les femmes comme une action ou une négligence, basée sur des considérations de sexe, entraînant un dommage ou un préjudice psychologique, physique, patrimonial, économique, sexuel, voire la mort, et ce aussi bien dans les sphères publique que privée.

La Loi établit l'existence des types de violences suivants :

- **Violence psychologique** – acte ou négligence portant préjudice à la stabilité psychologique, à savoir : négligence, abandon, inattention réitérée, jalousie maladive, insultes, humiliations, dévalorisation, marginalisation, manque d'affection, indifférence, infidélité, comparaisons destructives, rejet, restriction de l'autodétermination et menaces, autant de situations pouvant amener la victime à sombrer dans la dépression, à s'isoler, à perdre l'estime de soi, voire au suicide;



- **Violence physique** – tout type d’acte entraînant un dommage non accidentel, moyennant le recours à la force physique ou à tout type d’arme ou d’objet pouvant provoquer ou non des lésions internes, externes ou les deux à la fois;
- **Violence patrimoniale** – tout acte ou négligence affectant la survie de la victime et consistant à transformer, soustraire, détruire, retenir ou détourner des objets, documents personnels, biens et valeurs, droits patrimoniaux ou ressources économiques destinées à couvrir ses besoins et pouvant s’étendre aux dommages causés aux biens communs ou propres à la victime;
- **Violence économique** – tout acte ou négligence de l’agresseur affectant la survie économique de la victime et consistant à contrôler et à limiter ses rentrées financières ou à lui verser un salaire inférieur à travail égal, dans le cadre d’une même activité professionnelle;
- **Violence sexuelle** – tout acte ayant pour effet de dégrader ou d’entraîner un dommage pour le corps et/ou la sexualité de la victime et qui, par conséquent, porte atteinte à sa liberté, à sa dignité et à son intégrité physique. C’est l’expression d’un abus de pouvoir dicté par la suprématie de l’homme sur la femme, qui est ainsi dénigrée et traitée comme un objet; toutes autres formes similaires qui nuisent ou portent atteinte à la dignité, à l’intégrité ou à la liberté des femmes.

### **Définition des formes de violence tels que définis et reconnus par la Loi générale sur l’accès des femmes à une vie sans violence**

La Loi fixe également les différents cadres dans lesquels s’exerce la violence.

- **Violence dans le milieu familial** : abus de pouvoir ou négligence intentionnelle en vue de dominer, soumettre, contrôler ou agresser les femmes de manière physique, verbale, psychologique, patrimoniale, économique et sexuelle, à l’intérieur comme à l’extérieur du domicile familial, que l’agresseur soit lié ou ait été lié à sa victime par des relations de parenté par le sang ou par alliance, des relations de mariage, de concubinat ou qu’il entretienne ou ait entretenu avec elle une relation de fait;
  - **Violence dans le milieu professionnel** : refus, en violation de la loi, d’embaucher la victime par contrat, de maintenir son emploi ou de respecter les conditions générales de travail ; dépréciation du travail effectué, menaces, intimidation, humiliations, exploitation et tout type de discrimination basée sur le sexe;
- « La Loi a aussi instauré le Système national pour prévenir, prendre en charge, réprimer et éradiquer les violences envers les femmes. Ce système a pour vocation de rassembler les efforts, instances, politiques, services et actions interinstitutionnelles pour une prise en charge efficace et concertée des femmes victimes de violences. »*
- **Violence dans le milieu éducatif** : conduites nuisibles, de la part des enseignants, à l’estime de soi des fillettes, comportant des actes de discrimination liée au sexe, à l’âge, à la condition sociale, au niveau d’étude, ainsi que des restrictions et/ou des formes de stigmatisation;
  - **Violence au sein de la communauté** : actes individuels ou collectifs qui portent atteinte aux droits fondamentaux de la femme, la mettant en situation de dénigrement, de discrimination, de marginalisation ou d’exclusion dans la sphère publique;
  - **Violence des institutions** : actes ou négligences des agents du service public, à tous les niveaux du pouvoir, entraînant une discrimination ou ayant pour but, par la multiplication des attermolements et des obstacles, d’empêcher les femmes d’exercer leurs droits humains ou d’en bénéficier ou encore de profiter des politiques publiques destinées à prévenir, prendre en charge, enquêter, réprimer et éradiquer les différents types de violence.
  - **Violence entraînant la mort ou fémicide** : il s’agit de la forme extrême de violence envers les femmes ; elle est le résultat de la violation de ses droits humains dans les sphères publique et privée et d’un ensemble de conduites misogynes bénéficiant de l’impunité sociale et de l’État et pouvant aboutir à un homicide ou à d’autres formes de mort violente des femmes.

## La protection des victimes

La Loi générale sur l'accès des femmes à une vie sans violence prévoit, outre les actions civiles correspondantes, la mise en place et le maintien en service de structures d'accueil pour les victimes et leurs enfants, où elles recevront une assistance psychologique et légale tandis que l'agresseur sera provisoirement privé du droit de visite et de cohabitation avec ses enfants. Autres dispositions de cette même loi : la propriété exclusive de la victime sur le bien immobilier ayant servi de domicile; l'obligation alimentaire provisoire et immédiate; l'interdiction de céder ou hypothéquer les biens lui appartenant s'agissant du domicile conjugal et n'importe quel bien faisant partie de la communauté conjugale.

La Loi prévoit également des ordonnances de protection en référé, destinées à préserver les intérêts de la victime et consistant en des mesures de prévoyance et de précaution. Ces ordonnances devront être prises par les autorités compétentes dès qu'elles auront eu connaissance de faits probablement constitutifs d'infractions ou de délits se traduisant par des violences envers les femmes.

Pour protéger les femmes victimes de violences, la Fédération a lancé les initiatives suivantes :

- Le 24 avril 2007 : création du Système national destiné à prévenir, prendre en charge, réprimer et éradiquer les violences envers les femmes.
- Le Secrétariat à la sécurité publique a présenté les indicateurs nécessaires à la mise en œuvre de la base nationale de données et d'information statistique sur la violence.
- Une table ronde a été organisée entre les membres du Système national de la violence et de la société civile pour élaborer une méthodologie destinée à dresser un Bilan national de la violence.
- Plusieurs dispositifs ont été mis en place en vue de former le personnel des centres d'accueil destinés aux femmes victimes de violences.
- Le Ministère de l'Intérieur a établi, avec des agences fédérales et de mécanismes pour la promotion de la femme existant au sein des agences fédérales, quatre commissions constituées par thème : Prendre en charge, Réprimer, Prévenir et Éradiquer la violence. Un processus a par ailleurs été engagé pour la mise en œuvre de politiques publiques nationales en vue d'éradiquer les violences entraî-

nant la mort de femmes (fémicides) sur l'ensemble du territoire national.

## Planification nationale dans une perspective d'égalité des sexes

Un projet de loi a été soumis au Sénat, portant réforme de la Loi de planification et de la loi d'information statistique et géographique et ayant pour objet de :

- Faire de la perspective d'égalité des sexes le point de départ de la planification afin de garantir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et assurer la promotion de la femme grâce à un accès équitable aux biens, ressources et avantages du développement;
- Préciser l'impact spécifique et différentiel engendré par les politiques publiques sur les femmes et les hommes;
- Planifier et gérer les activités de l'administration publique centralisée dans une perspective d'égalité des sexes, et
- Fonder le Programme national de développement des statistiques et de l'information géographique sur le principe de l'égalité des sexes.

## Harmonisation avec la CEDAW et la Convention de Belém do Pará

Au Congrès de l'Union, nous avons présenté plusieurs points de convergence afin de demander aux autorités législatives locales d'harmoniser leur législation – essentiellement en matière pénale et civile – avec les dispositions de la CEDAW et celles de la Convention de Belém do Pará. Un **Congrès législatif national** en faveur des femmes a également été organisé, auquel ont participé des experts, des parlementaires, hommes et femmes, aux niveaux fédéral et local, afin d'identifier les dispositions attentatoires aux droits humains des femmes dans les législations civile et pénale des entités fédérées et proposer des modifications conformes à la CEDAW et à la Convention de Belém do Pará. ■

## Note

- 1 Statistiques concernant la Journée internationale pour l'élimination de la violence envers les femmes. Données nationales, 25 novembre 2005.





**CADRES JURIDIQUES INTERNATIONAUX ET RÉGIONAUX  
PERMETTANT DE TRAITER LE PROBLÈME DE  
LA VIOLENCE ENVERS LES FEMMES**

3



## Vue d'ensemble et débat

Cette réunion portait sur les **cadres juridiques** internationaux et régionaux de lutte contre les violences à l'égard des femmes. Les participants ont examiné les obligations des États et les critères fixés par les textes pertinents pour mesurer les progrès au niveau national. Ils estiment qu'il incombe aux parlements de faire respecter les obligations internationales et régionales en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Les exposés ont été suivis d'un débat en plénière.

Les intervenants étaient Mme Nathalie Stadelmann, Service des traités des droits de l'homme, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), Mme Nadine Puechguirbal, Conseillère, Les femmes et la guerre, Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et Mme Claudia Herrmannsdorfer, Comité d'Amérique latine et des Caraïbes pour la défense des droits des femmes (CLADEM). Mme Stadelmann a donné un aperçu des cadres juridiques internationaux de lutte contre les violences à l'égard des femmes actuellement en place, notamment la CEDAW, son Protocole facultatif et la Recommandation générale N° 19 du Comité de la CEDAW. Elle a également rappelé que les parlementaires sont tenus de veiller à la bonne application de ces textes. L'intervention de Mme Puechguirbal avait pour objet la relation entre les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité et leur signification pour la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Quant à Mme Herrmannsdorfer, elle a donné un aperçu de la Convention de Belém do Pará, notamment des obligations des États membres.

**Mme Stadelmann :** La discrimination, violation systématique des droits fondamentaux, continue de sévir dans chaque pays et chaque région. Malgré l'arsenal de textes internationaux mis en place depuis 50 ans pour combattre ce fléau, les femmes restent parmi les moins protégés. La **CEDAW**,

adoptée en 1979, est la première convention à porter expressément sur les femmes. Ratifiée par 185 États à ce jour, elle est une première pierre dans l'édifice international visant à renforcer la protection internationale des femmes contre toutes les formes de discrimination. Aux termes des principaux articles de cette convention, les États parties s'engagent à éliminer les discriminations sexistes, directes et indirectes, dans tous les domaines : politique, économique, social et culturel. La CEDAW vise aussi les usages discriminatoires dans les sphères publique et privée, notamment la famille, demandant aux États parties de prendre des mesures contre les contrevenants même quand ils ne sont pas ses propres agents, fussent-ils des particuliers ou des entreprises. L'article 11 fait expressément obligation aux États parties de veiller à protéger les droits des femmes et d'offrir des réparations suffisantes en cas de violation de la Convention. Il s'ensuit, aux termes de l'article 5, l'obligation de tout mettre en œuvre pour réformer les normes et coutumes sociales, culturelles et traditionnelles et éliminer ainsi tous les usages, préjugés et stéréotypes nocifs, fondés sur une prétendue infériorité des hommes ou des femmes.

La CEDAW n'a pas spécifiquement pour objet la violence, en dehors de l'interdiction de la traite énoncée dans l'article 6, mais le Comité de la CEDAW définit la violence à l'égard des femmes, dans sa **recommandation générale N° 19** (1992), comme la manifestation d'une discrimination sexiste. Aussi tous les États parties sont-ils tenus, aux termes de cette convention, de faire en sorte que les femmes soient protégées de la violence sous toutes ses formes. Ils doivent aussi ouvrir des recours aux plaignantes de sorte qu'elles accèdent à la justice et que les auteurs des agressions soient correctement sanctionnés.

La recommandation générale N° 19 est la première **recommandation transversale** définissant

clairement la violence, dans les sphères publique et privée, comme la manifestation d'une discrimination. Elle a donc contribué à sortir la question des violences sexistes du cercle de la vie privée pour la placer dans le domaine public. Elle a favorisé l'adoption de la Déclaration de 1993 sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, précisant les mesures qui doivent être prises par les États, aux termes de la CEDAW, pour lutter contre ce phénomène, à savoir des mesures **punitives, préventives, de réinsertion et de protection**. La recommandation rappelle, par exemple, que la responsabilité de l'État peut être engagée s'il ne prend pas les mesures nécessaires pour protéger la victime de violences, lui offrir des réparations et lancer une enquête. Elle demande aux États parties d'informer sur les mesures juridiques mises en œuvre pour lutter contre les violences à l'égard des femmes dans leurs rapports par pays. Le Comité s'appuie sur ces informations à maints égards lorsqu'il examine lesdits rapports, pointant les carences des États dans leur lutte contre la violence. Parmi ces carences, il relève : des définitions trop restrictives de la violence, du viol et des violences familiales, notamment; des États qui ne pénalisent pas les violences familiales et le harcèlement sexuel; des peines trop légères ou bénignes pour les actes de violence; la qualification de violences à l'égard de femmes comme crimes contre l'honneur ou les mœurs et non de violation des droits de l'homme; des procédures pénales qui ne sont pas menées jusqu'à leur terme et l'application insuffisante des lois. On peut donc dire que l'adoption de la recommandation générale N° 19 influe considérablement sur les décisions prises par les États lorsqu'ils réforment leur cadre juridique et sur l'action des organismes régionaux contre la violence. Il incombe aux parlementaires de réformer les législations nationales pour les aligner sur les normes internationales. La recommandation générale N° 19 représente donc un guide précieux pour tous les parlementaires dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Contrairement à la CEDAW, le **Protocole facultatif** ne crée pas de droits nouveaux. Il vise à donner aux femmes dont les droits ont été violés un accès à la justice. Aux termes de ce protocole, les femmes peuvent saisir le Comité si elles sont confrontées à un déni de justice au niveau national. Le Protocole facultatif met en place des procédures de **communication et d'enquête** pour remédier aux violations

des droits des femmes. La procédure de communication permet au Comité de la CEDAW d'examiner les plaintes et de dire s'il y a violation de droits et quels recours doivent être ouverts. La procédure d'enquête l'habilite à enquêter, de son propre chef, sur les violations graves ou systématiques. La jurisprudence établie ces dernières années, grâce aux procédures de communication et d'enquête, montre que le Comité s'est appuyé sur la recommandation N° 19 pour appliquer la Convention à des cas de violence. Dans des cas où le Comité est habilité, aux termes du Protocole facultatif, à recevoir et examiner des communications, des jugements ont été prononcés pour lutter contre tous les aspects des violences à l'égard des femmes, sans oublier la prévention, la protection et les recours. Le Protocole facultatif a donc permis d'élargir et d'approfondir la notion d'obligation de moyens. Le travail normatif ainsi accompli a considérablement renforcé le cadre juridique international de protection des droits de l'homme. Tous les parlementaires sont invités à approuver la ratification de la CEDAW et de son Protocole facultatif.

**Mme Puechguirbal : Les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité (S/RES/1325 et S/RES/1820)** sont deux composantes essentielles du cadre international de lutte contre les violences à l'égard des femmes. Elles diffèrent sur des points importants mais toutes deux portent en définitive sur la condition de la femme, la paix et la sécurité et se complètent en pratique. La S/RES/1325 fait date en ce sens qu'elle est la première résolution à reconnaître l'importance de l'expérience des femmes dans les conflits et donc à **lier la protection de leurs droits au mandat relatif à la paix et la sécurité internationales**. Elle insiste sur la nécessité de protéger les femmes et les filles de la violence et de mettre un terme à l'impunité dans les conflits. Les termes choisis ont aussi leur importance : les femmes ne sont plus seulement représentées en tant que victimes comme il était d'usage dans le système de l'ONU, mais comme acteurs capables de contribuer au règlement des conflits et à l'instauration d'une paix durable. La S/RES/1325 rappelle que les femmes doivent être associées à la phase de règlement des conflits, dès les négociations de paix. Elle ajoute que les femmes doivent participer aux décisions à tous les niveaux. Les ONG ont beaucoup contribué à la genèse de cette résolution, veillant à ce que les droits des plus vulnérables soient pris en compte.

La S/RES/1820, s'inscrivant dans la ligne de la S/RES/1325, établit expressément un lien entre la **violence sexuelle comme arme de guerre** et la préservation de la paix et de la sécurité internationales. Elle fait de la violence sexuelle une question de sécurité à part entière, si bien que le viol lors des conflits appelle désormais une réponse sur ce registre. Elle habilite clairement le Conseil de sécurité à intervenir, y compris en imposant des sanctions et en donnant pouvoir aux personnels sur le terrain, et elle demande au Secrétaire général de rédiger un rapport sur les stratégies et l'application afin d'améliorer le flux d'informations et de cibler les causes premières de la violence. Aucun de ces éléments n'avait été abordé par la S/RES/1325. La S/RES/1820 demande également à toutes les parties prenantes à un conflit armé d'adopter des mesures concrètes de prévention et de protection visant à mettre fin aux violences à l'égard des femmes et des filles, notamment dans les camps de réfugiés et de déplacés internes : formation spéciale des troupes, respect de la discipline militaire et suivi des auteurs d'actes de violence, de sorte qu'ils rendent compte. Comme la S/RES/1325, la S/RES/1820 rappelle que les femmes doivent absolument être associées aux pourparlers et négociations de paix.

**Mme Herrmannsdorfer** : La **Convention de Belém do Pará** (1994) est un exemple de cadre régional de lutte contre les violences à l'égard des femmes. Dix ans après son entrée en vigueur, elle a modifié, à maints égards, les obligations des États en matière de lutte contre ces violences. Ainsi, elle constitue un cadre normatif et législatif sur les violences sexistes au niveau national, incitant la plupart des États parties à adopter des lois pertinentes ou à modifier les textes existants pour les aligner sur la Convention. Le **mécanisme de suivi**, récemment adopté et qui vise à faire appliquer la Convention, commence lui aussi à influencer sur les politiques nationales.

La Convention de Belém do Pará part essentiellement de deux constats : d'abord qu'il existe une relation entre violences sexistes et discrimination, ensuite que la violence à l'égard des femmes découle de l'inégalité historique des rapports de pouvoir entre hommes et femmes. Le droit des femmes à vivre à l'abri des violences procède donc de leur droit à ne pâtir d'aucune discrimination, à une éducation débarrassée des stéréotypes et schémas de comportement préjudiciables. La Convention définit la

violence à l'égard des femmes comme « tout acte ou comportement, motivé par des raisons sexistes, entraînant la mort d'une femme ou lui causant des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, tant dans sa vie publique que privée ». Cette définition claire permet aux pays d'Amérique latine de construire leur action contre les violences familiales à l'égard des femmes.

Les États sont tenus d'adopter des **mesures spécifiques** pour protéger tous ces droits. Ces mesures peuvent être subdivisées en trois catégories : politiques visant à prévenir, punir et éradiquer les violences à l'égard des femmes, mesures de sensibilisation, d'éducation et de formation aux droits des femmes et mesures portant expressément sur les situations de vulnérabilité des femmes. S'agissant de cette dernière catégorie, les États sont tenus d'examiner avec une attention particulière les cas de **femmes précarisées** en raison, par exemple, de leur race ou de leur origine ethnique, d'une grossesse, d'une invalidité ou de leur âge. La précarisation des femmes et des filles migrantes, réfugiées ou déplacées internes est devenue particulièrement préoccupante car elles sont toujours sans protection face à divers types de violence. Il en va de même pour les femmes déplacées ou autrement affectées suite à une catastrophe naturelle.

Les parlementaires doivent connaître tous ces instruments et savoir comment chacun d'entre eux peut leur servir. Il leur incombe, en effet, de veiller à la **bonne application et au suivi** des traités y afférents. Le Comité de la CEDAW vient de rappeler cette obligation en demandant, lors de sa 41<sup>ème</sup> session, aux parlementaires de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'appliquer toutes les observations en conclusion et de participer à l'élaboration des rapports par pays. La procédure des rapports par pays de la CEDAW précise que les parlementaires doivent être consultés lors de la rédaction de ces documents ou, à défaut, qu'ils doivent les lire avant leur soumission au Comité. De même, les parlementaires doivent veiller à s'acquitter de leurs obligations de suivi telles que définies par la Convention de Belém do Pará. Enfin, le Comité leur rappelle aussi que, dans la plupart des cas, ils sont tenus d'œuvrer à la ratification des traités et d'adopter des lois, ou de modifier des textes existants, pour mettre la législation en conformité avec le traité ratifié. Chaque parlementaire doit être régulièrement informé de tout ce qui touche à ces questions.

## Débat en plénière

- En tant que parlementaire, vous appuyez-vous sur la CEDAW et sur son Protocole facultatif dans votre action visant à mettre fin aux violences à l'égard des femmes ?
- Votre parlement œuvre-t-il à faire appliquer la CEDAW dans votre pays ?
- Votre parlement utilise-t-il la S/RES/1325 et S/RES/1820 dans sa lutte contre les violences à l'égard des femmes ?

*« Il incombe aux parlementaires de veiller à la bonne application et au suivi des traités y afférents. Le Comité de la CEDAW vient de rappeler cette obligation en demandant, lors de sa 41<sup>ème</sup> session, aux parlementaires de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'appliquer toutes les observations en conclusion et de participer à l'élaboration des rapports par pays. »*

Les participants estiment que la plupart des parlements sont informés de la CEDAW et des obligations qui en découlent. Ils ont, d'ailleurs, adopté de nouvelles lois ou modifié les textes existants afin de mettre les législations nationales en conformité avec les normes édictées par la CEDAW et son Protocole facultatif. Cependant, les systèmes législatifs nationaux ne sont pas assez centralisés pour traiter spécifiquement de la CEDAW et l'obligation de **rendre des**

**comptes** en pâtit. Il faudrait donc que les responsabilités pour ce qui concerne la mise en œuvre de la CEDAW soient plus clairement assignées. En outre, il arrive souvent que les parlements soient tenus à l'écart de la procédure de rédaction des rapports. Des mesures doivent donc être prises pour y remédier.

Les participants étaient au courant de la S/RES/1325 et de la S/RES/1820, mais la **mise en œuvre** de ces résolutions n'est pas aisée. Ils ne savaient pas quelles mesures prendre à cette fin, ni qui doit assumer cette responsabilité. En fait, rares sont les pays européens à avoir défini des plans y afférents. Ainsi l'Union européenne qui est en train de revoir son plan de sécurité ne fait nullement mention de ces résolutions. Il faut donc que les parlementaires agissent pour que la S/RES/1325 et la S/RES/1820 soient prises en compte. Par ailleurs, ces résolutions sont à peine connues en dehors des parlements. Il incombe donc aux instances internationales et régionales d'aider les parlements à les faire appliquer à tous les niveaux du gouvernement. Les **ONG et les groupes spéciaux de réflexion** peuvent aussi s'avérer précieux à cet égard, en informant sur les normes internationales et par un travail de sensibilisation. Il faut redoubler d'efforts au niveau local pour aider les organisations féminines à mieux défendre les intérêts des femmes et des filles en s'appuyant sur la S/RES/1325.

Enfin les participants pensent que des instances régionales telles que la Commission interaméricaine des droits de l'homme sont un exemple à suivre pour les autres cadres juridiques régionaux de lutte contre les violences à l'égard des femmes. Le Conseil de l'Europe qui est en train de négocier une convention régionale sur les violences familiales ou à l'égard des femmes, pourrait, par exemple, s'inspirer de la Convention de Belém do Pará. ■

*« L'Union interparlementaire engage les parlements à veiller à ce que les rapports des États parties à la Convention précitée fournissent systématiquement des informations sur la violence à l'égard des femmes, en particulier des données statistiques ventilées par sexe, des informations sur la législation, les mesures de soutien aux victimes et autres mesures prises pour éliminer la violence à l'égard des femmes. »*

Résolution de l'UIP, 114<sup>ème</sup> Assemblée, 12 mai 2006, paragraphe 2

# Cadres juridiques internationaux et régionaux de lutte contre les violences à l'égard des femmes

**Mme Nathalie Stadelmann**

Service des traités des droits de l'homme, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)

Le cadre juridique international en la matière consiste essentiellement en la CEDAW, son Protocole facultatif et la recommandation générale No. 19 (GR No. 19) émise par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité de la CEDAW).

La CEDAW, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979 et ratifiée par 185 États, a été la première étape vers la création d'un cadre global protégeant les droits des femmes et des fillettes. Elle comporte une définition large de la discrimination à l'égard des femmes, que cette discrimination soit directe ou indirecte, intentionnelle ou non, dans les lois ou les usages, autrement dit dans tous les aspects de la vie publique et privée et qu'elle soit commise par l'État, des agents publics ou privés ou encore des particuliers. Aussi la CEDAW institue-t-elle des garanties très complètes en matière de droits de l'homme. Elle vise à :

- Éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels et de leurs droits civils et politiques;
- Éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie publique, privée et familiale.

A l'exception de l'article 6 qui porte sur la traite des femmes et leur exploitation dans la prostitution, la CEDAW ne vise pas explicitement les violences à l'égard des femmes. L'article 1 définit la « discrimination à l'égard des femmes ». Le Comité de la CEDAW, organe conventionnel de l'ONU constitué de 23 experts siégeant à titre personnel, est chargé d'assurer le suivi de l'application de la CEDAW. Il considère que la violence à l'égard des femmes constitue une discrimination au sens de l'article 1 de la CEDAW et qu'elle est contraire aux principes

énoncés dans cette convention. Il rappelle sans cesse l'obligation faite aux États parties de lutter contre les violences faites aux femmes. A cette fin il recourt, entre autres, à des recommandations générales.

L'article 21 de la CEDAW habilite le Comité à faire des recommandations générales après examen des rapports et informations envoyés par les États parties. Lesdites recommandations, adressées aux États parties, précisent généralement l'opinion du comité sur les obligations devant être assumées aux termes de la CEDAW.

La recommandation générale la plus pertinente émise par le Comité de la CEDAW sur la violence à l'égard des femmes est la GR No. 19, datant de 1992. Ce texte, première recommandation générale « transversale », définit clairement les violences sexistes empêchant les femmes d'exercer pleinement leurs droits et libertés fondamentaux comme une discrimination au sens de l'article premier, que cette discrimination soit le fait d'un détenteur de l'autorité publique ou d'un particulier, commise dans la sphère publique ou privée. Aussi le Comité de la CEDAW estime-t-il que les États parties ont l'obligation de veiller à son élimination. La GR No. 19 expose les mesures punitives, préventives, de réinsertion et de protection qui doivent être prises par les États aux termes de cette obligation. Le paragraphe 9 stipule clairement que « en vertu du droit international en général et des pactes relatifs aux droits de l'homme, les États peuvent être également responsables d'actes privés s'ils n'agissent pas avec la diligence voulue pour prévenir la violation de droits ou pour enquêter sur des actes de violence, les punir et les réparer ». La GR No. 19 est donc remarquable en ce sens qu'elle retire les violences sexistes de la sphère privée pour les placer dans la sphère publique relevant des droits de l'homme internationaux, engageant ainsi la responsabilité de l'État. Cela à



permis de reconnaître les violences sexistes comme une violation des droits de l'homme, favorisant la formulation et l'adoption de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, l'institution du Rapporteur spécial y afférent et la mise en place des divers instruments régionaux visant ces abus graves et répandus. La GR No. 19 a également donné un élan considérable à la réforme de la législation et à la définition de mesures et programmes visant à protéger les femmes et les fillettes victimes de violences, ou risquant d'en subir, et de leur ouvrir des recours. En outre, elle fonde l'action des associations et des tribunaux qui s'efforcent de défendre les intérêts des femmes et des enfants en Inde, au Canada, et en Afrique du Sud, entres autres.

*« La recommandation générale la plus pertinente émise par le Comité de la CEDAW sur la violence à l'égard des femmes est la GR No. 19, datant de 1992. Ce texte, première recommandation générale « transversale », définit clairement les violences sexistes empêchant les femmes d'exercer pleinement leurs droits et libertés fondamentaux comme une discrimination au sens de l'article premier, que cette discrimination soit le fait d'un détenteur de l'autorité publique ou d'un particulier, commise dans la sphère publique ou privée. »*

La GR No. 19 fait obligation aux États parties de fournir, dans leurs rapports sur l'application de la CEDAW des informations sur les mesures juridiques visant à supprimer les violences à l'égard des femmes et sur leur efficacité.

Grâce aux rapports des États parties, le Comité de la CEDAW a relevé plusieurs carences, notamment : des définitions du viol fondées sur l'usage de la force et de violences et non sur la simple absence de consentement; des définitions des violences familiales limitées à la violence physique; le fait

que les violences familiales et le harcèlement sexuel ne soient pas considérés comme des crimes; la non prise en compte du viol conjugal dans les lois sur le viol; des sanctions légères pour les actes de violence à l'égard des femmes, comme de courtes peines de prison pour les agressions sexuelles, voire de simples amendes pour les violences familiales laissant entendre que le non-respect de certains droits de l'homme ne serait pas un crime grave; des sanctions bénignes pour les auteurs de violences; des violences sexuelles à l'égard de femmes qualifiées de crimes contre l'honneur de la famille et même d'atteinte aux mœurs plutôt que de violation du droit des femmes à l'intégrité physique; invocation de la défense de l'honneur dans des cas d'agressions ou de meurtre de femmes avec circonstances atténuantes et des peines à l'avenant; dispositions de loi allégeant les peines dans les cas de viol lorsque l'auteur du crime épouse la victime; arrêt des poursuites au pénal lorsque la victime retire sa plainte; application insuffisante des lois. Le Comité de la CEDAW s'inquiète tout particulièrement des carences suivantes : absence de règlements pour l'application des lois; défaut de procédures claires pour faire respecter les lois et de personnels de santé prenant en charge les victimes de violence; attitude de représentants de la force publique qui dissuadent les femmes souhaitant porter plainte; taux élevés de cas classés sans suite par la police et la justice; taux élevés de retraits des plaintes par la victime; faibles taux de poursuites dans les cas de violences à l'égard des femmes; faibles taux de condamnation des auteurs des crimes; défaut d'assistance juridique et frais de justice élevés.

L'article 5 de la CEDAW, particulièrement important pour la lutte contre la violence à l'égard des femmes, demande aux États parties de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de modifier les schémas des comportements des hommes et des femmes et d'éliminer ainsi les préjugés et les usages fondés sur l'infériorité présumée d'un des deux sexes ou sur des rôles assignés aux hommes et aux femmes. Ce texte implique donc une transformation de la société et de la famille tendant vers la pleine égalité entre les sexes.

Le Protocole facultatif à la CEDAW ouvre aux femmes l'accès à la justice internationale. En tant que tel, il ne crée pas véritablement de droits nouveaux. Il permet plutôt aux femmes dont les droits prévus par la CEDAW ne sont pas respectés au ni-



veau national, de recourir au Comité de la CEDAW. A ce jour, 94 États adhèrent à ce texte.

Le Protocole facultatif instaure deux procédures visant à remédier aux violations des droits des femmes :

- Une procédure de communication permettant au Comité de la CEDAW d'examiner les plaintes afin de déterminer s'il y a violation des droits garantis par la CEDAW et les recours éventuellement ouverts aux victimes;
- Une procédure d'enquête habilitant ce même Comité à lancer, de son propre chef, des enquêtes sur les violations graves ou systématiques.

Pour la procédure de communication, une jurisprudence, consistant en trois affaires, existe en matière de violences à l'égard des femmes.

Dans la première, *A.T. c. Hongrie*<sup>1</sup>, la plaignante reprochait à la Hongrie de ne pas l'avoir protégée, pendant quatre ans, des violences physiques et des menaces de son concubin, comme cet État en avait l'obligation.

*« La GR No. 19 fait obligation aux États parties de fournir, dans leurs rapports sur l'application de la CEDAW, des informations sur les mesures juridiques visant à supprimer les violences à l'égard des femmes et sur leur efficacité. »*

La CEDAW ne comporte aucune disposition sur la violence à l'égard des femmes en général ni sur les violences familiales en particulier, mais la décision du Comité quant au fond s'appuie sur la GR No. 19, qui définit la violence « exercée sur une femme parce qu'elle est une femme ou [qui] touche spécialement la femme » comme une violence sexiste et, donc, comme une forme de discrimination pouvant « violer des dispositions particulières de la Convention même si ces dispositions ne mentionnent pas expressément la violence ».

Le Comité observe, là encore en s'appuyant sur la GR No. 19, que les États parties à la CEDAW doivent non seulement répondre des discriminations contre les femmes imputables à eux-mêmes ou à

leurs agents, mais qu'en vertu du droit international général et des conventions particulières sur les droits de l'homme ils peuvent être tenus responsables d'actes commis par des particuliers s'ils **ne prennent pas toutes les mesures nécessaires** pour empêcher les abus ou pour ouvrir une enquête sur les actes de violence et les réprimer. Le Comité constate que les recours sollicités par la plaignante dans ce cas ne lui ont pas accordé une protection immédiate contre les mauvais traitements infligés par son ancien concubin et que les dispositions juridiques et institutionnelles prises par l'État, malgré quelques améliorations, ne garantissent toujours pas une protection coordonnée, complète et efficace ainsi qu'une assistance aux victimes répondant aux normes internationales, et que l'État partie lui-même avait reconnu que, d'une manière générale, les affaires de violences familiales n'étaient pas considérées comme hautement prioritaires par les tribunaux. Rappelant que le droit des femmes à la vie et à la sécurité physique et mentale ne le cède en rien à d'autres droits, comme ceux à la vie privée et à la propriété, le Comité de la CEDAW constate que les recours au pénal et au civil ne permettaient pas, en l'occurrence, de protéger la plaignante contre les violences incessantes infligées par son ancien concubin. Il relève l'absence d'ordonnances de protection et regrette que l'État partie protège plus volontiers, semble-t-il, le droit à la propriété privée que le droit de la plaignante à la vie et à la sécurité physique et mentale. Le Comité conclut que le défaut de lois réprimant expressément les violences familiales constitue une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment celui à la sécurité des personnes.

Les deux autres affaires portant sur des violences à l'égard de femmes sont *Şahide Goekce (décédée) c. Autriche*<sup>2</sup> et *Fatma Yildirim (décédée) c. Autriche*<sup>3</sup>. Elles ont été soumises par le Centre d'intervention de Vienne contre les violences familiales et l'Association pour l'accès des femmes à la justice au nom des descendants des femmes assassinées par leur mari. Ces deux cas découlent de plaintes selon lesquelles l'État partie n'aurait pas pris toutes les mesures nécessaires en vue de protéger le droit des victimes à la vie et à la sécurité de leur personne.

Statuant sur le fond, le Comité de la CEDAW reconnaît la qualité théorique du dispositif de lutte contre les violences familiales mis en place par l'État partie, mais rappelle que cette volonté politique doit être soutenue par les agents de la force publique qui

sont, eux-mêmes, tenus par l'obligation de moyens faite à l'État partie de veiller à ce que les femmes victimes de violences familiales bénéficient concrètement du principe d'égalité entre les sexes, ainsi que de leurs libertés et droits fondamentaux. Le Comité concède que, dans les deux cas, les auteurs des crimes ont été poursuivis avec toute la rigueur de la loi, mais il constate que l'État partie n'a pas respecté ses obligations aux termes de l'article 2(a) et (c) à (f) et de l'article 3 de la CEDAW, considérés en conjonction avec l'article 1 et la GR No. 19, au préjudice des droits correspondants des victimes à la vie et à la sécurité mentale.

Comme l'y autorise la procédure y afférente, le Comité de la CEDAW a ouvert une enquête sur les enlèvements, viols et assassinats de femmes dans la ville de Ciudad Juárez, État de Chihuahua, Mexique, et ses environs. Il a recommandé au Mexique de « rappeler à toutes les autorités, y compris municipales, que la violence à l'égard des femmes doit être considérée comme une violation des droits fondamentaux, de sorte que les lois soient modifiées en conséquence ».

Comment les parlements peuvent-ils s'appuyer sur la CEDAW et son Protocole facultatif pour lutter contre les violences faites aux femmes ?

Tout d'abord, il incombe aux parlements de contrôler l'exécutif et de faire les lois. Ils doivent donc contrôler, ne serait-ce qu'en partie, l'application des conclusions du Comité de la CEDAW, comme ce dernier le rappelle lui-même. Lors de sa 41<sup>ème</sup> session, tenue en juillet 2008, il a décidé, dans ses conclusions, de renforcer ce rôle par un nouveau paragraphe invitant les États parties à inciter leur parlement national à prendre les mesures nécessaires à l'application de ses conclusions et au prochain rapport du gouvernement conformément à la Convention<sup>4</sup>. D'ordinaire les rapports des États sont rédigés par les gouvernements, mais les organes de traités, comme le Comité de la CEDAW, recommandent d'associer des parlementaires au processus de rédaction et souhaitent que les rapports soient présentés au parlement avant d'être adressés à l'organe conventionnel concerné. Les parlements assurent également la ratification des textes relatifs

aux droits de l'homme. Dans la plupart des pays, la ratification de ces textes internationaux relève, en dernier ressort, du parlement dont l'autorisation est nécessaire.

*« Les organes de traités, comme le Comité de la CEDAW, recommandent d'associer des parlementaires au processus de rédaction et souhaitent que les rapports soient présentés au parlement avant d'être adressés à l'organe conventionnel concerné. »*

Ensuite, les parlements doivent adopter les lois permettant de respecter les obligations internationales de l'État ayant ratifié des textes relatifs aux droits de l'homme, ou de modifier les lois existantes à cette fin. Or les recommandations faites par le Comité de la CEDAW après examen des rapports des États et la jurisprudence adoptée le Comité aux termes du Protocole facultatif constituent des références utiles car ils fixent des normes permettant de mesurer les progrès accomplis. ■

## Notes

- 1 Communication No. 2/2003, opinions adoptées par le Comité le 26 janvier 2005, *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its thirty-second session*, A/60/38 (Part I) (2006).
- 2 CEDAW/C/D/5/2005.
- 3 CEDAW/C/D/6/2005.
- 4 Texte du nouveau paragraphe : « Le Comité réaffirme que le Gouvernement assume, au premier chef, la responsabilité de la bonne exécution des obligations de l'État partie aux termes de la Convention et doit en rendre compte, mais il rappelle que la Convention est contraignante pour toutes les autorités publiques et invite l'État partie à inciter son parlement national, conformément à ses procédures et lorsqu'il y a lieu, à prendre les mesures nécessaires à l'application de ses conclusions et à la rédaction du rapport suivant aux termes de la Convention ».

# Les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité

**Mme Nadine Puechguirbal**

Conseillère, Les femmes et la guerre, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Le présent Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté deux résolutions portant expressément sur les femmes et la guerre : la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, et la résolution 1820 sur les femmes, la paix et la sécurité, les actes de violence sexuelle et de violence sur les civils lors des conflits. La résolution 1820 complète la 1325 en mettant l'accent sur les actes de violence sexuelle et sur l'accession des femmes aux responsabilités : elle leur demande, en effet, de participer aux négociations de paix et au règlement des conflits.

Deux remarques s'imposent d'emblée à propos de la résolution 1325. D'abord, elle est un outil permettant de faire passer le système de l'ONU des discours aux actes. Ensuite, elle doit énormément à l'action des organisations non gouvernementales.

Qu'apporte cette résolution 1325 ? Le Conseil de sécurité reconnaît, peut-être pour la première fois, que la situation des femmes dans les conflits fait partie intégrante de son mandat portant sur la paix et la sécurité. Les femmes sont considérées comme des victimes mais aussi comme des acteurs. Auparavant, les textes, résolutions et documents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité présentaient surtout les femmes comme des victimes. La résolution 1325 est donc une rupture en ceci qu'elle prône la participation des femmes aux négociations pour l'instauration et la consolidation de la paix et demande qu'elles soient plus présentes à tous les niveaux de décision, y voyant un moyen de promouvoir la sécurité. La résolution 1325 demande aussi à toutes les parties prenantes aux conflits et à l'instauration de la paix de protéger les femmes et les filles des violences sexuelles et de mettre un terme aux crimes contre l'humanité dont elles sont victimes. Pour plus d'informations sur la mise en œuvre de la résolution 1325 et l'action entreprise dans divers pays, consulter : [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org).

La résolution 1820, elle, établit expressément un lien entre la violence sexuelle comme arme de guerre et le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Désormais, on ne pourra plus considérer le viol lors d'une guerre comme un problème accessoire indigne de l'attention pleine et entière du Conseil de sécurité.

Cette résolution fait de la violence sexuelle une question de sécurité justifiant une réponse sur le même registre. Désormais le Conseil de sécurité a un mandat clair l'habilitant à intervenir, y compris par des sanctions ou en donnant des pouvoirs aux personnels sur le terrain. La résolution 1820 demande aussi au Secrétaire général un rapport complet sur la mise en œuvre et une stratégie pour améliorer l'information remontant vers le Conseil : un meilleur éclairage pour une meilleure réponse.

La résolution demande aux parties prenantes aux conflits d'adopter des mesures concrètes de protection et de prévention pour empêcher les violences sexuelles, notamment la formation des militaires, le respect de la discipline militaire, la responsabilité collective et le contrôle des anciens agresseurs. L'obligation de rendre compte revêt une grande importance.

On ne dira jamais assez que les femmes doivent participer à toutes les actions visant à mettre fin aux violences sexuelles dans les situations de conflit, y compris les pourparlers de paix. La résolution 1325 le fait, mais la 1820 le rappelle dans des termes encore plus forts.

Une étude comparative sur les points complémentaires et les différences entre les résolutions 1325 et 1820 aboutit à des conclusions intéressantes. La 1325 est la première résolution du Conseil de sécurité établissant un lien entre les femmes et les missions de paix et de sécurité : elle traite des effets de la guerre sur les femmes et de leur contribution au règlement des conflits et à une paix durable. La

1820 est la première résolution du Conseil à reconnaître la violence sexuelle comme une question de sécurité à part entière, liée à la réconciliation et à la préservation de la paix et de la sécurité internationales.

Le discours lui-même évolue. La résolution 1325 parle d'éviter l'amnistie des violences sexuelles « chaque fois que possible », alors que la 1820 exclut les crimes de violence sexuelle des dispositions relatives à l'amnistie. La 1325 impose une formation à la protection des droits des femmes et de leurs besoins, la 1820, plus précise, demande de former les militaires à l'interdiction de la violence sexuelle.

La résolution 1325 n'évoque pas de sanctions pour les agresseurs alors que la 1820 dit que les violences sexuelles sont passibles des peines prévues par chaque pays.

La 1325 ne comporte pas de stratégie pour améliorer le flux d'informations remontant vers le Conseil de sécurité. La 1820 charge le Secrétaire général d'un rapport sur l'amélioration de l'information relative aux violences sexuelles, les tendances de la collecte de données et les analyses, pour le 13 juin 2009.

La résolution 1325 parle de mesures spéciales visant à protéger les femmes et les filles de la violence sexuelle et sexiste, la 1820 de mesures propres à améliorer concrètement cette protection et à assurer une assistance aux femmes et filles.

De même, la résolution 1325 insiste sur la nécessité de préserver le caractère civil des camps de réfugiés et déplacés internes, et de les concevoir de manière à éviter les violences sexuelles. La 1820 rappelle la nécessité de protéger les femmes et les filles dans les camps de réfugiés gérés par l'ONU et les camps de déplacés internes. La 1325 n'évoque pas l'action de coordination et d'assistance. La 1820 se félicite de l'action de l'ONU contre les violences sexuelles en situation de conflit.

La résolution 1325 ne mentionne pas les causes premières du viol en temps de guerre. La 1820 demande une action contre ces causes : « dénonçant les préjugés qui alimentent la violence sexuelle ». Enfin, la résolution 1325 n'évoque pas la Commission de consolidation de la paix, mais la 1820 demande à cette Commission de conseiller sur les moyens de lutte contre les violences sexuelles.

En dernière analyse les résolutions 1325 et 1820 se renforcent. La 1820 porte essentiellement sur un domaine où l'application de la 1325 laisse particulièrement à désirer, à savoir la prévention de la violence sexuelle. En considérant cette violence comme une question de sécurité, on donne plus de consistance à la résolution 1820 et les personnels de sécurité : forces de maintien de la paix, hiérarchie, agents nationaux de sécurité sont concrètement mis en demeure d'obtenir des résultats. ■

## Encadré 1 :

### Qu'est-ce que la résolution 1820 ajoute à la résolution 1325 ?

Résolution 1325 du Conseil de sécurité	Résolution 1820 du Conseil de sécurité
<input type="radio"/> Première résolution du Conseil de sécurité à lier les femmes aux questions de paix et de sécurité en traitant des effets de la guerre sur les femmes et de la contribution que celles-ci peuvent apporter à la résolution des conflits et à une paix durable	<input type="radio"/> Première résolution du Conseil de sécurité à faire de la violence sexuelle une question de sécurité en soi, liée à la réconciliation et à une paix durable
<input type="radio"/> Eviter l'amnistie "si possible" [par. 11]	<input type="radio"/> Exclure les crimes de violence sexuelle du bénéfice des mesures d'amnistie [par. 4]
<input type="radio"/> Formation concernant la protection des droits des femmes et leurs besoins [par. 6]	<input type="radio"/> Formation spécifique des soldats à la répression de la violence sexuelle [par. 3, 6 et 7]
<input type="radio"/> Nécessité de respecter le caractère civil des camps de réfugiés et de personnes déplacées et de les concevoir de manière à prévenir la violence sexuelle [par. 12]	<input type="radio"/> Etablir des mécanismes de protection des femmes et des filles dans les camps ou aux alentours des camps de réfugiés et de personnes déplacées gérés par les Nations Unies [par. 10]
<input type="radio"/> Aucune mention de sanctions contre les auteurs; il est question des effets des sanctions sur les femmes [par. 14]	<input type="radio"/> La violence sexuelle doit être prise en compte dans les régimes de sanctions visant spécialement tel ou tel État [par. 5]
<input type="radio"/> Pas de stratégie visant à mieux informer le Conseil	<input type="radio"/> Rapport mondial dû le 30 juin 2009 [par. 15]
<input type="radio"/> "Mesures particulières" pour protéger les femmes et les petites filles contre les actes de violence sexiste [par. 10]	<input type="radio"/> Enumération des mesures qui peuvent améliorer concrètement la protection et l'assistance [par. 13]
<input type="radio"/> Aucune mention de coordination	<input type="radio"/> Se félicite des efforts de coordination dans le cadre de la Campagne de l'ONU contre la violence sexuelle en temps de conflit [XIV alinéa]
<input type="radio"/> Aucune référence aux causes profondes du viol en temps de guerre	<input type="radio"/> Ouvre la voie à l'examen des causes profondes : dénoncer les préjugés qui alimentent la violence sexuelle [par. 3]
<input type="radio"/> Aucune référence à la Commission de consolidation de la paix (établie en 2005)	<input type="radio"/> La Commission de consolidation de la paix peut donner des avis sur les moyens de réagir aux actes de violence sexuelle [par. 11]

Source : Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, juin 2008, [www.stoprapenow.org](http://www.stoprapenow.org)

La Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit est un réseau de douze entités des Nations Unies qui s'emploie à mettre fin à la violence sexuelle. Elle représente un effort concerté pour améliorer la coordination, sensibiliser davantage et appuyer les efforts accomplis par les pays pour prévenir la violence sexuelle et répondre efficacement aux besoins des survivantes. La campagne incarne la réponse du système des Nations Unies à la résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité qui fait de la violence sexuelle une tactique de guerre.

## Étude de cas :

# La Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará)

**Mme Claudia Herrmannsdorfer**

Centre pour les droits des femmes – Honduras

Comité d'Amérique latine et des Caraïbes pour la défense des droits des femmes (CLADEM)

### Obligations des États

La Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, dite Convention de Belém do Pará, a été adoptée lors de la 24<sup>ème</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA), le 9 juin 1994, au Brésil. Entrée en vigueur le 5 mars 1995, elle a été ratifiée par 32 des 34 États membres de l'OEA à ce jour, soit plus que toute autre convention interaméricaine.

L'approbation de ce traité constitue une date marquante pour les droits des femmes et la législation internationale y afférente car il est le premier texte, à ce niveau, visant expressément à lutter contre les violences faites aux femmes. Depuis 1995, la plupart des États membres des Amériques ont adopté ou modifié des lois pour se conformer à la Convention de Belém do Pará qui est ainsi devenue un texte cadre indiquant la marche à suivre pour lutter contre les violences faites aux femmes.

### Teneur de la Convention de Belém do Pará : D'abord les obligations des États

La Convention se subdivise en cinq chapitres :

- Chapitre I : Définition et champ d'application
- Chapitre II : Droits protégés
- Chapitre III : Obligations des États
- Chapitre IV : Mécanismes interaméricains de protection
- Chapitre V : Dispositions générales

La Convention de Belém do Pará est un texte global de lutte contre les violences faites aux femmes, prenant en compte tous les éléments de cette violation des droits de l'homme. Pour atteindre ses objectifs qui sont la prévention, la répression et l'élimination de ces violences, la Convention expose les moyens d'action les plus efficaces et prône la mise en place de politiques d'État.

Le chapitre III définit, dans ses articles 7, 8 et 9, les obligations des États dans trois domaines principaux. Ces obligations peuvent être résumées comme suit :

- **Politiques** : Les États parties s'engagent à mettre en place des politiques visant à prévenir, réprimer et éliminer les violences faites aux femmes. Ils doivent notamment :
  - S'interdire toute forme de violence à l'égard des femmes.
  - Agir promptement pour assurer le respect des droits et l'accès à la justice.
  - Modifier les lois nationales ou en adopter de nouvelles ainsi que des mesures administratives idoines.
  - Garantir la protection par tous les moyens nécessaires.
  - Garantir effectivement des dédommagements, des réparations et autres recours.
- **Mesures spécifiques** : Les États parties s'engagent à prendre progressivement des mesures spécifiques, dans le cadre de programmes, en vue de :
  - Faire connaître et respecter le droit des femmes à être à l'abri des violences et à exercer pleinement leurs droits fondamentaux.



- Modifier les schémas et les comportements sociaux et culturels des hommes et des femmes afin de lutter contre les préjugés et les usages à l'origine des inégalités et des discriminations qui, à leur tour, légitiment ou aggravent les violences faites aux femmes.
- Promouvoir les formations et l'éducation dans les secteurs de la justice et de la police.
- Promouvoir l'éducation aux niveaux public et privé afin de sensibiliser à cette question.
- Inciter les médias à contribuer à la lutte contre les violences faites aux femmes et à promouvoir le respect de la dignité des femmes.
- Assurer des services spécialisés aux femmes victimes de violences sexistes.
- Recueillir statistiques et informations.
- Favoriser la coopération internationale.

- **Situations de vulnérabilité :** Les États parties doivent accorder une attention particulière aux femmes précarisées en raison :
  - De leur race ou de leur origine ethnique
  - D'un statut de migrante, de réfugiée ou de personne déplacée
  - D'une grossesse
  - D'un handicap
  - De leur âge
  - De difficultés socioéconomiques
  - D'un conflit armé ou d'une privation de liberté.

## Apport de la Convention de Belém do Pará

### Principes fondamentaux

Entre autres principes fondamentaux, « la Convention reconnaît expressément la relation entre les violences sexistes et la discrimination et affirme que les violences de cette nature découlent de relations de pouvoir historiquement inégales entre les hommes et les femmes, et que le droit de chaque femme à une vie libre de violence implique le droit d'être libre de toutes les formes de discrimination, de s'épanouir et s'éduquer sans pâtre de préjugés ni de comportements stéréotypés »<sup>1</sup>.

### Définition de la violence à l'égard des femmes

La définition retenue par la Convention de Belém do Pará est devenue une référence pour tous ceux qui

cherchent à prévenir et éliminer la violence à l'égard des femmes. Elle est à l'origine d'un cadre juridique important pour les droits de l'homme. Elle englobe les diverses formes de violence, indiquant des domaines d'action dans les sphères publique et privée. Elle fait obligation aux États d'intervenir lorsque des violences surviennent dans la famille, dans la collectivité ou lorsque des violences sont commises ou tolérées par l'État lui-même ou ses agents. Cette définition est donc un outil précieux et un cadre d'analyse pour les législateurs, les formateurs, chercheurs, responsables et personnels du système judiciaire, et les associations, entre autres.

### Définition et champ d'application

- Article 1. Aux fins de la présente Convention, il faut entendre par violence à l'égard des femmes tout acte ou comportement, motivé par des raisons sexistes, entraînant la mort d'une femme ou lui causant des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, tant dans sa vie publique que privée.
- Article 2. La violence à l'égard des femmes comprend les violences physiques, sexuelles et psychologiques :
  - a. se produisant dans la famille ou l'unité familiale ou dans toute autre relation entre personnes, que l'agresseur habite ou non dans le domicile de la victime au moment des faits, notamment le viol, les coups et les sévices sexuels,
  - b. se produisant dans la collectivité, quel qu'en soit l'auteur, tels que les viols, sévices sexuels, la torture, la traite d'êtres humains, la prostitution forcée, les enlèvements et harcèlements sur le lieu de travail, dans les établissements d'enseignement, de santé ou tout autre lieu,
  - c. commises ou tolérées par l'État ou ses agents où qu'elles se produisent.

### Incitation à l'action publique

La Commission interaméricaine des droits de l'homme observe que « l'adoption de textes internationaux tels que la Convention de Belém do Pará et la CEDAW a suscité, tant dans les pays ayant un code civil que dans ceux soumis à la Common Law, un ensemble de mesures judiciaires et législatives et des programmes d'action visant à éliminer les violences à l'égard des femmes »<sup>2</sup>.

## Réforme des lois nationales portant sur les violences familiales

Avant la Convention de Belém do Pará, rares étaient les pays ayant des lois sur les violences familiales. Dès son entrée en vigueur, au cours du processus de signature et de ratification, de nombreux États membres ont adopté des lois en la matière ou qualifié de crime ce type de violence. Beaucoup de pays ont même commencé à modifier leurs lois, soit pour les adapter aux besoins révélés par l'usage, soit pour les étendre de sorte qu'elles deviennent plus équitables et aisément applicables<sup>3</sup>.

### Un mécanisme de suivi : le MESECVI

La bonne application aux niveaux international et national suppose un suivi avec des rapports de la part des États, et l'obligation de rendre des comptes. C'est pourquoi, près de 10 ans après, en octobre 2004, l'Organisation des États américains a approuvé les « Statuts du Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme, Convention de Belém do Pará, (MESECVI) ».

Le préambule des statuts stipule « qu'un mécanisme de suivi et d'analyse de la mise en œuvre de la Convention visant à faciliter la coopération entre les États parties et entre tous États membres de l'OEA, contribuerait à la réalisation de ses ob-

jectifs ». En conséquence, il fixe les objectifs suivants :

- Assurer le suivi des engagements pris par les États parties à la Convention et faire un bilan de leur mise en œuvre.
- Promouvoir l'application de la Convention et contribuer à la réalisation des objectifs qui y sont fixés.
- Instituer un système de coopération technique entre les États membres, ouvert aux autres États membres et à ceux qui ont le statut d'observateur permanent, pour qu'ils échangent informations, expériences et meilleures pratiques, harmonisent ainsi leurs législations nationales, s'il y a lieu, et réalisent les objectifs communs liés à la Convention. ■

### Notes

- 1 « Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas », Organisations des États américains, Commission interaméricaine des droits de l'homme, 2007. <http://www.cidh.org>.
- 2 « Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas », Organisations des États américains, Commission Interaméricaine des droits de l'homme, 2007. [www.cidh.org](http://www.cidh.org).
- 3 Fourth Biennial Report on Compliance with Resolution Ag/Res. 1456 (XXVII-O/97), « Promotion of the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women, Convention of Belém Do Pará », OEA. <http://www.oas.org/cim>.





**LÉGIFÉRER CONTRE LA VIOLENCE ENVERS LES FEMMES**

**4**

## Vue d'ensemble et débat

Cette séance portait sur le **travail législatif** comme outil parlementaire par excellence de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Le débat s'est intéressé aux différentes composantes de la législation en la matière, avec quelques exemples à suivre.

Les intervenantes étaient Mme Christine Ainetter Brautigam, Directrice, Section des droits de la femme, Division de l'ONU pour la promotion de la femme (UNDAW), et Mme Rowena Guanzon, avocate, Philippines. Mme Brautigam a donné un aperçu du rôle de l'UNDAW dans ce domaine, présentant un cadre modèle de législation contre la violence à l'égard des femmes. Mme Guanzon a, quant à elle, présenté la loi contre la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, adoptée aux Philippines en 2004.

**Mme Brautigam :** L'UNDAW a pour tâche de promouvoir les principes de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing 1995) et le Programme d'action convenu. A cette fin, la Division fait office de secrétariat pour les instances chargées de l'égalité entre les sexes, soutenant les réunions d'organes intergouvernementaux (organisation de réunions ad hoc d'experts, participation d'ONG), appuyant et coordonnant le travail de l'Assemblée générale, effectuant études et analyses sur les questions d'égalité entre les sexes pour les États membres, lançant des activités de renforcement des capacités et de communication de sorte que les recommandations faites par le Secrétaire général dans ses rapports, par les instances nationales ou par l'Assemblée générale dans ses résolutions, soient connues de tous et suivies d'effet. Il faut, en effet, que les parlementaires soient informés de la résolution, importante entre toutes, par laquelle l'Assemblée générale appelle à tout mettre en œuvre pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes (A/RES/61/143). L'UNDAW collabore avec des partenaires et s'ap-

puie souvent sur le travail d'autres organisations et comités pour définir des cadres de législation contre les violences sexistes. La résolution sur la violence à l'égard des femmes, adoptée par l'UIP en 2006, a ainsi été précieuse pour l'UNDAW dans l'accomplissement de sa mission. Les parlementaires sont donc invités à étudier cette résolution et s'en inspirer pour adopter des lois réprimant les auteurs d'actes de violence à l'égard de femmes et d'enfants et faire respecter ces textes. De même, l'UNDAW se sert des observations finales du Comité de la CEDAW pour dégager les tendances en matière de législation contre la violence à l'égard des femmes.

Comme le rappellent nombre d'organisations, l'arme législative est donc essentielle dans toute stratégie de lutte contre les violences à l'égard des femmes. Aussi l'UNDAW énonce-t-elle des **orientations** pour que les lois soient bien conçues et utilisées efficacement. Il convient d'abord de fixer un but législatif clair tendant à promouvoir et faire respecter les droits des femmes. Ensuite, il faut consulter toutes les parties prenantes, dès le début du processus, pour que les lois soient bien définies et correctement appliquées. Ces lois doivent, en outre, être rédigées d'après des faits et dans le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme, sans jamais perdre de vue l'objectif à atteindre. Enfin, les parlementaires doivent veiller à ce que l'**application** de ces lois, une fois adoptées, se fasse de manière coordonnée et dans l'égalité entre les sexes.

Un **groupe d'experts**, réuni en 2008, s'est appuyé sur ces orientations pour définir un cadre modèle, fondé sur de bonnes pratiques, pour faciliter l'élaboration, l'adoption et la modification de lois réprimant les auteurs d'actes violents et protégeant les droits des victimes. Ce cadre global donne des recommandations sur la teneur des lois de lutte contre les violences à l'égard des femmes, préconise

la rédaction de nouvelles lois, ou la modification des textes existants, pour répondre à des préoccupations spécifiques. Il rappelle les douze caractéristiques auxquelles la loi doit répondre pour qualifier véritablement la violence à l'égard des femmes de discrimination sexiste et de violation des droits de l'homme appelant des poursuites et des sanctions à la hauteur du crime commis.

Lesdites lois doivent ainsi : comporter une définition globale de la violence à l'égard des femmes, une stratégie d'application, de suivi, de prévention et de protection et la garantie de poursuites et de sanctions à l'encontre des auteurs des crimes. Les recommandations du groupe d'experts, données sous autant d'alinéas, sont très détaillées, allant de la collecte de données et de la formation des responsables aux mécanismes de protection des victimes. Ce **cadre modèle** rappelle aussi les dispositions à prendre pour faire respecter le droit des plaignantes à la justice dans les procédures relevant du code civil et du code de la famille. Les lois doivent notamment reconnaître, y est-il précisé, que la violence à l'égard des femmes constitue une persécution et que les victimes ou les personnes menacées de violence peuvent demander une protection en vertu de la loi sur l'asile.

Le cadre modèle figure dans le rapport de cette réunion d'experts qui donne aussi des exemples de **bonnes pratiques**, indiquant les lois qui, actuellement, comportent les dispositions recommandées. C'est donc une bonne source d'information permettant aux parlementaires de s'inspirer de l'expérience d'autres pays dans le monde entier. Des analyses quantitatives effectuées par l'UNDAW montrent que 50 pour cent seulement des pays ont, pour l'instant, des lois répondant à des problèmes spécifiques tels que les violences familiales.

**Mme Guanzon** : Le travail législatif accompli aux Philippines pour lutter contre la violence à l'égard des femmes est cité comme exemple de bonne pratique par l'UNDAW. La **loi contre la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants** de ce pays se fonde sur le cadre modèle recommandé par le Rapporteur spécial de l'ONU. Elle porte expressément sur les femmes et donne une définition large des violences dont elles sont victimes : physiques, psychologiques, émotives, sexuelles et économiques. Elle prévoit des recours au civil et au pénal puisque les femmes peuvent demander des ordonnances de protection, de divorce et de garde de leurs enfants,

mais aussi déposer plainte au pénal pour violation de la loi. A noter que ces plaintes sont entendues par des tribunaux de la famille, habilités à connaître des violences passées et présentes. En outre, un conseil mixte, composé d'organismes publics et privés, a rédigé un ensemble de règles d'application définissant les obligations des diverses autorités.

*« L'un des problèmes aigus auxquels les parlementaires sont confrontés dans leur lutte contre les violences à l'égard des femmes est le manque de crédits budgétaires pour financer les mécanismes prévus par la loi. »*

Pour prévenir les actes de violence, la loi décrit en détail la procédure permettant aux femmes d'obtenir une **ordonnance de protection**. Cette protection étant une urgence dans le cas de femmes vulnérables, trois types d'ordonnance sont prévus : deux provisoires et une permanente. Comme les femmes pauvres des zones rurales sont le plus exposées, la loi prévoit aussi une ordonnance de protection « *barangay* » les concernant particulièrement, car il leur est difficile de saisir les tribunaux et elles n'ont pas toujours les ressources nécessaires. Les autorités peuvent avoir à rendre compte si elles ne protègent pas une femme de son agresseur.

Des dispositions de la loi incitent à **signaler les cas** de violence. Les troubles dus au stress post-traumatique sont reconnus et la responsabilité pénale des femmes battues est dérogée si elles répondent par des violences aux coups. Enfin, la loi prévoit des mesures spéciales protégeant les droits des travailleurs sociaux dans l'exercice de leurs fonctions.

L'un des problèmes aigus auxquels les parlementaires sont confrontés dans leur lutte contre les violences à l'égard des femmes est le manque de **crédits budgétaires** pour financer les mécanismes prévus par la loi. En raison des frais de justice et de la corruption dans le système judiciaire, les victimes ne peuvent faire valoir certains de leurs droits. Il faut donc absolument financer les services de soutien nationaux et assurer une assistance judiciaire gratuite. Les auditions publiques sur le budget donnent l'occasion d'évaluer l'efficacité des lois contre



la violence et de demander l'augmentation des financements. La violence à l'égard des femmes est une question transversale et la législation sur les violences sexistes doit être coordonnée avec les lois sur le travail, l'immigration, les entreprises et le divorce, entre autres.

## Débat en plénière

- Votre pays a-t-il une loi cadre sur les violences à l'égard des femmes ou des lois multiples traitant de cette question sous des formes différentes ?
- La législation peut, et doit, englober la prévention, la réponse aux victimes, des recours, des sanctions, des mécanismes d'application et de suivi, etc. Lequel de ces aspects est le plus difficile du point de vue législatif ?
- Votre commission parlementaire a-t-elle participé à l'élaboration de lois sur la violence à l'égard des femmes ? Si oui, à quelles difficultés a-t-elle été confrontée ?

Il ressort du débat que la plupart des pays ont de **multiples lois** sur la violence à l'égard des femmes et non une loi unique et globale. Les participants estiment que ces deux méthodes ont, chacune, des avantages et des inconvénients. Les partisans de lois multiples pensent qu'une loi unique serait trop générale et ne garantirait pas, en conséquence, le niveau de protection voulu. Ceux d'un texte unique reprochent aux lois multiples une protection trop fragmentaire, au risque que les femmes précarisées ne passent à travers les mailles du filet. La fréquence des cas de violence, à ce jour, montre que la question n'est pas tranchée.

Les participants ont évoqué les difficultés auxquelles ils sont encore confrontés. La plupart des pays ont une législation qui porte sur la **prévention, la protection et la répression** mais, pour beaucoup, la prévention pose encore problème. La mise en place d'un système efficace contre la violence n'est pas chose aisée : il implique une procédure d'enquête nécessairement intrusive permettant de pénétrer dans la sphère privée et d'examiner les causes premières de la violence. Il faut donc arbitrer entre le droit à la vie privée et à l'intégrité de la personne, d'une part, et le droit à la protection de l'autre. L'équilibre est difficile et c'est pourquoi les lois sont souvent inapplicables. Les participants estiment aussi qu'il

faudrait légiférer encore pour **durcir les sanctions et les condamnations** infligées aux auteurs d'actes violents et aux récidivistes.

*« Les auditions publiques sur le budget*

*donnent l'occasion d'évaluer l'efficacité*

*des lois contre la violence et de demander*

*l'augmentation des financements. »*

Par ailleurs, ils pensent que l'adoption des lois est un processus si long et laborieux qu'il compromet l'efficacité de textes essentiels. D'autant que beaucoup de pays n'affectent aucun budget à la législation contre les violences à l'égard des femmes. Il n'est pas facile d'obtenir des **financements pour un mécanisme de suivi** de l'application des textes. Les gouvernements n'admettent pas volontiers que l'application de lois existantes laisse à désirer ce qui ne facilite pas la mobilisation en faveur de nouvelles lois ou de financements supplémentaires visant à renforcer l'application. Il faut donc redoubler d'efforts pour sensibiliser l'opinion et convaincre ainsi les gouvernements. La tâche sera particulièrement difficile dans de nombreux pays dont les gouvernements et la société restent quasiment indifférents aux violences à l'égard des femmes.

Mme Brautigam a dit que les parlementaires doivent agir sur **l'écart entre la législation et son application** pour améliorer les pratiques existantes. Elle a rappelé que des organisations telles que l'UNDAW et l'UIP peuvent aider et conseiller sur les outils, les cadres et les meilleures pratiques. Sur le travail législatif lui-même, les panélistes insistent sur la nécessité d'une **stratégie** à la fois globale et centrée sur la prévention et le suivi. La collecte d'informations est indispensable si l'on veut juger de l'efficacité des lois. L'action des parlementaires est, à cet égard, fondamentale. Ils doivent auditionner les parties prenantes et les représentants de la société civile, demander des informations aux membres de l'exécutif sur l'état d'avancement et les carences de la législation et de son application. Un parlement actif est la clé de voûte en la matière. Il faut adopter des lois fortes sur les questions controversées afin d'appeler l'attention sur ce qui compte, même si leur application est difficile. ■

# Législation sur la violence à l'égard des femmes : Un cadre modèle

**Mme Christine Ainetter Brautigam**

Directrice, Section des droits des femmes, Division de la promotion de la femme/Département des affaires économiques et sociales, ONU

## Introduction

Les lois sont un élément fondamental de tous les efforts déployés dans la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Les textes internationaux et régionaux rappellent sans cesse l'importance du droit en la matière. Le droit international oblige les États à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher les actes de violence à l'égard des femmes, enquêter sur ces actes, en poursuivre et sanctionner les auteurs et assurer recours et assistance aux victimes. Les organes conventionnels des droits de l'homme, notamment le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, conseillent régulièrement les États sur la manière de mettre leur législation nationale en conformité avec les critères internationaux de sorte que les violences à l'égard des femmes soient réprimées et que les victimes bénéficient d'une protection et de recours suffisants.

*« En 2008, le Secrétaire général de l'ONU a fait de l'adoption et de l'application de lois nationales réprimant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, conformément aux normes internationales des droits de l'homme, dans tous les pays à l'horizon 2015, l'un des cinq objectifs visés par sa campagne intitulée TOUS unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes. »*

La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, en date de 1993<sup>1</sup>, demande aux États Membres d'inscrire dans leurs lois des sanctions et des recours contre ce type d'actes, d'assurer des réparations justes et efficaces pour les femmes victimes et de veiller à ce que celles-ci ne soient pas de nouveau agressées en raison de lois indifférentes à leur condition. Le Programme d'action de Beijing<sup>2</sup> de 1995 demande instamment aux États d'adopter et mettre en œuvre des lois et d'analyser périodiquement leur législation de sorte qu'elle soit un instrument efficace de lutte contre les violences à l'égard des femmes. Il insiste également sur la prévention et la nécessité de poursuivre les coupables.

Dans des résolutions récentes, l'Assemblée générale recommande aux États Membres d'évaluer l'efficacité des lois et, si nécessaire, de renforcer leur code et leurs procédures pénales. Elle recommande aussi l'inscription dans la loi de mesures visant à prévenir les violences à l'égard des femmes<sup>3</sup>. De son côté, l'Union interparlementaire a adopté en 2006 une résolution invitant les parlements à instituer des moyens efficaces de lutte contre les violences à l'égard des femmes dans tous les domaines.

Le Secrétaire général de l'ONU, dans une étude approfondie de 2006 sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, a, lui aussi, rappelé le caractère indispensable d'une législation efficace<sup>4</sup>. En 2008, il a fait de l'adoption et de l'application de lois nationales réprimant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, conformément aux normes internationales des droits de l'homme, dans tous les pays à l'horizon 2015, l'un des cinq objectifs visés par sa campagne intitulée TOUS unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes<sup>5</sup>. Une décision qui s'inscrit dans l'action

mondiale visant à clarifier et affirmer l'obligation, pour les États, de renforcer leur législation de lutte contre ce phénomène.

## **Un cadre législatif modèle sur les violences à l'égard des femmes**

En mai 2008, UNDAW a chargé un groupe d'experts de définir un cadre pouvant servir de modèle à la législation sur les violences faites aux femmes<sup>6</sup>. Objectif : aider les États et autres parties prenantes à améliorer les lois existantes et en adopter de nouvelles en la matière, soutenir l'adoption et l'application de lois visant à prévenir les violences faites aux femmes, sanctionner les agresseurs et faire respecter les droits des victimes à tous les niveaux. A cette fin, le cadre présente des recommandations sur la teneur des lois, ainsi que des commentaires et des exemples tirés de la pratique. Certaines de ces recommandations sont applicables à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, d'autres portent sur certaines formes de violence comme les violences familiales ou sexuelles.

Ce cadre se subdivise en quatorze chapitres : a) généralités (chapitres 1 – 4); b) prévention (chapitre 5); c) protection et soutien (chapitres 5 – 7); d) poursuites, accusation et peines (chapitres 8 – 11). Les chapitres 12 – 14 portent sur les questions relatives aux e) procédures au civil, aux lois sur la famille et sur l'asile. Voici un aperçu de chaque chapitre :

### *a) Généralités*

A la lumière de l'expérience acquise ces vingt dernières années en matière de législation, le cadre prône une action législative globale : non seulement sur le front pénal réprimant toutes les formes de violence et assurant la poursuite et la sanction des agresseurs, mais aussi sur la prévention, les voies de recours, le soutien et la protection qui doivent être accordés aux victimes. Les lois doivent affirmer que la violence à l'égard des femmes constitue une discrimination sexiste et une violation des droits fondamentaux des femmes. La loi doit donner de cette violence une définition large et conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Les lois doivent aussi comporter des dispositions relatives à leur bonne application et à leur suivi, notamment sur la mise en place d'un plan d'action national et global. Lorsqu'un tel plan existe, la loi doit

indiquer qu'il devient le cadre de référence pour la bonne application et la coordination des lois. La législation doit aussi imposer des budgets, y compris pour l'application des règlements, protocoles et autres mesures, notamment de suivi, nécessaires à une mise en œuvre efficace et complète des lois. De même, la loi doit imposer la création d'institutions spécialisées, par exemple au sein de la police, des services du procureur et dans les tribunaux, chargées d'appliquer les lois sur la violence à l'égard des femmes.

Il faut instituer des mécanismes chargés de vérifier la bonne application des lois et, notamment, de repérer les lacunes et les difficultés. Une législation globale comporte des dispositions relatives à la collecte et l'analyse régulières de données statistiques pour éclairer les décideurs et assurer la bonne application des lois.

*« L'action législative doit intervenir non seulement sur le front pénal en réprimant toutes les formes de violence et en assurant la poursuite et la sanction des agresseurs, mais aussi sur la prévention, les voies de recours, le soutien et la protection qui doivent être accordés aux victimes. »*

### *b) Prévention*

Les lois sur la violence à l'égard des femmes ne sont tournées que récemment vers la prévention. Le cadre recommande d'en faire une priorité dans les textes, avec des dispositions relatives, entre autres, à des campagnes de sensibilisation de l'opinion et des médias, à l'utilisation des programmes d'enseignement pour modifier les comportements sociaux et culturels discriminatoires. L'inscription de ces éléments dans la loi montre que l'on opte vers une démarche réellement globale visant les causes premières de la violence à l'égard des femmes, notamment les attitudes et comportements qui perpétuent ce phénomène.

### *c) Protection et soutien*

Les lois accordent, désormais, une grande importance aux voies de recours et de soutien ouvertes aux

victimes. Aussi le cadre recommande-t-il d'inscrire dans les textes des dispositions garantissant à ces dernières des services d'assistance complets et intégrés : numéros d'appel d'urgence, centres d'accueil, assistance et conseils juridiques, assistance pour trouver un emploi et un logement. Il rappelle aussi les besoins spéciaux des femmes immigrées victimes de violences.

*« Un cadre législatif fort est essentiel car il jette les bases d'une réponse globale et efficace à toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Il appartient aux parlements de combler les lacunes législatives. »*

#### d) Enquêtes, poursuites et peines

Le cadre donne des recommandations détaillées visant à supprimer, ou à réduire, le risque pour les victimes d'être à nouveau exposées aux violences : leurs droits doivent être protégés au cours de la procédure judiciaire. Il décrit les obligations de la police et des services du procureur et prescrit des mesures relatives aux audiences des tribunaux et à l'instruction.

Il rappelle que la justice doit assurer, par ordonnance, la protection des victimes en précisant que le non respect de ces ordonnances constitue un délit. Elle doit proportionner les peines à la gravité des crimes. Aucune circonstance atténuante ou réduction de peine ne doit être accordée aux auteurs d'actes de violence à l'égard de femmes, même lorsque le violeur épouse sa victime.

#### e) Code civil, code de la famille et lois sur l'asile

Le code pénal n'est pas le seul champ d'action. D'autres domaines du droit, notamment le code civil, le code de la famille et les lois sur l'asile sont des éléments indispensables à la protection des femmes de toutes les formes de violence et pour leur ouvrir des voies de recours et de réparation. C'est d'autant plus important dans les procédures de garde d'enfants ou de divorce. Le cadre fixe des priorités, surtout les questions de pension alimentaire et le droit de demeurer dans le domicile familial. Il prône l'adoption de lois permettant aux victimes de poursuivre au civil les agresseurs, et même des tiers, pour carence. Enfin, la loi doit préciser que la violence à l'égard des femmes peut constituer une persécution et que les plaignantes et les victimes doivent donc être considérées comme un « groupe social particulier » aux fins des lois sur l'asile.

Lignes directrices pour l'élaboration de textes législatifs	Recommandations concernant le contenu de la législation
<p><b>Lors de la rédaction des textes législatifs, il importe :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ de définir l'objet du texte</li> <li>✓ de consulter toutes les parties prenantes</li> <li>✓ de se fonder sur des décrets et des travaux fiables</li> <li>✓ de travailler dans une perspective de droits des femmes : <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ combattre la violence à l'égard des femmes qui constitue non seulement un discrimination sexuelle mais aussi une atteinte aux droits fondamentaux des femmes</li> <li>✓ dire haut et fort que la violence à l'égard des femmes est inacceptable et qu'il est du devoir de chacun d'y mettre fin, et</li> <li>✓ faire en sorte que les plaignantes/victimes ne fassent pas l'objet de nouvelles agressions durant la période judiciaire</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ce qui doit figurer/être intégré dans la loi <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Préambule</li> <li>✓ Mise en œuvre</li> <li>✓ Suivi &amp; évolution</li> <li>✓ Définitions</li> <li>✓ Prévention</li> <li>✓ Protection, soutien et assistance pour les plaignantes/victimes</li> <li>✓ Enquête et procédure judiciaire</li> <li>✓ Mesures de protection</li> <li>✓ Condamnation</li> <li>✓ Affaire de violence à l'égard des femmes relevant du droit de la famille</li> <li>✓ Plaintes au civil</li> <li>✓ Loi sur le droit d'asile et la violence à l'égard des femmes</li> </ul> </li> </ul>

## Conclusion

Les lois sur les violences à l'égard des femmes ont beaucoup évolué ces vingt dernières années. L'action dans ce domaine peut donc s'appuyer sur l'expérience acquise dans diverses régions du monde. Le cadre modèle résume cette expérience et se veut un outil permettant d'autres améliorations. Comme le rappelle l'étude du Secrétaire général des Nations Unies sur les violences à l'égard des femmes, des lacunes législatives subsistent dans de nombreux pays. La base de données du Secrétaire général sur ces violences<sup>7</sup>, lancée en mars 2009, donne des informations sur les mesures prises par les États Membres de l'ONU en vue de lutter contre les violences faites aux femmes, notamment contre la traite : cadres juridiques, politiques et programmes, services aux victimes, données et statistiques, mesures prometteuses. Un cadre législatif fort est essentiel car il jette les bases d'une réponse globale et efficace à toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Il appartient aux parlements de combler les lacunes législatives. ■

## Notes

- 1 A/RES/48/104 du 20 décembre 1993. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/095/05/PDF/N9409505.pdf?OpenElement>
- 2 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html>
- 3 Sur le travail de l'Assemblée générale sur les violences à l'égard des femmes, voir : <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-work-ga.htm>
- 4 A/61/122/Add 1 et Corr.1. L'étude et les informations y afférentes peuvent être consultées sur : <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-sg-study.htm>.
- 5 Pour toute information sur la campagne du Secrétaire général, voir : <http://endviolence.un.org/>.
- 6 Les informations sur la réunion du Groupe d'experts peuvent être consultées sur : [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw\\_legislation\\_2008/vaw\\_legislation\\_2008.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/vaw_legislation_2008.htm). Le *Model framework* figure dans le rapport de la réunion sur : [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw\\_legislation\\_2008/Report%20EGMGPLVAW%20\(final%2011.11.08\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/Report%20EGMGPLVAW%20(final%2011.11.08).pdf). Un guide intitulé *A Handbook for legislation on violence against women* paraîtra bientôt et sera disponible sur le site de la Division de la promotion de la femme, sur : <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/index.htm>.
- 7 <http://www.un.org/esa/vawdatabase/>



## **ENCADRÉ 2 :**

# **BASE DE DONNÉES DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU SUR LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES<sup>1</sup>**

### **À propos de la base de données**

#### **Historique**

En décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution de portée générale appelant à l'intensification de l'action menée pour éliminer toutes les formes de violence contre les femmes et priant le Secrétaire général de constituer une base de données coordonnée concernant l'étendue, la nature et les conséquences de toutes les formes de violence visant les femmes, ainsi que l'impact et l'efficacité des politiques et des programmes destinés à combattre cette violence, y compris les pratiques optimales en la matière.

#### **Sources d'information**

Les informations contenues dans la base de données sont tirées essentiellement des réponses apportées par les États Membres au questionnaire sur la violence contre les femmes, en date de septembre 2008, et des renseignements complémentaires fournis par la suite. Les sources d'information suivantes sont également utilisées :

- Les rapports présentés par les États parties aux organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme;
- Les renseignements fournis par les États Membres comme suite à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (1995), aux fins de l'établissement des rapports du Secrétaire général et lors de déclarations faites à l'ONU;
- Les informations disponibles auprès des entités compétentes du système des Nations Unies.

#### **Comment exploiter la base de données**

*Recherche avancée* : La fonction de recherche avancée permet d'effectuer une recherche en utilisant les critères suivants : type de mesure; forme de violence; pays/région; année; et mot clef. Il s'agit de la méthode de recherche la plus exhaustive et la plus systématique.

*Fiches pays* : Chaque fiche contient une liste détaillée et facile à imprimer d'informations sur les mesures prises par le pays sélectionné.

*Page Bonnes pratiques* : La page Bonnes pratiques contient une liste complète de mesures considérées comme étant de « bonnes pratiques », notamment dans les domaines suivants : droit, prestation de services et prévention. Cette page sera étoffée au fil du temps afin d'élargir la liste de bonnes pratiques et de pratiques prometteuses.

*Recherche libre* : Vous pouvez effectuer une recherche à l'aide du champ situé dans le coin supérieur droit de la page. Toutefois, ce mode de recherche ne permet d'accéder qu'aux enregistrements qui contiennent les termes exacts saisis et donne généralement moins de résultats que la fonction de recherche avancée.

#### **Multilinguisme**

Vous pouvez effectuer une recherche dans l'une des six langues officielles de l'ONU. Cependant, les enregistrements contenus dans la base de données ne sont actuellement disponibles qu'en anglais ou dans la langue dans laquelle les informations ont été fournies. Si l'objet de la recherche n'est pas disponible dans la langue demandée, les informations seront affichées en anglais ou dans leur langue d'origine.

#### **Coordonnées**

La Division pour la promotion de la femme (Département des affaires économiques et sociales) assure le secrétariat de la base de données. Vous pouvez joindre la Division aux coordonnées suivantes :

Adresse : 2 UN Plaza, DC2-12e étage, New York, NY 10017, États-Unis  
Télécopie : +1 (212) 963-3463

États Membres : pour mettre à jour les informations contenues dans la base de données, veuillez envoyer un courrier électronique à [vawdatabase@un.org](mailto:vawdatabase@un.org).

#### **Note**

<sup>1</sup> Sources : Division des Nations Unies pour la promotion de la femme (Département des affaires économiques et sociales) (2009) « À propos de la base de données », *Base de données du Secrétaire général de l'ONU sur la violence contre les femmes*. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.un.org/esa/vawdatabase>. Actualisée le 31 mars 2009.



## Étude de cas : Lois sur la violence à l'égard des femmes aux Philippines\*

**Mme Rowena V. Guanzon**

Avocate, Professeur conférencier, Université des Philippines, Faculté de droit

Membre du Comité de pilotage, Asia Cause Lawyers Network

### Rappel

Depuis 1995, les violences à l'égard des femmes figurent parmi les préoccupations prioritaires des gouvernements et des législateurs des Philippines, une préoccupation qui répond à l'action grandissante des militants des droits des femmes, aux impératifs de la CEDAW et de son Protocole facultatif sans oublier d'autres conventions internationales. La Conférence de Beijing sur les femmes, tenue en 1995, a donné une tribune du haut de laquelle les partisans des droits des femmes ont réclamé, des lois protégeant de la violence.

La réforme des lois protégeant les femmes a été favorisée par plusieurs facteurs dont le processus de démocratisation lancé en 1986 avec la Révolution du pouvoir pour le peuple après la chute de la dictature de Marcos, la Constitution<sup>2</sup> de 1987 qui comporte des dispositions spécifiquement consacrées aux droits des femmes et à l'égalité fondamentale entre les sexes devant la loi, la multiplication des organisations de femmes dans les provinces liées au réseau Metro Manila de lutte pour les droits des femmes<sup>3</sup>, et la participation de femmes parlementaires convaincues de la nécessité d'instaurer l'égalité entre les sexes et d'éliminer les violences. Cette période a été marquée par l'apport des femmes parlementaires élues lors du scrutin de 1988 ou après<sup>4</sup>.

### Lois sur les violences à l'égard des femmes avant la Constitution de 1987

#### *En droit pénal :*

Avant l'adoption de lois réprimant explicitement les violences à l'égard des femmes, ces dernières ne pou-

vaient recourir qu'au Code pénal révisé pour obtenir réparation des crimes et délits commis contre elles par leur mari tels que les coups et blessures ou les tentatives d'homicide. Si ces actes étaient commis par leur concubin, ces derniers pouvaient être inculpés de coups et blessures, de tentative d'homicide ou de viol. Une femme ne pouvait accuser son mari de viol. Le délit de coups et blessures n'existant pas en tant que tel, il relevait de la qualification « blessures physiques ». La qualification de « harcèlement sexuel » n'existait pas non plus, les agissements de ce type étant considérés comme des « actes de lascivité »<sup>6</sup>.

Les autres formes de violence, telles que les insultes, les pressions morales ou psychologiques et les abus économiques (comme la privation de soutien) n'étaient pas réprimées par le Code pénal révisé ni par aucune loi spéciale avant l'adoption de la Loi sur les violences à l'égard des femmes et de leurs enfants en 2004.

Les crimes et délits à l'égard des femmes n'étaient pas considérés comme des violences sexistes. Ainsi le viol était tenu pour un « crime contre la chasteté », jusqu'à ce qu'il soit qualifié de « crime contre les personnes ». Cette qualification de « crime contre la chasteté » était révélatrice d'un préjugé contre les femmes puisque ces dernières étaient tenues de prouver qu'elles étaient chastes ou « vierges » pour que les juges admettent qu'elles ont été victimes d'un viol, alors même que la « chasteté » n'était pas un élément du crime.

#### *En droit civil :*

Avant l'adoption du Code de la famille des Philippines (août 1988), certaines dispositions du Nouveau

\* Cette présentation est la reproduction d'une étude préparée pour la réunion du groupe d'expert sur les bonnes pratiques dans les lois en matière de violence à l'égard des femmes, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et la Division des Nations Unies pour la promotion de la femme, Bureau des Nations Unies, Vienne (Autriche), 26-28 mai 2008, reproduite avec la permission de l'auteur.

Code civil considéraient que l'épouse était sous la tutelle de son mari. Ainsi, ce dernier était seul administrateur du patrimoine conjugal. Aux termes de l'actuel Code de la famille, le mari et la femme sont censés gérer conjointement le patrimoine de la communauté. En réalité le mari contrôle toujours cette communauté, même si la loi stipule qu'en cas de désaccord, la décision du mari prévaut mais que l'épouse peut toujours recourir aux tribunaux pour annuler le contrat conclu par l'époux dans les cinq ans qui suivent ce contrat<sup>7</sup>.

Les femmes battues n'ont aucune voie de recours aisée puisqu'il n'y a pas de loi sur le divorce aux Philippines<sup>8</sup>. Le Code de la famille ne tolère que « l'incapacité psychologique » comme argument recevable pour l'annulation d'un mariage<sup>9</sup>. Il permet également une séparation légale en cas d'abus physiques *répétés*, de conduite manifestement abusive, d'abandon pour une durée d'un an au moins ou de tentative d'homicide sur la personne du conjoint. Une femme doit donc prouver qu'elle a été victime d'abus physique à deux reprises au moins pour obtenir une séparation de corps à condition de renoncer à la part du mari coupable dans la communauté de biens en faveur de leurs enfants communs.

## La Constitution de 1987

Certaines dispositions relatives aux femmes dans cette constitution de 1987 n'existaient pas dans la Constitution précédente. Ces dispositions, de même que les conventions des Nations Unies, constituent la base des lois spéciales protégeant les droits des femmes, à savoir :

### *ART II. DÉCLARATION DES PRINCIPES ET POLITIQUES DE L'ÉTAT.*

#### PRINCIPES

Sec. 2. Les Philippines renoncent à la guerre comme instrument de la politique nationale et adoptent les principes généralement admis du droit international comme éléments de leur droit propre, elles adhèrent à la politique de paix, d'égalité, de justice, de liberté, de coopération et d'amitié avec tous les pays.

#### POLITIQUES DE L'ÉTAT

Sec. 11. L'État attache le plus haut prix à la dignité de chaque personne et garantit le plein respect des droits de l'homme.

Sec. 14. L'État reconnaît le rôle des femmes dans la construction du pays et s'engage à assurer l'égalité fondamentale entre les hommes et les femmes devant la loi.

### *ART XIII. JUSTICE SOCIALE ET DROITS DE L'HOMME.*

Sec. 14. L'État s'engage à protéger les femmes qui travaillent en leur assurant des conditions de travail sûres et saines, tenant compte de leurs fonctions maternelles, et leur garantit des prestations et des possibilités améliorant leur qualité de vie et leur permettant de s'épanouir pleinement au service du pays.

## Lois sur les violences à l'égard des femmes

Depuis 1995, les Philippines ont adopté six lois en la matière ainsi qu'une loi relative aux tribunaux sur les affaires familiales<sup>10</sup> mettant en place des juridictions qui jugent les affaires de violences au sein de la famille, de violences à l'égard des femmes ainsi que les cas où le plaignant ou le défendeur est un enfant. Ces textes de lois sont les suivants : Loi sur le harcèlement sexuel de 1995, Loi réprimant les viols de 1997, Loi sur l'assistance aux victimes de viol, Loi déclarant illégaux les mariages par correspondance entre des femmes philippines et des étrangers, Loi sur la traite des êtres humains de 2003 et Loi sur la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants de 2004.

## Loi de 1995 réprimant le harcèlement sexuel ou Loi de la République n° 7877 (14 février 1995)

La Loi de 1995 réprimant le harcèlement sexuel vise les actes de harcèlement au travail, dans l'éducation ou les stages de formation. Au terme de ce texte, les employeurs des secteurs public et privé sont tenus de mettre en place une commission d'enquête sur les cas de harcèlement sexuel et de publier des règlements interdisant ce type de comportement. Le problème est que cette loi ne retient qu'une définition restreinte du crime ou délit impliquant que l'auteur de l'acte doit être détenteur d'une autorité, d'une influence ou d'un ascendant moral sur la victime, ce qui exclut le harcèlement sexuel commis par un égal. La peine de prison - un à six mois - ou

l'amende prévues ou les deux peines à la fois, sont trop légères et donc pas assez dissuasives. En effet, la peine étant inférieure à six mois, l'agresseur non récidiviste peut échapper à l'emprisonnement en demandant la probation.

La Commission de la fonction publique a adopté des règles disciplinaires administratives qui semblent plus en pointe en matière de harcèlement sexuel (ci-après les règles « disciplinaires administratives ») applicables à tous les fonctionnaires, y compris ceux nommés par le Président, et les fonctionnaires élus, aux écoles et universités, ainsi qu'aux entreprises détenues ou contrôlées par l'État. Ces règles disciplinaires administratives définissent le harcèlement sexuel comme « tout acte, ou série d'actes, comportant des avances sexuelles non souhaitées, des sollicitations ou une exigence de faveurs sexuelles, ou tout comportement verbal ou physique de nature sexuelle, commis par un fonctionnaire ou un responsable de la fonction publique dans un stage de formation ou d'éducation auquel participe la personne objet de la plainte. Ces comportements peuvent donc être le fait d'un égal, d'un subordonné, voire même d'une personne du même sexe. La procédure est simple et elle prévoit des sanctions adaptées puisqu'elles vont d'une simple mise à pied au licenciement selon la gravité du délit.

La Cour suprême s'est également dotée d'un règlement réprimant le harcèlement sexuel, applicable à tous les employés à l'exception des juges. Ces derniers relèvent du Nouveau Code de conduite relatif au judiciaire. Ainsi, la Cour suprême a limogé deux juges convaincus de harcèlement sexuel.

### **Loi de 1997 réprimant le viol ou Loi de la République n° 8353 (30 septembre 1997)**

Cette loi vient modifier les dispositions du Code pénal révisé<sup>11</sup> relatives au viol. Elle est remarquable parce que dès le début de sa rédaction, les législateurs ont eu le souci de l'égalité entre les sexes. Parlementaires, militants des droits des femmes et organisations y afférentes ont participé à un processus qui explique la qualité des textes adoptés sur les violences faites aux femmes à partir de 1997, et permis l'utilisation des conventions des Nations Unies comme fondement des politiques de l'État dans ce travail législatif. Les organisations soutenant les droits des femmes<sup>12</sup> ont grandement contribué à l'adoption de

la Loi de la République n° 8353 et des textes postérieurs réprimant les violences à l'égard des femmes.

On peut résumer comme suit les principales caractéristiques de la Loi de 1997 contre le viol :

- a. Des femmes, des filles, des hommes et des garçons peuvent ester comme plaignants dans les cas de viol car, outre le viol d'une femme par la force, la menace, l'intimidation, ou bien lorsque la victime est privée de ses facultés mentales ou inconsciente, par des moyens frauduleux ou par un abus manifeste d'autorité, et lorsque la victime est âgée de moins de douze ans ou bien lorsqu'elle est démente même en l'absence des autres circonstances énumérées ci-dessus, la loi considère qu'il y a viol dès qu'il y a insertion du pénis dans la bouche d'une autre personne ou dans son orifice anal ou introduction de tout instrument ou objet dans les parties génitales ou l'orifice anal d'une autre personne.
- b. Le viol par le conjoint est réprimé, même si le pardon de l'épouse efface la responsabilité.

Contrairement à la Loi de la République n° 9262, ou Loi de 2004 sur la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, la Cour suprême n'a pas adopté de règlement concernant spécifiquement les procédures en cas de viol et protégeant, par exemple, la dignité de la victime et de la cour lors du procès. La règle concernant la protection de la dignité des femmes victimes lors du procès est couverte par la Section 6 de la Loi de la République n° 8505 ou Loi sur l'assistance aux victimes de viol, non par la Loi contre le viol de 1997.

### **Loi sur l'assistance aux victimes de viol ou Loi de la République n° 8505 (13 février 1998)**

Après la Loi de 1997 contre le viol, la Loi de la République n° 8505 a été adoptée pour assurer une assistance et une protection aux victimes de viol. Elle préconise la création d'un centre d'accueil des victimes de viol dans toutes les provinces et toutes les villes. Ces centres offrent des services de conseils psychologiques, des soins médicaux, une assistance juridique gratuite, dans le respect de l'intimité des victimes. Le texte de loi rappelle les obligations de la police et préconise des programmes de formation

aux droits de l'homme et à l'égalité entre les sexes pour les médecins légistes, les travailleurs sociaux, les responsables de village, les représentants de l'ordre, les procureurs et les magistrats.

La règle relative à la protection de la dignité des victimes de viol fait l'objet de la section 6 de cette loi qui stipule qu'il n'y a pas lieu de poser des questions au plaignant sur son comportement sexuel passé, ses opinions ou sa réputation en la matière, même si le juge peut tolérer des telles questions lorsqu'il l'estime nécessaire. Le principal problème de cette loi est le manque de fonds pour l'appliquer puisque les autorités et administrations locales (provinces, villes, municipalités) sont censées mettre en place des centres d'accueil dotés d'un personnel qualifié.

### **Loi interdisant le mariage par correspondance entre des femmes philippines et des étrangers ou Loi de la République n° 6955 (13 février 1988)**

Cette loi réprime l'arrangement de mariages par correspondance entre des femmes philippines et des étrangers. La peine prévue est d'au moins six ans et un jour de prison et, au maximum, de huit ans avec une amende. Lorsque l'auteur du délit est un étranger, il est déporté et à jamais interdit de séjour dans le pays après avoir purgé sa peine<sup>13</sup>.

*« Parlementaires, militants des droits des femmes et organisations y afférentes ont participé à un processus qui explique la qualité des textes adoptés sur les violences faites aux femmes à partir de 1997, et permis l'utilisation des conventions des Nations Unies comme fondement des politiques de l'État dans ce travail législatif. »*

### **Loi de 2003 sur la traite des êtres humains ou Loi de la République n° 9208 (26 mai 2003)**

Cette loi et celle relative aux violences à l'égard des femmes et de leurs enfants (2004) se fondent expli-

citement sur les conventions des Nations Unies, notamment la Déclaration sur les droits de l'homme, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention relative à la protection des travailleurs migrants et de leur famille, la Convention contre la criminalité transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, supprimer et réprimer la traite des êtres humains, surtout des femmes et des enfants. Le Sénat a tenu à adopter la Loi relative à la traite des êtres humains immédiatement après avoir ratifié le Protocole des Nations Unies y afférent. C'est ainsi que cette loi définit la traite des êtres humains d'après les critères retenus par le Protocole des Nations Unies.

On peut résumer comme suit les principales caractéristiques de cette loi :

- a. Elle rappelle la vulnérabilité des victimes, si bien qu'il y a traite avec ou sans le consentement des personnes qui en sont victimes ou qui sont considérées comme telles.
- b. Elle impose une peine de vingt ans de prison assortie d'une amende pour les actes de traite et une peine de quinze ans plus une amende pour les incitations à la traite;
- c. La peine maximale (prison à vie) est prévue lorsque la victime a moins de dix-huit ans, lorsque l'auteur du crime est une bande de trois personnes ou plus, lorsque l'auteur du crime est un ascendant, un parent, un frère ou une sœur ou un demi-frère ou une demi-sœur, un tuteur ou toute personne ayant autorité sur la victime, ou encore un détenteur de la force publique, un employeur, un militaire ou un représentant de l'ordre; lorsque le crime est commis en bande par trois personnes ou plus ou bien lorsqu'il est commis sur trois personnes ou plus et que la victime de la traite est obligée de se prostituer au profit d'un militaire ou d'un détenteur de l'autorité publique;
- d. Elle sanctionne les personnes qui paient ou utilisent les services d'une victime de la traite;
- e. Elle qualifie la traite elle-même de crime contre la société, de sorte que quiconque à connaissance de tels actes peut déposer plainte;
- f. Elle garantit des prestations obligatoires au profit des victimes de la traite : centres d'accueil d'urgence, conseils, assistance juridique gratuite, services médicaux et psychologiques, moyens de subsistance et formation, éducation;

g. Elle prévoit la création d'une commission inter-administrative chargée de la lutte contre la traite et constituée des diverses administrations et organisations non gouvernementales concernées<sup>4</sup>. Cette commission a formulé les règles d'application de la loi, décrivant les obligations des agents responsables avec des conseils de mise en œuvre<sup>5</sup>.

### **Loi de 2004 relative à la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants ou Loi de la République n° 9262 (entrée en vigueur le 27 mars 2004)**

Cette loi est l'aboutissement des luttes menées pendant une dizaine d'années par les survivants et les victimes de ces violences, des militants des droits des femmes et leurs organisations, de femmes parlementaires, de structures gouvernementales et de leurs commissions chargées de la condition des femmes philippines<sup>6</sup>. L'adoption de cette loi marque la volonté de l'État de se conformer aux obligations qu'il a contractées aux termes de la CEDAW, ratifiée par les Philippines en 1981, ainsi qu'aux obligations dictées par le Protocole facultatif à cette convention, ratifié par le Sénat philippin en 2003.

Ce texte de loi retient la définition de la violence à l'égard des femmes adoptée par la Déclaration sur l'élimination des violences à l'égard des femmes, à savoir : « tout acte ou série d'actes commis par une personne à l'égard d'une femme qui est son épouse, son ancienne épouse, ou à l'égard de toute femme avec laquelle cette personne a, ou a eu, des relations sexuelles ou d'autres relations, ou bien avec laquelle elle a un enfant commun, ou sur la personne de cet enfant qu'il soit légitime ou illégitime, à l'intérieur ou à l'extérieur du domicile familial; lorsque ces actes provoquent ou sont susceptibles de provoquer un préjudice ou une souffrance physiques, sexuels, psychologiques ou un abus économique, y compris la menace de tels actes, les coups et blessures, les agressions, la coercition, le harcèlement ou une privation arbitraire de liberté ». Cette définition recouvre donc toute les formes de violences, qu'elles soient physiques, sexuelles, psychologiques ou économiques. Les abus économique comprennent la privation de soutien à l'épouse légitime et ses enfants mineurs, problème courant aux Philippines.

De plus, cette loi est spécifique en ce sens qu'elle protège les droits des seules femmes et de leurs en-

fants. Seules les femmes peuvent déposer plainte en invoquant la Loi contre la violence à l'égard des femmes, alors que l'auteur des actes peut être un homme ou une femme avec laquelle la victime aurait eu, ou a, des relations homosexuelles, puisque la définition s'étend aux relations sexuelles et autres, présentes et passées.

La Loi relative aux violences à l'égard des femmes prévoit des recours au civil sollicitant une décision de protection ainsi que des recours au pénal. Ainsi, le juge peut ordonner la mise en œuvre d'une protection provisoire applicable dans les vingt-quatre heures suivant le dépôt de plainte, après vérification, s'il estime raisonnablement que la femme et ses enfants encourent un danger imminent ou qu'un danger peut survenir à nouveau. Après avoir entendu l'argumentation y afférente, le juge peut ordonner une protection permanente.

La demande d'une protection provisoire ou permanente peut être déposée au moyen d'une procédure indépendante, ou dans le cadre d'une procédure en dommages et intérêts, pour l'obtention d'un soutien, d'une garde, d'une séparation de corps ou d'une annulation du mariage. Lorsque la partie lésée choisit d'engager des poursuites au pénal, la demande de protection est considérée comme instituée au titre de la procédure pénale<sup>7</sup>, de sorte que l'octroi d'une protection provisoire peut être décidé au cours du procès. En cas de condamnation, l'ordre de protection permanente est automatique. En cas d'acquiescement et à condition que le jugement stipule qu'il n'y a pas suffisamment de preuves pour justifier une condamnation, il revient au tribunal de décider s'il y a lieu d'ordonner une protection permanente<sup>8</sup>.

S'inspirant du modèle de Loi sur les violences familiales fourni par le Rapporteur spécial de l'ONU sur les violences à l'égard des femmes, la loi des Philippines en la matière prévoit :

#### **1. Des mécanismes de dépôt de plainte ainsi que des obligations pour la police, dans les sections suivantes :**

Sec. 29. Obligations pour le parquet et le personnel de justice d'informer la femme concernée sur ses droits, ses recours, la procédure et les prestations accordées aux plaignants indigents.

Sec. 30. Obligations des responsables de village et des représentants de l'ordre. Ils doivent répondre immédiatement aux appels de détresse en pénétrant



dans le domicile si nécessaire et même en l'absence d'un ordre de protection afin d'assurer la sécurité de la victime, de confisquer toute arme mortelle et de transporter la victime vers un endroit sûr choisi par elle ou vers une clinique ou un hôpital. Ils doivent aider la victime à prendre ses affaires personnelles dans le domicile et faire appliquer les ordres de protection émanant des responsables de village ou des tribunaux.

Sec. 31. Obligations pour les services de santé.

Sec. 32. Obligations pour les autres services de l'État et des autorités locales, notamment une campagne d'information sur les violences à l'égard des femmes et la loi y afférente.

## 2. Ordonnances de protection *ex parte*

Le juge peut prendre une ordonnance de protection provisoire *ex parte* dans les vingt-quatre heures suivant le dépôt d'une demande vérifiée, s'il estime raisonnablement que la femme concernée encourt un danger imminent.

### Qui peut déposer une demande d'ordonnance de protection ?

Toutes les personnes ci-après<sup>19</sup> :

- a. la partie lésée;
- b. les parents ou tuteurs;
- c. les ascendants, descendants ou parents au quatrième degré de consanguinité ou d'affinité;
- d. les responsables ou les travailleurs sociaux du Département de la sécurité sociale et du développement, ou les travailleurs sociaux des administrations locales (provinces, villes, municipalités);
- e. les agents de police, de préférence ceux attachés aux services chargés des femmes et des enfants;
- f. les responsables et les membres des conseils de village;
- g. les avocats, conseillers, thérapeutes, et autres personnels soignants de la demanderesse;
- h. au moins deux citoyens responsables de la ville ou de la municipalité où les violences ont eu lieu ou qui en ont personnellement connaissance.

Lorsque le demandeur n'est pas la partie lésée, la plainte doit être accompagnée d'une déclaration sous serment de l'auteur attestant de la véracité des faits, des circonstances de l'abus et des circonstan-

ces dans lesquelles la partie lésée a donné ou refusé de donner, son consentement au dépôt de plainte<sup>20</sup>.

### Teneur de l'ordre de protection

Un ordre de protection provisoire peut comporter les mesures suivantes : a) l'expulsion de l'auteur des violences du domicile même lorsqu'il en est propriétaire; b) un soutien financier à la femme concernée et à ses enfants mineurs; c) le prélèvement automatiquement d'un certain pourcentage du salaire ou des revenus de l'auteur des violences au bénéfice de la femme; d) une interdiction d'approcher la plaignante pour l'auteur des violences; e) l'octroi de la garde des mineurs à la femme à titre provisoire ou permanent; f) l'attribution à la femme du véhicule commun; g) la publication d'une ordonnance du tribunal enjoignant l'auteur des violences de respecter l'ordre de protection. Un ordre de protection provisoire est valable trente jours et peut être prolongé jusqu'au prononcé du jugement.

Le juge décide de l'opportunité d'un ordre de protection permanente après avoir entendu les arguments y afférents à l'issue de la procédure en référé. Par ce moyen, il peut maintenir les secours accordés au titre de la protection provisoire et l'expulsion de l'auteur des violences du domicile qu'il en soit ou non propriétaire. De plus, l'ordre de protection permanente peut être assorti d'un ordre enjoignant l'auteur des violences de ne pas récidiver et de respecter les décisions du tribunal.

### Ordre de protection émanant des autorités de village

Un ordre de protection de ce type, prononcé par le responsable de village, met l'auteur des violences en demeure de mettre un terme à ses abus physiques et à ses menaces. La Loi relative aux violences à l'égard des femmes<sup>21</sup> interdit aux autorités de village de proposer des médiations et autres conciliations en cas de violences à l'égard des femmes. Les principales caractéristiques d'un ordre de protection émanant d'autorités de village sont les suivantes :

- a. il est accordé *ex parte* et doit être appliqué dans les vingt-quatre heures;
- b. il est accordé uniquement en cas d'abus physique ou de menace d'abus physique;
- c. il est valable quinze jours seulement;
- d. le non-respect d'un ordre de ce type constitue un délit passible de trente jours de prison;



e) il peut être demandé que la femme concernée ait engagé ou non une procédure pour l'obtention d'une protection devant les tribunaux.

### **3. Une loi qui prévoit des recours au civil et au pénal**

Ce texte de loi permet à la femme concernée de solliciter un ordre de protection dans le cadre d'une action indépendante au civil ou dans le cadre d'autres procédures au civil : demande de séparation de corps ou d'annulation du mariage, demande de garde des enfants, demande d'un soutien ou action en dommages et intérêts.

La femme concernée peut également engager une procédure pénale pour violation de la Loi relative aux violences à l'égard des femmes, sachant qu'une protection est alors considérée comme automatiquement sollicitée, sauf réserves exprimées à cet égard ou dépôt d'une demande séparée.

### **4. Prestations prévues au bénéfice des victimes**

La Section 40 prévoit des programmes et prestations au bénéfice des victimes : assistance juridique gratuite, conseil, services psychosociaux, programmes de réinsertion et moyens de subsistance.

### **5. Programmes à l'intention des auteurs de violence**

La Section 41 définit les programmes de conseil et de traitement qui leur sont destinés, sachant que le tribunal peut leur ordonner de se soumettre à un traitement ou un internement psychiatriques.

### **6. Formation pour les agents de police et les services judiciaires<sup>22</sup>**

La loi stipule que tous les professionnels des services publics chargés de répondre aux violences à l'égard des femmes et de leurs enfants doivent suivre des stages sur a) la nature et les causes des violences à l'égard des femmes et de leurs enfants; b) les droits des victimes et les recours qui leur sont ouverts; c) les services disponibles; d) les obligations légales des agents de police, notamment l'obligation d'arrêter les coupables et d'offrir protection et assistance aux victimes; f) les techniques à suivre en cas de violences à l'égard des femmes. La police, en coordination avec les autorités locales, doit mettre en place des programmes d'éducation et de formation sur les procédures à suivre en la matière.

Le système judiciaire a mis en place, dans le cadre

de l'Académie judiciaire philippine, des programmes de formation et de sensibilisation à la condition de la femme, destinés aux juges et magistrats. La Cour suprême s'est dotée d'une commission, dans le même but, sous l'autorité de premiers présidents.

Autres dispositions de la Loi relative aux violences à l'égard des femmes et de leurs enfants.

**7. Elle interdit les procédures de médiation ou de conciliation**, en cas de violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, au niveau des villages (le Code de gouvernement local impose une médiation, par le truchement des responsables de village lorsque l'objet de la plainte est passible d'une peine d'emprisonnement inférieure à un an ou d'une amende de cinq mille pesos). Elle interdit également aux juges et responsables de village de faire pression sur la femme afin qu'elle renonce à tout ou partie des recours à elle ouverts par l'ordre de protection<sup>23</sup>.

**8. Création d'un conseil interadministrations chargé de lutter contre les violences à l'égard des femmes.**<sup>24</sup> Ce conseil qui regroupe diverses administrations nationales, est tenu de mettre en œuvre des programmes de lutte contre les violences à l'égard des femmes et pour le respect de la loi dans ce domaine. Il a rédigé les règles d'application de la Loi de la République n° 9262, définissant les obligations et les programmes de formation à l'intention des personnels concernés.

**9. Le syndrome de « femme battue » considéré comme une justification suffisante**, lorsque la femme n'encourt pas elle-même de responsabilité pénale ou civile<sup>25</sup>. En aucun cas la garde d'enfants mineurs d'une femme battue ne peut être accordée à l'auteur des violences<sup>26</sup>.

**10. Non responsabilité des intervenants en cas de violences à l'égard des femmes.** Quiconque, simple citoyen, agent de police ou responsable de village, intervient sans user d'une contrainte supérieure à ce qui est nécessaire à la sécurité de la victime, n'encourt aucune responsabilité pénale, civile ou administrative<sup>27</sup>.

**11. Interdiction de domicile à l'encontre de l'auteur des violences.**<sup>28</sup>

12. **Droit des victimes à être traitées avec dignité, à une assistance juridique**, à des prestations de la part des autorités locales et du Département de la sécurité sociale et du développement, à tous les recours légaux, à un soutien aux termes du Code de la famille, à une information sur leurs droits et sur les prestations offertes, notamment le droit de solliciter un ordre de protection<sup>29</sup>, avec exonération des frais judiciaires lorsque la victime est indigente ou lorsqu'elle est en danger imminent ou exposée à une menace imminente<sup>30</sup>.

13. **Droit de la victime à un arrêt de travail payé de dix jours au maximum**, s'ajoutant à ses congés payés ordinaires tels que prévus par le Code du travail et autres réglementations y afférentes. Cet arrêt peut être prolongé si nécessaire<sup>31</sup>.

## **Défauts de la loi et difficultés d'application**

### **Manque de crédits spécifiquement alloués**

L'une des déficiences majeures de cette loi est qu'aucun crédit n'a été spécifiquement prévu pour la formation des agents de police, des travailleurs sociaux, des services des procureurs et autres agents de la fonction publique chargés de soutenir les victimes pauvres et de leur fournir notamment une assistance juridique gratuite, un hébergement provisoire, des prestations pour leurs enfants et des moyens de subsistance pendant la durée de la procédure judiciaire. Les parlementaires qui ont soutenu cette loi réprimant les violences à l'égard des femmes estimaient qu'elle serait adoptée plus facilement si aucun crédit n'était alloué en vue de son application. Ils se sont contentés d'indiquer dans la Section 45 que le montant nécessaire serait inclus dans la Loi de finances générales annuelle et dans le budget relatif à l'égalité entre les sexes des différentes administrations censées fournir des prestations aux victimes.

Or cette lacune est sérieuse car, même si les administrations nationales consacrent cinq pour cent de leur budget total à l'égalité entre les sexes, l'élimination des violences à l'égard des femmes et les stages de formation du personnel des services chargés de venir en aide aux victimes ne constituent pas l'une de leur priorité. Elles ont bien d'autres programmes de formation à mettre en œuvre.

C'est pour cette raison qu'il n'y a pas de programme systématique et global de formation à la lutte contre les violences à l'égard des femmes pour les services de police, les travailleurs sociaux et les services des procureurs. Ce manque d'argent rejaillira sûrement sur la qualité et l'efficacité des services de police et des personnels sociaux, ainsi que sur la réactivité des procureurs au sein du Département de la justice. Ce département s'est doté d'une équipe chargée des femmes et des enfants et constituée de procureurs de Manille dont beaucoup ont bénéficié de séminaires de sensibilisation à l'égalité entre les sexes et d'informations sur les violences à l'égard des femmes, mais les procureurs de province en sont encore loin.

Quant aux services des administrations locales, ils financent eux-mêmes la formation de leurs responsables habilités à prononcer un ordre de protection. L'un des points positifs est que lesdites autorités locales intègrent des organisations non gouvernementales et des membres de la police dans leurs séminaires<sup>32</sup>.

### **Des procédures judiciaires et de mises en accusation coûteuses et très longues avec quelques phénomènes de corruption**

Le coût et la durée des procédures judiciaires, les retards accumulés au niveau des procureurs et des tribunaux posent un problème. Quatre ans après l'adoption de la Loi sur les violences à l'égard des femmes, les avocats chargés des droits des femmes et les plaignantes reprochent encore à certains juges leur indifférence à l'égalité entre les sexes, des phénomènes de corruption dans l'appareil judiciaire et les services des procureurs. Ils se plaignent aussi du fait que de nombreux membres de la police ignorent la loi et ne se soucient pas de la condition de la femme, sans compter du coût exorbitant des procédures et leur lenteur.

La Règle de la Cour suprême sur les violences à l'égard des femmes stipule que les victimes indigentes ou celles en danger imminent peuvent solliciter un ordre de protection avec exonération des frais y afférents, mais cette gratuité ne s'applique pas en cas d'appel et les appels sont coûteux.

### **Absence de programme d'aide judiciaire gratuite pour les femmes pauvres**

La loi stipule que la femme victime a droit à une assistance juridique mais il n'y a pas de programme

national y afférent pour les femmes battues. Cette lacune est donc comblée par des organisations non gouvernementales et les associations de lutte pour les droits des femmes. Le Département de la protection sociale et du développement, censé pourvoir aux prestations nécessaires, n'a pas de fonds consacrés à l'aide juridique et aux autres besoins des femmes victimes et de leurs enfants. Les procureurs du Département de la justice n'interviennent que dans les affaires pénales. Même si les services du Procureur général sont tenus d'aider les femmes indigentes à déposer une demande d'ordre de protection, ils ne peuvent les représenter dans les affaires au civil, leur compétence se limitant au pénal.

C'est pour cette raison que l'ordre de protection prononcé par les responsables de village est un atout précieux : la femme victime n'ayant pas les moyens d'engager une procédure devant les tribunaux ou des avocats peut toujours solliciter un ordre de protection dans son village et d'autres recours comme la possibilité de quitter l'auteur des agressions et de s'installer chez des parents. La protection des autorités de village peut lui être accordée d'une manière continue.

### Conflit avec d'autres lois et règlements; demandes reconventionnelles

Un problème se pose également lorsque les maris contre-attaquent en invoquant d'autres lois et règlements allant à l'encontre des droits des femmes au titre de la Loi sur les violences à l'égard des femmes, notamment en cas d'abus économique. Ainsi, ils peuvent dissimuler des biens relevant de la communauté dans des sociétés. En outre, le juge peut prononcer une mainlevée (et cela a été fait) sur les véhicules faisant l'objet d'un ordre de protection devant un tribunal familial.

### Contestation constitutionnelle de la Loi de la République n° 9262

Mais le plus grand problème que rencontre la Loi sur les violences à l'égard des femmes provient de *l'affaire Rosalie Garcia*<sup>33</sup> : une requête par laquelle un mari a contesté devant la Cour suprême la constitutionnalité de cette loi de 2004, estimant a) qu'elle violerait la clause relative à l'égalité de la protection car elle ne protégerait que les droits des femmes; b) qu'elle violerait ses propres droits à un procès équitable en le privant de ses biens (puisqu'il risque d'être expulsé de son domicile et qu'un véhicule peut être attribué à son épouse nonobstant un titre de proprié-

té) par le truchement d'un ordre de protection provisoire *ex parte*; et c) que cette loi délègue indûment un pouvoir judiciaire à des responsables de village, les habilitant à prononcer un ordre de protection.

Espérons que la décision de la Cour suprême dans cette affaire mettra un terme aux velléités de ceux qui cherchent à saper l'efficacité de la loi, donnant ainsi une jurisprudence dont les femmes pourront se servir pour se défendre contre les inégalités et éliminer les violences dont elles sont les victimes. ■

### Notes

- 1 Ratifiées par le Sénat le 12 novembre 2003.
- 2 La Constitution de 1987 a été rédigée par une commission de constitutionnalistes constituée de représentants des divers secteurs désignés par l'ancienne présidente Corazon C. Aquino.
- 3 Telles que Kalayaan, Pilipina, Women's Crisis Center, Inc., SIBOL, Likhaan et Kalakasan.
- 4 Les femmes parlementaires ne représentent qu'environ 10% de la Chambre des représentants. Au Sénat, elles ne sont actuellement (2008) que quatre sur douze.
- 5 Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1932.
- 6 Passibles d'une peine de six mois et un jour à six ans de prison. Pour les actes passibles d'une peine inférieure à six ans de prison, le coupable non récidiviste peut demander la probation et éviter l'emprisonnement.
- 7 Code de la famille des Philippines, Art. 124.
- 8 Les Philippines sont le seul pays d'Asie n'ayant pas de loi sur le divorce et le seul du monde, après Malte.
- 9 L'art. 36 du Code de la famille des Philippines s'inspire de l'art. 39 de la loi canonique.
- 10 Loi de la République N° 8369, (1997).
- 11 Code pénal révisé, Art. 266-A, 266-B, 266-C et 266-D.
- 12 SIBOL, Women's Crisis Center, Inc., Democratic Socialist Women of the Philippines, entre autres.
- 13 Un ressortissant allemand a été condamné en vertu de cette loi par le juge Edgardo De Los Santos (actuel Premier Président de la Cour d'appel).
- 14 Département de la justice, Département des affaires sociales et du développement, Département de l'intérieur et du gouvernement local, Police nationale des Philippines, Commission nationale chargée du rôle des femmes philippines et trois organisations non gouvernementales dont la Coalition contre la traite des femmes en Asie-Pacifique.
- 15 Dans *Abakada Guro Party List et al. contre Hon. Cesar Purisima, et al.*, G.R. N° 166715, 14 août 1994, la Cour suprême a estimé que « les règlements administratifs promulgués par des administrations en vue d'appliquer et interpréter la loi qu'elles sont chargées de faire respecter ont force de loi ».
- 16 La Présidente de la Commission nationale chargée du rôle des femmes philippines était Aurora Javate De Dios, ancien membre de la Commission de la CEDAW. Les associations qui ont sou-

- tenu l'adoption de la loi sont entre autres SIBOL, Women's Crisis Center, Inc., Democratic Socialist Women of the Philippines et Kalakasan. Les parlementaires qui ont soutenu cette loi étaient entre autres : Josefina Josen, Bellaflor Angara-Castillo, Eloisa Ejercito (sénatrice) et Loren Legarda (sénatrice).
- 17 A.M. N° 04-10-11 SC (Règle sur la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants), Sec. 33 (b).
- 18 Id.
- 19 Loi de la République N° 9262 (2004), Sec. 9.
- 20 A. M. N° 04-10-11 SC, Sec. 10.
- 21 Loi de la République N° 9262 (2004), Sec. 33.
- 22 Loi de la République N° 9262 (2004), Sec. 42.
- 23 Id. Sec. 33.
- 24 Id. Sec. 39.
- 25 Id. Sec. 26.
- 26 Id. Sec. 28.
- 27 Id. Sec. 34.
- 28 Id. Sec. 37.
- 29 Id. Sec. 34.
- 30 Id. Sec. 38.
- 31 Id. Sec. 43.
- 32 Le Département de l'intérieur et des gouvernements locaux et la Commission nationale chargée du rôle des femmes philippines ont publié une brochure sur la loi de la République n° 9262 à l'intention des responsables de village.
- 33 Requête en révision devant la Cour suprême.





**APPLICATION DE LA LÉGISLATION :  
PRÉVOIR DES FONDS SUFFISANTS**

**5**



## Vue d'ensemble et débat

Les participants ont tenté de déterminer comment les parlements peuvent veiller à la bonne application des lois réprimant la violence à l'égard femmes. Ils ont recensé et défini divers mécanismes d'évaluation du coût de la violence à l'égard des femmes et examiné des stratégies de lutte contre ce phénomène. Ils ont débattu en particulier de la manière dont **l'établissement des budgets dans un souci d'équité entre les sexes** peut contribuer à une meilleure application de la législation sanctionnant la violence à l'encontre des femmes. À l'issue de leurs travaux, ils ont notamment souligné que, s'il importe de légiférer pour traiter le problème de la violence envers les femmes, il ne peut y avoir de réelles avancées que si des financements garantis sont alloués à la mise en œuvre de la législation.

Les intervenants étaient : Mme Katherine M.J. McKenna, PhD, du Centre d'études sur les femmes et la recherche féministe de l'Université Western Ontario (Canada); M. Ynze de Jong, consultant (Afrique du Sud); et Mme Emma Oteo Antuñano, de l'Institut d'études économiques et sociales d'Almenara (Espagne). Mme McKenna a centré son intervention sur les stratégies d'évaluation du coût de la violence à l'égard des femmes et les problèmes qu'elles soulèvent. M. de Jong a donné un aperçu des méthodes appliquées en Afrique du Sud pour évaluer les coûts de mise en œuvre des politiques et de la législation. Enfin, Mme Oteo a expliqué comment favoriser, dans le cadre d'une approche budgétaire, la mise en œuvre de lois sanctionnant la violence fondée sur le sexe.

**Mme McKenna** : La lutte contre la violence à l'égard des femmes se justifie non seulement au regard des droits de la personne mais aussi du point de vue économique. La violence fondée sur le sexe ne constitue pas seulement une atteinte aux droits des femmes qui nuit à leur qualité de vie et entrave leur

liberté; elle représente aussi une charge financière considérable pour des acteurs importants comme les entreprises privées, les pouvoirs publics, les groupes communautaires et les individus. Les **méthodes d'évaluation des coûts de la violence** sont complexes mais les estimations qui s'en dégagent, bien que prudentes, ont très largement contribué à vaincre l'idée selon laquelle la violence à l'encontre des femmes est une affaire privée qui n'a d'effet sur la société qu'à l'échelle privée, et à renforcer l'argumentation en faveur de l'intervention des pouvoirs publics. L'évaluation des conséquences des mauvais traitements à l'égard des femmes a surtout permis de recueillir de précieuses informations sur le lien entre les priorités de financement et les résultats des interventions. Toutes les études sur les coûts de la violence réalisées à ce jour montrent, par exemple, que le coût des actions de prévention de la violence est sensiblement inférieur à celui des interventions engagées en aval. Le constat est d'autant plus important que le coût de la lutte contre la violence à l'égard des femmes est principalement à la charge des pouvoirs publics, notamment dans les pays qui disposent d'un système de santé. Cet argument financier, outre qu'il justifie d'investir dans la prévention, devrait permettre aux partisans d'une gestion prudente des fonds publics et aux militants des droits sociaux de trouver un terrain d'entente.

Divers modèles d'estimation des coûts de la violence à l'égard des femmes ont été proposés. Les **méthodes d'évaluation** ont gagné en complexité à mesure que la compréhension du phénomène et de son impact sur toute une série de facteurs s'est améliorée. Les études des effets de la violence peuvent porter sur quatre catégories distinctes de coûts : les coûts directs tangibles, à savoir les dépenses réelles effectuées par les pouvoirs publics, par exemple dans le domaine de la santé; les coûts indirects tangibles,

qui correspondent à la perte de potentiel comme la perte de revenus et de bénéfices qui résulte de la productivité réduite de la victime; les coûts directs intangibles liés, par exemple, à la douleur ou à la souffrance; et les coûts indirects intangibles des conséquences à long terme de la violence, comme les effets psychologiques néfastes que subissent les enfants victimes de violence. L'expérience a montré que les coûts intangibles étaient les plus difficiles à mesurer. Aucune méthode d'évaluation n'est préférable à une autre, et le débat relatif aux facteurs à prendre en considération montre à quel point l'exercice est difficile. Certains éléments présentent toutefois une importance primordiale.

Toute étude des coûts économiques doit impérativement reposer sur une **analyse fiable** des postes de coût et des taux de prévalence. Cette analyse doit s'appuyer sur diverses sources d'information, et en particulier sur des enquêtes à grande échelle d'échantillons représentatifs, dont les résultats sont publiés par des organismes nationaux et internationaux. Il faut aussi que les **sources de données** soient facilement accessibles. Il est généralement bien difficile de se procurer auprès de sources officielles des documents budgétaires ou les archives des services compétents, et les données obtenues ne sont pas systématiquement ventilées entre victimes et non-victimes de violences. Il faudrait peut-être constituer des échantillons représentatifs de la population comprenant des victimes et des non-victimes pour être à même d'établir des comparaisons fiables par analyse différentielle. Compte tenu de ces difficultés, les chiffres indiqués dans les études des coûts sont systématiquement sous-estimés afin de ne pas compromettre la crédibilité.

Plusieurs études des coûts économiques de la violence ont été consacrées à **la maltraitance des enfants**, dans la mesure où il est désormais établi que les causes profondes de la violence à l'égard des femmes doivent faire l'objet d'une plus grande attention. Si les efforts déployés à ce jour pour mettre sur pied des centres d'accueil, de permanences téléphoniques et des programmes en faveur des adolescents, promulguer de nouvelles lois et ratifier les accords internationaux n'ont pas permis d'en finir avec la violence à l'égard des femmes, c'est notamment parce que ces mesures s'attaquent uniquement aux conséquences à long terme du phénomène plutôt qu'à ces causes. Les études ont montré qu'en règle générale, les enfants qui ont été victimes ou témoins

d'actes de violence deviennent à leur tour auteurs ou victimes d'actes de violence une fois adultes. Dans nombre de cas, les premiers faits de violence à l'égard des femmes surviennent lors d'une grossesse, ce qui a de graves conséquences pour la santé et le bien-être de la mère et de l'enfant. Il faut donc s'attacher à mettre un terme à la violence à l'égard des enfants et venir en aide aux femmes enceintes. Il est urgent d'accroître les **ressources** allouées à la lutte contre la violence envers les femmes sous toutes ses formes. Les évaluations des coûts économiques de la violence montrent que la réduction des dépenses consacrées à la prévention est une fausse économie, puisque le fait d'ignorer le problème à un coût astronomique. Il importe par conséquent que les parlementaires se servent des résultats de ces évaluations pour convaincre les pouvoirs publics d'accroître les financements consacrés aux stratégies de prévention.

*« Pour être efficaces, les législations doivent s'appuyer sur des budgets qui tiennent dûment compte des coûts liés à leur application. La budgétisation dans un souci d'égalité des sexes s'appuie sur une estimation des coûts qui permet de quantifier la violence à l'encontre des femmes et de faire en sorte que le coût de cette violence soit dûment pris en compte lors de l'adoption des budgets. »*

**Mme Oteo :** À l'échelle internationale, plusieurs **organisations régionales et intergouvernementales** ont recueilli des données afin d'évaluer les coûts économiques, pour les différentes administrations publiques concernées, de la violence à l'égard des femmes. Si des conclusions intéressantes se dégagent de ces études, la quantification de la violence dans le contexte international pose néanmoins un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, la collecte de données n'a pas été harmonisée entre les pays ou à l'échelle nationale. Les **carences relevées en matière d'information** contribuent à dresser un tableau incomplet et parfois obsolète de la situation

et du coût réel des violences faites aux femmes. Il est donc difficile de faire des comparaisons fiables entre les pays. Deuxièmement, en l'absence d'une définition internationalement reconnue, le terme « violence » ne recouvre pas de réalité homogène. Les données recueillies renvoient par conséquent à tout un ensemble de facteurs qui se manifestent sous des formes très différentes selon les pays. De même, la structure et l'organisation des ministères, organismes et services compétents varient considérablement d'un pays à l'autre. Enfin, la fourchette des coûts et la diversité des intervenants ne font qu'ajouter aux difficultés que présentent ces études comparatives.

**M. de Jong :** L'étude des coûts économiques de la violence est aussi un outil précieux qui permet d'évaluer à la fois les **dépenses budgétaires directes** consacrées à la mise en œuvre des politiques et des législations et les capacités nationales d'exécution. L'estimation du coût des politiques et des législations a pour objectif d'évaluer l'efficacité et les coûts relatifs des différentes options envisageables afin d'en faciliter l'analyse. Elle permet aussi de recueillir des informations sur les impacts budgétaires et financiers directs de certaines décisions et facilite par conséquent la planification de leur exécution. On peut ainsi déterminer de manière plus précise si la mise en œuvre d'une politique donnée est envisageable au regard du budget disponible ou, par exemple, évaluer les coûts directs que la mise en œuvre de la politique considérée induirait pour d'autres acteurs. Enfin et surtout, l'estimation des coûts peut être entreprise à tout moment pendant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des lois. Elle peut être réalisée au cours de la phase d'élaboration, pour vérifier que le budget disponible est suffisant pour financer les activités prévues avant qu'elles ne soient mises en œuvre, ou rétroactivement, pour évaluer et modifier au besoin les stratégies existantes.

La **responsabilité** de l'évaluation des coûts doit être confiée à un service ou à un organisme compétent. En Afrique du Sud, un organisme chargé d'évaluer les coûts des politiques ou des lois a été créé. Pour éviter d'engager des dépenses non comptabilisées, il faut impérativement que les lois de portée générale qui imposent des obligations à plusieurs administrations publiques soient examinées par un **comité** de coordination représentatif de l'ensemble des administrations concernées. Dans bien des cas,

les membres de l'exécutif se montrent réticents à entreprendre des évaluations des coûts économiques, qu'ils estiment trop complexes. L'essentiel est d'assortir l'évaluation des coûts d'objectifs précis et de veiller à ce que les données nécessaires soient complètes et accessibles. Le processus d'évaluation en lui-même consiste à recenser les principaux facteurs de coûts, à élaborer un modèle d'essai, à effectuer des analyses statistiques, puis à utiliser les résultats de l'évaluation pour avancer d'autres solutions ou remettre en question le projet initial. À cet égard, l'évaluation des coûts de la loi sur la protection de l'enfance adoptée en Afrique du Sud a valeur d'exemple, dans la mesure où elle a mis en évidence l'insuffisance des financements et du personnel qualifié disponibles pour assurer la mise en œuvre de la loi.

Il est donc impératif de bien cerner les coûts économiques de la violence pour être à même d'établir des budgets dans un souci d'équité entre les sexes, de renforcer l'efficacité et la transparence des politiques, d'aider les responsables politiques à adopter des décisions en connaissance de cause, d'améliorer les connaissances relatives aux causes et aux effets de la violence et de mobiliser les principaux acteurs concernés. **L'établissement de budgets adaptés aux besoins des hommes et des femmes** est un moyen supplémentaire de faire en sorte que les décisions soient prises dans une perspective d'égalité des sexes. Pour être efficaces, les législations doivent s'appuyer sur des budgets qui tiennent dûment compte des coûts liés à leur application. La budgétisation dans un souci d'égalité des sexes s'appuie sur une estimation des coûts qui permet de quantifier la violence à l'encontre des femmes et de faire en sorte que le coût de cette violence soit dûment pris en compte lors de l'adoption des budgets. Il faut poursuivre ce travail afin que des mesures de prévention et de soutien puissent être adoptées en faveur des victimes.

### Débat en plénière

- Une étude sur les coûts de la violence à l'égard des femmes a-t-elle déjà été entreprise dans votre pays ? Dans l'affirmative, a-t-elle fait l'objet d'un débat parlementaire, et quel en a été l'impact ?
- Des activités liées à l'évaluation des coûts de la législation ont-elles été entreprises dans votre pays ou demandées par le parlement ?

- Le parlement de votre pays examine-t-il le budget national et en supervise-t-il l'exécution dans une perspective d'égalité des sexes ? À défaut, pourquoi ?

Au cours du débat, les participants ont convenu que le **manque de données et d'information** était un des principaux obstacles que rencontrent les États qui tentent d'évaluer les coûts de la violence et d'établir des budgets adaptés aux besoins des hommes et des femmes. De l'avis général, il faut faire davantage à l'échelle nationale pour améliorer la collecte de données et faire en sorte qu'elles soient ventilées de manière adéquate. Dans la plupart des parlements, l'évaluation du coût des législations et l'établissement des budgets dans un souci d'équité entre les sexes ont permis d'allouer des fonds au renforcement de la protection des femmes vulnérables. Dans les parlements où aucune évaluation n'a été réalisée, on a pu constater, entre autres problèmes, un **manque de transparence** et de **volonté politique** de la part des pouvoirs publics, en raison du caractère limité des ressources disponibles.

Les participants ont fait observer que l'établissement de budgets tenant compte des besoins des hommes et des femmes n'était pas encore une **pratique courante**. Dans la majorité des parlements, les parlementaires se battent encore pour que l'examen des différents volets du budget national s'effectue systématiquement selon des critères d'équité entre les sexes, alors que cette méthode ne s'applique ac-

tuellement que dans le cas de projets bien précis. Des responsables du budget chargés de veiller à l'intégration d'une démarche soucieuse d'égalité des sexes ont été nommés dans plusieurs parlements. Certains pays ont institué des procédures qui prévoient que l'établissement des rapports annuels s'accompagne d'une analyse du budget selon des critères d'équité entre les sexes. Une troisième stratégie consiste à faire réaliser par des vérificateurs appartenant à la fonction publique des audits des services fédéraux afin de mieux comprendre le fonctionnement des politiques.

Mme McKenna a rappelé aux parlementaires que ce sont les pays pauvres qui ont le plus à gagner à réaliser des évaluations des coûts de la violence. Ces évaluations ne visent pas seulement à garantir la bonne utilisation des ressources. Il s'agit aussi de **réduire les coûts**. Les parlementaires doivent donc faire campagne auprès de leurs gouvernements respectifs pour qu'ils évaluent les coûts de la mise en œuvre de leurs politiques et déterminent au besoin comment réorienter au mieux les ressources. Il a également été souligné que les ONG et les autres organisations peuvent elles aussi encourager les administrations publiques à réaliser des évaluations des coûts et à établir leurs budgets dans une perspective d'égalité des sexes, que ce soit en faisant campagne auprès des pouvoirs publics, en leur soumettant des questions ou en publiant des études indépendantes sur les pratiques suivies par les services publics. ■

*« L'Union interparlementaire engage les parlements à veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées et clairement affectées dans le budget national aux plans et programmes pour l'élimination de la violence contre les femmes dans tous les domaines. »*

Résolution de l'UIP, 114<sup>ème</sup> Assemblée, 12 mai 2006, paragraphe 16

# Les coûts économiques de la violence envers les femmes

**Mme Katherine M.J. McKenna, PhD**

Département d'études sur les femmes et de recherche féministe

Université Western Ontario, Canada

Les coûts économiques de la violence envers les femmes préoccupent, évidemment, tous ceux qui, dans les gouvernements, ont mandat de mettre en œuvre le changement et des politiques progressistes, ainsi que ceux qui traitent directement du bien-être des nations et en sont responsables. Les violences faites aux femmes sont un phénomène mondial, qui a des conséquences dévastatrices pour les nations, riches ou pauvres. L'ignorer a non seulement pour conséquence des problèmes sociaux, mais fait aussi encourir des coûts financiers énormes, que les nations payent sans en comprendre l'impact sur leur économie. Nous présentons ici un bref récapitulatif des coûts économiques de la violence envers les femmes, basé sur une étude beaucoup plus approfondie réalisée pour la Division de la promotion de la femme de l'ONU<sup>1</sup>.

La violence envers les femmes a été jusqu'à très récemment un problème caché dans nos sociétés. Maintenant que son existence généralisée a été mise en évidence, nombre d'instances internationales, y compris l'ONU, réclament l'éradication de ce phénomène. Il faut y mettre fin pas uniquement parce que la femme a le droit fondamental de vivre sans la menace d'une violence fondée sur le sexe. La violence envers les femmes non seulement diminue leur qualité de vie et restreint leur liberté, mais elle constitue en outre un lourd problème financier. L'une des conséquences de la violence envers les femmes est la charge budgétaire qui pèse, au-delà de la victime, sur la collectivité tout entière. Mesurer ces coûts montre combien la violence met à contribution les ressources de nombreux secteurs, notamment des entreprises et agences privées, des pouvoirs publics et des groupes communautaires, aussi bien que celles des personnes privées.

Estimer les coûts de la violence fondée sur le genre donne à ce drame humain une ampleur facilement

compréhensible. Quoique les meilleures études des coûts économiques de la violence ne donnent que des sous-estimations très prudentes, les chiffres obtenus sont stupéfiants. Ces travaux sont un excellent moyen d'exprimer les effets sur toute la société de ce qui est traditionnellement perçu comme une affaire privée, et permettent de bien montrer aux hommes de quelle façon ils payent pour leur comportement violent propre et pour celui d'autrui. Cela sort le sujet de la sphère du discours subjectif sur les rôles et les responsabilités de genre pour le resituer dans la sphère des faits concrets.

*« Les violences faites aux femmes sont un phénomène mondial, qui a des conséquences dévastatrices pour les nations, riches ou pauvres. L'ignorer a non seulement pour conséquence des problèmes sociaux, mais fait aussi encourir des coûts financiers énormes, que les nations payent sans en comprendre l'impact sur leur économie. »*

La mesure des coûts et des conséquences économiques de la violence envers les femmes montre que les résultats peuvent être modifiés si l'on change les priorités de financement. Chacune des études des coûts de la violence indique que la prévention et l'intervention précoces coûtent énormément moins que les soins consécutifs à la crise et les autres conséquences à long terme. La mesure des coûts met aussi en évidence que l'investissement dans la prévention de la violence envers les femmes est non seulement mora-



lement juste, mais aussi financièrement prudent. Ce constat ouvre un terrain d'entente où conservateurs budgétaires et activistes sociaux se retrouveront.

Avoir connaissance des coûts de la violence envers les femmes donne aussi du poids aux arguments en faveur de l'intervention de la puissance publique dans les actes privés. Puisque les coûts concernent tout un chacun, la violence devient une question sociétale même si elle intervient dans des rapports interpersonnels. Au même titre que le port de la ceinture de sécurité en voiture ou la vaccination, la violence est une question qui justifie l'intervention de l'État dans la vie privée pour servir un but social plus élevé.

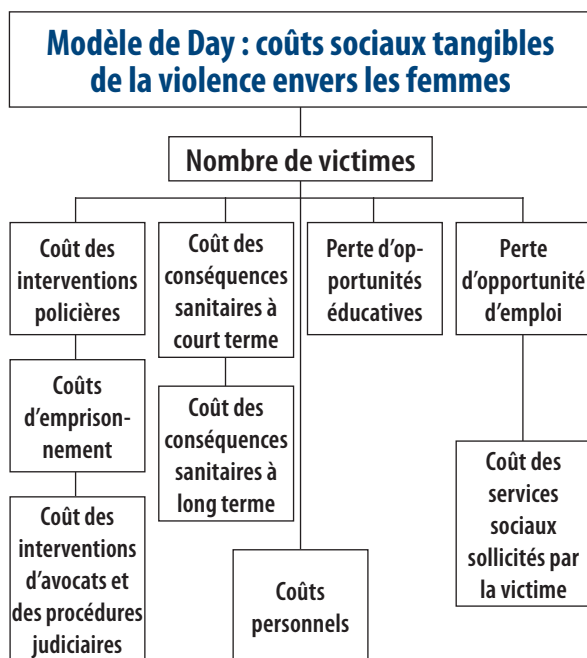
Ces considérations ont conduit les chercheurs, au début des années 90, à s'efforcer d'estimer les coûts de la violence envers les femmes. Ils ont commencé par des études d'envergure modeste, au niveau des communautés, avec des groupes non-représentatifs de femmes maltraitées. Plusieurs ont tenté d'extrapoler à partir de ces travaux pour produire des chiffres nationaux. Bien que ces études aient suggéré des ordres de grandeur et souvent des coûts spectaculaires, leur manque de rigueur statistique posait problème.

Le premier pays à avoir effectué une enquête nationale sur la violence envers les femmes a été le Canada, en 1993, et il a ainsi établi la première évaluation fiable des coûts nationaux. Tanis Day a entrepris la première étude nationale des coûts de santé publique de la violence envers les femmes,

qu'elle a estimés à 1,5 milliard de dollars canadiens<sup>2</sup>. Elle a élaboré un modèle d'évaluation des coûts qui est conceptuellement direct. Il repose sur un modèle comptable simple consistant à additionner les coûts de diverses catégories en suivant les postes indiqués dans le diagramme ci-dessous. Les postes de coûts ont été déterminés par un examen complet de la documentation sur les conséquences de la violence envers les femmes. Les postes principaux sont les coûts **judiciaires**, qui incluent ordre public, incarcération et justice; **sanitaires**, à savoir les coûts pour le système de santé publique; **personnels**, catégorie qui couvre une large gamme de coûts pour l'individu, tel les dommages aux biens, prix de la course en taxi pour gagner un refuge, coûts de déménagement ou de consultations privées; **éducatifs**, qui correspondent à la perte d'opportunité éducative pour l'individu; **sociaux** (services), correspondant à la prévention mais plus fréquemment à la correction des effets de la violence; et d'**emploi**, qui sont les coûts personnels de la perte de revenu et la perte pour la société et l'entreprise résultant d'une productivité diminuée sur le lieu de travail. Bien que le modèle soit facile à comprendre, la détermination effective de ces coûts peut être fort complexe.

*« Chacune des études des coûts de la violence indique que la prévention et l'intervention précoces coûtent énormément moins que les soins consécutifs à la crise et les autres conséquences à long terme. La mesure des coûts met aussi en évidence que l'investissement dans la prévention de la violence envers les femmes est non seulement moralement juste, mais aussi financièrement prudent. »*

Il faut distinguer quatre catégories de coûts. Les **coûts directs tangibles** sont des dépenses réelles effectuées, qui représentent du véritable argent déboursé, comme les coûts personnels pour la personne. Les soins hospitaliers pris en charge sont un exemple de coûts directs pour l'État. Ces coûts peu-





vent être estimés en mesurant les biens et les services consommés et multipliant le coût unitaire par le nombre d'actes. Les **coûts indirects tangibles** ont une valeur monétaire dans l'économie, mais sont mesurés comme perte de potentiel ou d'opportunité (manque à gagner), par exemple les pertes de revenus et de bénéfices qui résultent de la productivité réduite de l'individu, et des services d'assistance sociale aux enfants à la charge de l'État. Ces coûts peuvent être difficiles à calculer parce qu'ils sont souvent complexes et font intervenir davantage d'hypothèses. Les **coûts directs intangibles** résultent directement de l'acte de violence mais n'ont pas de prix, comme la douleur et la souffrance. Ils peuvent être approchés en faisant intervenir la qualité ou valeur des mesures vitales, mais il y a débat pour savoir s'il est approprié de les inclure ou non. Les **coûts indirects intangibles** résultent indirectement de la violence et n'ont pas de prix, par exemple les effets psychologiques nocifs que subissent les enfants qui sont témoins de violences. Certaines études donnent une mesure des coûts directs intangibles, mais personne n'a tenté de déterminer les coûts indirects intangibles. Leur impact est néanmoins bien réel.

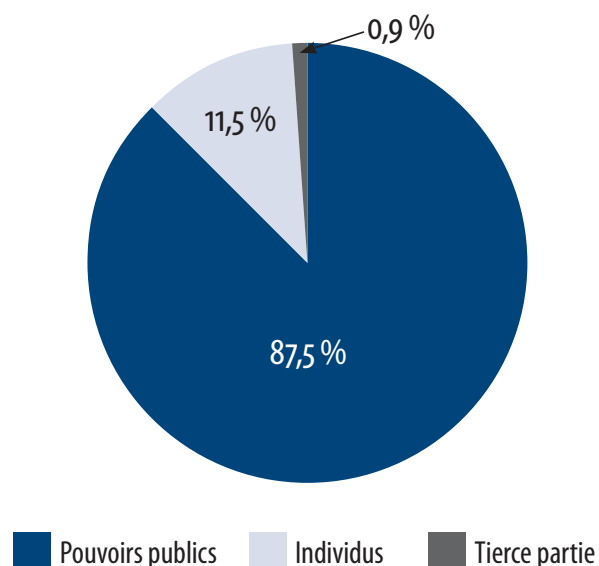
Idéalement, il faut réunir plusieurs éléments pour effectuer un chiffrage économique précis. Des recherches fiables sur les effets de la violence envers les femmes sont nécessaires pour déterminer les postes de coûts. Il faut déterminer les taux de prévalence à partir d'enquêtes à grande échelle sur des échantillons représentatifs. Récemment, deux enquêtes de ce type ont été réalisées internationalement dans un total de 22 pays. La première est l'étude multipays effectuée par l'Organisation mondiale de la santé sur la violence domestique envers les femmes et la santé des femmes<sup>3</sup>. Elle a été suivie par une enquête internationale sur la violence envers les femmes, projet mené en collaboration par deux agences internationales de développement, l'Institut européen de prévention et de contrôle du crime et l'Institut interrégional de recherche sur le crime et la justice de l'ONU, en partenariat avec Statistiques Canada<sup>4</sup>.

Une fois déterminés les postes de coûts et la prévalence de la violence, des recherches méticuleuses doivent permettre de localiser et d'analyser les sources de données pour déterminer les coûts. Parfois il n'y a pas de source accessible, ou bien il est difficile d'accéder aux documents budgétaires publics et aux archives des agences de service. Si ces sources sont disponibles, elles sont rarement ventilées entre victi-

mes et non-victimes. Il peut par exemple être difficile de déterminer exactement quel pourcentage du budget public des services sociaux est absorbé par les cas de victimes de violence basée sur le genre. Idéalement encore, pour mettre en évidence le plein impact de la violence, il faut étudier un groupe représentatif de la population comprenant des personnes maltraitées et d'autres non-maltraitées pour réaliser une comparaison par analyse différentielle. Or ces informations sont rarement directement disponibles. Néanmoins des résultats impressionnants peuvent souvent être obtenus à partir des informations partielles dont on dispose.

Lorraine Greaves a dirigé la première étude nationale complète des coûts économiques, en utilisant le modèle Day pour 1993 au Canada. Le total des coûts a été, prudemment, estimé à 4,2 milliards de dollars canadiens<sup>5</sup>. Si les coûts de la violence couverts dans cette étude sont ventilés par payeur, il est clair que le plus gros sort de caisses de l'état. On le constatera dans le diagramme ci-dessous.

### Distribution de certains des coûts estimatifs de la violence envers les femmes



D'autres études, basées sur des taux nationaux fiables de prévalence tirés d'enquêtes à grande échelle, ont indiqué les coûts stupéfiants de la violence envers les femmes. Les évaluations faites pour les états-Unis se sont élevées à 5,8 milliards de dollars E.-U.<sup>6</sup>, pour la Finlande à 198 millions de dollars E.-U.<sup>7</sup>, et pour l'Australie à 8,1 milliards de dollars australiens<sup>8</sup>. La plus forte estimation vient de l'étude réalisée par

Sylvia Walby pour l'Angleterre, à savoir 23 milliards de livres, dont 17 milliards correspondent au prix de la douleur et de la souffrance<sup>9</sup>. Ces chiffres peuvent sembler énormes, mais ils sont tous sous-estimés en raison de la difficulté d'évaluer les véritables coûts.

Une étude des coûts économiques des sévices infligés aux enfants au Canada confirme ce point. Cette étude, menée par Audra Bowlus<sup>10</sup>, situe le coût total pour le Canada en 1998 à juste un peu moins de 16 milliards de dollars canadiens. Les coûts se ventilent comme suit :

Judiciaires	616 685 247 dollars
Services sociaux	1 178 062 222 dollars
Éducation	23 882 994 dollars
Santé	222 570 517 dollars
Emploi	11 299 601 383 dollars
Personnels	2 365 107 683 dollars
<b>Total</b>	<b>15 705 910 047 dollars</b>

Dans cette liste de coûts, près de trois quarts figurent dans une même catégorie, celle de l'emploi. Cela tient au fait que Bowlus a utilisé les statistiques de prévalence des sévices subis par les enfants données par une enquête à grande échelle sur la santé dans la province de l'Ontario, qui a recueilli des informations sur les sévices et les niveaux de revenu. Elle a donc été en mesure de déterminer très exactement, par analyse différentielle, quelles étaient les conséquences en termes de baisse du revenu dans la population maltraitée par comparaison avec le groupe des non-maltraités. Si toutes les études pouvaient déterminer des coûts avec ce niveau d'exactitude pour chaque catégorie, il ne fait nul doute que leurs évaluations seraient multipliées par un facteur significatif.

En cette période de conservatisme budgétaire, de crise économique et de réduction des dépenses publiques, les coûts économiques de la violence envers les femmes montrent bien que réduire la dépense sur la prévention des abus est une fausse économie. Les coûts, pour l'individu et la société, de la violence envers les femmes peuvent constituer un argument puissant en faveur d'un investissement accru des pouvoirs publics dans la lutte contre les violences faites aux femmes, parce qu'ignorer le problème est d'un coût ahurissant. ■

## Notes

- 1 Tanis Day, Katherine McKenna et Audra Bowlus, *The Economic Costs of Violence Against Women: An Evaluation of the Literature: A Brief prepared for the Division for the Advancement of Women of the United Nations*, octobre 2005. Un lien vers la version pdf de ce document est accessible à : <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-sg-preparatory.htm>. Des informations peuvent être demandées à l'auteur à : [kmckenna@uwo.ca](mailto:kmckenna@uwo.ca).
- 2 Tanis Day et Katherine McKenna, "The Health Related Costs of Violence Against Women: The Tip of the Iceberg" in Katherine McKenna et June Larkin, eds., *Violence Against Women: New Canadian Perspectives*, Inanna Publications, Toronto, 2002, pp. 313-350. Il s'agit d'une version révisée et mise à jour de Tanis Day, *The Health Related Costs of Violence Against Women: The Tip of the Iceberg*, initialement commandité par le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, publié par le Centre de recherche sur la violence envers les femmes et les enfants, The University of Western Ontario, 1995.
- 3 OMS, *Enquête multipays sur la santé des femmes et la violence domestique: premiers résultats concernant la prévalence, les effets sur la santé et les réactions des femmes*, Organisation mondiale de la santé, Genève, 2005.
- 4 Holly Johnson, Natalia Ollus et Sami Nevala, *Violence Against Women: An International Perspective*, Springer, New York, 2008.
- 5 Lorraine Greaves, Olena Hankivsky et Joanne Kingston-Reichers, *Selected Estimates of the Costs of Violence Against Women*, Centre for Research on Violence Against Women and Children Publication Series, The University of Western Ontario, London, Ontario, 1995.
- 6 National Centre for Injury Prevention and Control, *Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States*, Centers for Disease Control and Prevention, Atlanta, Georgia, 2003.
- 7 Markku Heiskanen and Minna Piispa, *The Price of Violence: The Costs of Men's Violence against Women in Finland*, Statistics Finland and the Council for Equality, Helsinki, 2001.
- 8 Access Economics, Ltd., *The Cost of Domestic Violence to the Australian Economy, Parts I and II*, Office of the Status of Women, Government of Australia, Canberra, 2004.
- 9 Sylvia Walby, *The Cost of Domestic Violence*, Women and Equality Unit, Londres, 2004.
- 10 Audra Bowlus, Katherine McKenna, Tanis Day and David Wright, *Coûts et conséquences économiques des sévices infligés aux enfants au Canada*, Commission du droit du Canada, Ottawa, 2003. En ligne à : [http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection\\_2007/lcc-cdc/JL2-39-2003F.pdf](http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2007/lcc-cdc/JL2-39-2003F.pdf).

## Étude de cas : Les coûts économiques et sociaux de la violence conjugale en Andalousie\*

Mmes Emma Oteo Antuñano et Elizabeth Villagómez

Institut d'études économiques et sociales d'Almenara, Espagne

Ces dernières années, le terme de « violence à l'égard des femmes » a été remplacé par celui de « violence liée au sexe », qui tient compte des facteurs sociaux et culturels. Ce terme indique également le refus de considérer que ce phénomène est naturel ou biologique chez les êtres humains. Les femmes subissent ce type de violence à cause de leur condition en tant que telle et cette violence se traduit par des mauvais traitements physiques, psychologiques et sexuels.

Quant elle a été adoptée en 1979 la CEDAW – qui compte aujourd'hui 185 États parties (l'Espagne l'ayant ratifié en 1984), incluait la violence liée au sexe dans la notion de discrimination à l'égard des femmes. Un an plus tard, il a été reconnu que la violence à l'égard des femmes est le crime le plus fréquemment dissimulé ou couvert dans le monde, et en 1996 l'ONU a reconnu que la violence conjugale est comparable à la torture, et doit donc faire l'objet de sanctions pénales.

En Espagne, les institutions ont considérablement progressé dans la prise de conscience de ce problème, et au cours de la dernière décennie, des mesures spécifiques ont été mises en œuvre contre la violence liée au sexe, d'abord dans le cadre de Plans en faveur de l'égalité des chances, et plus récemment dans le cadre des Plans intégrés contre la violence conjugale.

En Andalousie, le premier et le deuxième Plans en faveur de l'égalité des chances, approuvés respectivement en 1990 et 1995, prévoyaient déjà des mesures contre la violence liée au sexe, notamment la mise en place de services, de réseaux d'information et de conseil, et d'un soutien aux femmes souffrant

de violence. En 1998, le Plan andalou de mesures gouvernementales pour progresser dans l'élimination de la violence à l'égard des femmes (2001-2004), qui a pour principal objectif d'éliminer la violence liée au sexe, a été adopté. Dans le cadre de ce plan, 38 millions d'euros ont été consacrés aux mesures préventives, à la sensibilisation, au soutien judiciaire et social et à la coordination institutionnelle.

### La dimension de la violence conjugale en Andalousie

Plus de 400 000 femmes de plus de 18 ans sont victimes de violence conjugale<sup>1</sup> (13,6% de l'ensemble de la population féminine adulte), d'après les données de 2002. Sur ces 400 000 femmes, plus de 300 000 (10,1% du total) sont victimes de violence de la part de leur partenaire ou de leur ex-partenaire, même si seulement 75 000 d'entre elles (2,5%) se considèrent comme des femmes battues.

En Andalousie, 6 578 femmes –soit 2,2 pour cent des victimes, selon les chiffres susmentionnés – ont dénoncé leur partenaire ou ex-partenaire pour mauvais traitement en 2002. Quatre-vingt pour cent de ces affaires ont été traitées comme des infractions de gravité moyenne, le reste comme des délits. Bien que le taux de 2,2 pour cent soit très bas, il représente une légère hausse par rapport aux deux années précédentes, et reste plus élevé que le taux national. De 1998 à 2002, 43 femmes ont été assassinées par leur partenaire ou ex-partenaire en Andalousie. Trois à quatre femmes sur 100 000 victi-

\* Cette présentation est le résumé d'un rapport réalisé pour l'Institut andalou pour les femmes, *Les coûts économiques et sociaux de la violence conjugale en Andalousie*, par Deloitte & Touche en collaboration avec Almenara, Estudios Económicos y Sociales, S. L. (rapport non publié), reproduit avec la permission des auteurs.

mes meurent chaque année des suites de la violence conjugale.

### **Les coûts sociaux et économiques de la violence conjugale en Andalousie**

Dans les différentes disciplines associées à la compréhension globale de la violence conjugale, des efforts ont été faits pour examiner ses causes et ses effets et améliorer l'efficacité des programmes d'aide et de prévention.

La dimension économique du problème est venue compléter d'autres perspectives, en ajoutant des arguments en faveur des programmes de prévention et de soutien des victimes. Les estimations du coût économique de la violence liée au sexe, et plus précisément de la violence conjugale, réalisées dans différents pays, ont donné des chiffres extrêmement élevés, même s'ils n'envisageaient que les effets les plus faciles à quantifier.

Pourquoi est-il important de connaître les coûts de la violence liée au sexe? En dehors de l'intérêt de disposer d'un premier calcul approximatif des coûts sociaux impliqués, les tentatives de quantifier ces coûts donnent des résultats supplémentaires : les chiffres finaux en eux-mêmes sont un argument puissant en faveur des programmes de prévention, dont le coût est bien moins élevé que celui des conséquences sociales de la violence; ils permettent de mieux connaître les effets de la violence conjugale et l'ensemble des acteurs intervenant dans ce domaine, favorisant ainsi la conception de programmes d'aide et de prévention efficaces et l'information sur ce phénomène, qui est un problème social. Ces chiffres font apparaître les lacunes statistiques et le manque d'informations indispensables à une surveillance et une évaluation adéquates.

### **Questions méthodologiques**

Ces dix dernières années, les coûts socio-économiques de la violence à l'égard des femmes dans différentes zones géographiques (quartiers, régions et pays) ont été estimés dans le cadre d'une dizaine d'études. Des progrès ont également été faits dans l'estimation des coûts partiels, notamment dans le domaine de la santé, et des études sur les coûts économiques de la délinquance aux États-Unis et au Royaume-Uni ont donné les premiers chiffres sur

les coûts incorporels associés à la souffrance des victimes et de leurs familles.

La méthodologie utilisée dans la présente étude se fonde sur les travaux effectués à l'étranger, en particulier par l'*Institute for Women's Policy Research* à Washington, et sur les progrès théoriques vers une méthodologie globale du phénomène. Toutefois, la méthodologie utilisée est différente de celle qu'utilisent les autres études dans la mesure où son point de départ, qui est semblable à celui de l'Organisation panaméricaine de la santé, est lié à l'itinéraire ou au chemin critique des victimes dans l'estimation des coûts.

En limitant l'étude pour n'y inclure que la violence conjugale envers les femmes par un partenaire ou ex partenaire, et en obtenant une estimation de la population totale concernée, la méthodologie permet de déterminer de manière exhaustive les effets de la violence sur la vie des victimes, c'est-à-dire des femmes et de leurs enfants (qui bien souvent sont aussi victimes car ils sont témoins et, dans une large proportion, subissent des mauvais traitements).

Par un processus complexe, la violence conjugale détériore la vie des victimes. Ce processus a été divisé en six itinéraires théoriques (social, sanitaire, judiciaire, psychologique, indépendance économique ou emploi, et scolaire) qui permettent de synthétiser, à partir de six perspectives différentes mais complémentaires, les chemins que suivent les victimes au cours de leurs relations violentes, au moment où elles décident de partir, et dans les phases qui suivent immédiatement les actes de violence. Chacun de ces itinéraires a été établi de manière homogène par un spécialiste du domaine, qui a déterminé avec précision et en détail les effets de la violence conjugale sur les victimes.

*« La vision intégrée sur laquelle est fondée la méthodologie révèle le processus d'exclusion sociale des victimes de la violence, et le très haut degré de reproduction horizontale de cette violence (sur des tiers dans la sphère économique et sociale), ainsi que dans le temps (au travers des nombreux effets du problème et de sa transmission inter-générationnelle). »*

Pour mesurer la prévalence ou la généralisation des effets définis par chacun des spécialistes (et en tenant compte des chevauchements possibles entre les différents domaines), une enquête<sup>2</sup> a été effectuée auprès de 300 femmes victimes de violence de la part de leur partenaire ou de leur ex partenaire. Ces travaux sur le terrain ont été décisifs pour la partie estimation de la méthodologie, car ils ont fourni les informations de base, recueillies auprès des victimes elles-mêmes.

Enfin, une fois que les informations de l'enquête ont été rassemblées en tant que données primaires, et grâce à l'utilisation de sources secondaires, une estimation des coûts associés aux différents effets de la violence sur la vie des victimes a été effectuée, et l'agrégation de ces données a permis d'estimer les coûts associés aux différents itinéraires dont la réalité a été déconstruite, théoriquement ou artificiellement.

Les résultats obtenus grâce à cette méthodologie ont également permis d'élaborer un système d'indicateurs sur la violence domestique. Ce système porte sur plus de 100 indicateurs, articulés autour de six ensembles: gravité et prévalence, effet sur les victimes, facteurs de risque, réactions institutionnelles et sociales, accès aux services orientés vers les victimes et utilisation de ces services, perception et attitudes sociales.

En plus de permettre une estimation cohérente des coûts, cette méthodologie a contribué, et c'est là sans doute sa plus forte valeur ajoutée, à déterminer en détail les effets de la violence sur les victimes, les

relations entre les diverses dimensions sous lesquelles les effets sont regroupés, et les agents qui assument les coûts. La vision intégrée sur laquelle est fondée la méthodologie révèle le processus d'exclusion sociale des victimes de la violence, et le très haut degré de reproduction horizontale de cette violence (sur des tiers dans la sphère économique et sociale), ainsi que dans le temps (au travers des nombreux effets du problème et de sa transmission inter-générationnelle).

## Résultats

La violence conjugale infligée aux femmes par leur partenaire ou ex partenaire coûte annuellement plus de 2 milliards d'euros à la société andalouse (tableau 1). Ce chiffre exprime les coûts directs (ressources utilisées par les victimes), ainsi qu'une partie des coûts indirects (valeur des biens et services utilisés à la suite d'actes de violence, perte de bien-être des victimes et de la société dans son ensemble).

Les coûts annuels associés au marché du travail représentent 707 millions d'euros (30% de l'ensemble des coûts), suivis par ceux de l'itinéraire social, qui s'élèvent à 628 millions d'euros (27% de l'ensemble des coûts) et ceux de l'itinéraire des enfants des victimes, soit 590 millions d'euros (25% de l'ensemble des coûts). Les coûts associés à la santé physique et mentale des femmes sont évalués à 371 millions d'euros par an (16% de l'ensemble des coûts), les coûts judiciaires étant les moins élevés : 60,7 millions d'euros par an (3% de l'ensemble des coûts).

**Tableau 1.** Coûts économiques et sociaux de la violence conjugale en Andalousie (*Totaux annuels*)

	Itinéraire social	Itinéraire physique et lié à la santé mentale	Itinéraire judiciaire	Itinéraire emploi	Itinéraire des enfants	TOTAL	%
<b>Victimes</b>	602 944 911	98 173,149	16 299 845	195 876 678	92 089 947	1 005 384 529	43
<b>Famille et amis</b>	18 463 850	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18 463 850	1
<b>Employeurs</b>	n.d.	n.d.	n.d.	385 302 088	n.d.	385 302 088	16
<b>Secteur public</b>	6 173 897	272 784 914	44 363 664	125 950 234	497 765 676	947 038 384	40
<b>Troisième secteur</b>	315 996	131 718	67 662	3 369	66 129	584 874	0,02
<b>Totaux</b>	627 898 654	371 089 780	60 731 170	707 132 369	589 921 751	2 356 773 724	100
<b>Pourcentage du total</b>	27	16	3	30	25	100	

Sources : enquête et sources secondaires



**Tableau 2.** Coûts économiques et sociaux de la violence conjugale en Andalousie (*Totaux annuels*)

	Total coûts directs	Total coûts indirects	Total coûts
<b>Victimes</b>			
Valeur absolue (euros)	177 054 127	828 330 401	1 005 384 529
Pourcentage du total	18	82	100
<b>Famille et amis</b>			
Valeur absolue (euros)	6 432 600	12 031 250	18 463 850
Pourcentage du total	35	65	100
<b>Employeurs</b>			
Valeur absolue (euros)		385.302.088	385 302 088
Pourcentage du total		100	100
<b>Secteur public</b>			
Valeur absolue (euros)	650 791 144	296 247 240	947 038 384
Pourcentage du total	69	31	100
<b>Troisième secteur</b>			
Valeur absolue (euros)	584 874		584 874
Pourcentage du total	100		100
<b>Totaux</b>			
Valeur absolue (euros)	834 862 745	1 521 914 349	2 356 773 724
Pourcentage du total	35	65	100

Sources: enquête et sources secondaires

La répartition des coûts par agent indique que les victimes elles-mêmes assument la majorité des coûts (1 milliard d'euros, soit 43% de l'ensemble, les coûts engendrés par la souffrance étant les plus importants). Les coûts liés à l'emploi, à la santé physique et mentale et aux effets de la violence sur les enfants sont aussi élevés : 196,98 et 92 millions d'euros annuels respectivement. Les coûts judiciaires pris en charge par les victimes s'élèvent annuellement à 16,3 millions d'euros.

La famille et les amis assument un coût estimé à 18,4 millions d'euros (1% de l'ensemble des coûts) qui provient de l'itinéraire social des victimes. Toutefois, pour ces agents, la majorité des coûts déterminés n'a pas été quantifiée, à cause du manque d'informations et de méthodologies adéquates.

Les coûts assumés par les entreprises et les employeurs sont estimés à 385,3 millions d'euros annuels (16% de l'ensemble des coûts). Ces coûts proviennent des répercussions des autres itinéraires sur l'emploi de la victime.

Le secteur public (administration régionale et centrale) est le deuxième agent le plus important dans la répartition de l'ensemble des coûts. On es-

time les coûts publics à environ 947 millions d'euros annuels (40% de l'ensemble des coûts). Les effets de la violence sur les enfants des victimes et la santé des femmes représentent la plus grosse partie de ces coûts.

Enfin, les coûts assumés par le troisième secteur (les ONG) sont estimés à 0,6 millions d'euros (0,02% de l'ensemble des coûts).

La répartition entre coûts directs et indirects révèle que les pertes engendrées par la violence en termes de biens et services et la perte de bien-être des victimes (coûts indirects) sont bien plus élevées<sup>3</sup> que les ressources générales ou spécifiques utilisées par les victimes de la violence (coûts directs, tableau 2). Les coûts directs, qui reflètent principalement les coûts des services de santé mentale et physiques auxquels ont recours les victimes (les femmes et leurs enfants), les coûts de l'itinéraire judiciaire et des services spécifiques auxquels l'administration publique fait appel auprès du troisième secteur spécialisé dans la violence conjugale sont estimés à 834 millions d'euros (35% du total). Les coûts indirects, qui incluent principalement les coûts liés aux souffrances physiques et morales,



l'itinéraire emploi et les pertes en termes d'éducation sont estimés à 1 521,9 millions (65% de l'ensemble des coûts).

Certains repères peuvent aider à situer ces coûts. Les coûts directs estimés ici représentent 0,9% du PNB de l'Andalousie aux prix du marché<sup>4</sup>, qui est de 113 euros par personne et par an. Les coûts directs par victime (les femmes et leurs enfants) par an sont estimés à 385 euros, et le coût direct par ménage est de 2 764 euros par an.

## Conclusions

Les résultats obtenus dans le cadre de cette étude révèlent, sous un angle nouveau, la dimension sociale de la violence conjugale envers les femmes. Ses effets dépassent le niveau des ménages et de la famille et s'étendent, comme une ombre, sur l'ensemble de la société. Ce phénomène engendre un gaspillage considérable de ressources publiques et privées qui pourraient être utilisées autrement, provoque des pertes matérielles chez les victimes, leur cercle social le plus immédiat, les entreprises et le secteur public, et porte atteinte au bien-être individuel et social. Les sérieux obstacles auxquels un nombre considérable de femmes victimes de violences et leurs enfants sont confrontés compromettent la voie dans laquelle s'est lancée la société andalouse pour accroître les niveaux de développement humain et donner à ses membres davantage de perspectives.

Les résultats de cette étude montrent d'autres aspects qui doivent être pris en compte dans la conception de politiques tendant à combattre la violence conjugale. En premier lieu, les politiques qui visent spécifiquement à prévenir la violence et aider les victimes représentent une toute petite partie des coûts de la violence. Par exemple, d'après les résultats de cette étude, le Plan d'action du Gouvernement andalou pour combattre la violence envers les femmes représente 1,1% du total des coûts directs assumés par la société andalouse. Pour renforcer les politiques visant à combattre la prévalence de la violence à l'égard des femmes et contribuer à diminuer ses effets, les ressources allouées doivent être augmentées considérablement. En plus d'être dans l'intérêt des victimes, ces politiques sont aussi justifiées en termes d'efficacité économique, en tant que stratégie de réduction des coûts engendrés par la violence conjugale.

Deuxièmement, la méthodologie appliquée à cette étude a permis de mieux connaître les répercussions de la violence conjugale en termes économiques et sociaux. A elle seule, l'ampleur des coûts estimés pour les différents itinéraires, fondés sur l'importance des effets, oriente vers de nouvelles mesures politiques possibles pour combattre la violence conjugale, qui peuvent permettre d'obtenir de meilleurs résultats. Il y a au moins deux leçons à retenir de cette étude: il convient 1) d'étendre la portée effective des politiques et 2) de diversifier les mesures. La portée effective doit inclure les victimes cachées, qui représentent la grande majorité des victimes. Cette dernière mesure n'est pas facile à mettre en œuvre, mais s'impose pour élaborer des mesures spécifiquement destinées aux femmes qui ne signalent pas leur situation aux autorités, et n'ont pas rompu leurs relations avec ceux qui les maltraitent. S'agissant de la diversification des politiques, les résultats indiquent la nécessité d'aborder les effets de la violence conjugale sur le marché du travail. C'est là un aspect qui n'est pas examiné en Espagne, mais d'autres pays l'ont pris en compte et ont obtenu des résultats positifs. Il conviendrait aussi d'intensifier les mesures dans le domaine de la santé, et les mesures destinées aux enfants des victimes, notamment en matière d'éducation.

Enfin, le choix des politiques doit tenir compte des tentatives les plus récentes de quantifier les coûts « incorporels » du phénomène, qui sont bien plus élevés que les coûts directs. En négligeant ce phénomène, on le sous-estime et l'on risque d'adopter certaines politiques sur la base d'informations partiales. ■

## Notes

- 1 Estimations de l'*Instituto de la Mujer* (2000): « La violencia contra las mujeres. Resultados de la macroencuesta » (Violence à l'égard des femmes, résultats de la macroenquête).
- 2 L'échantillon a été sélectionné parmi les femmes qui ont recours à l'aide publique et aux centres d'information à leur usage, et parmi les femmes vivant dans des refuges (foyers, centres d'urgence et appartements encadrés). Ces travaux sur le terrain ont été effectués par les assistants sociaux de l'Institut andalou pour les femmes.
- 3 Ce résultat est semblable à ceux qui ont été obtenus dans l'ensemble des études dans lesquelles les coûts indirects ont été quantifiés.
- 4 Année référence 2002.



**APPLICATION DE LA LÉGISLATION :  
SUIVI ET CONTRÔLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE**

6

## Vue d'ensemble et débat

Cette séance a porté sur le rôle joué par le Parlement dans le suivi et le contrôle de l'action gouvernementale ayant trait à l'application de la législation. Le rôle des **commissions parlementaires** a été souligné, tout comme la nécessité d'avoir recours à des **indicateurs pour mesurer les progrès accomplis** et de créer des dispositifs d'examen périodiques et des mécanismes institutionnels nationaux permettant de veiller à la mise en œuvre et au respect de la législation.

Les intervenants de la séance étaient M. Steven Malby, Chargé de recherche, Section de la statistique et des enquêtes, Offices des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Mme Mercé Pigem Palmés, Membre de la Chambre des députés espagnole et membre de la sous-commission parlementaire sur le suivi de la Loi sur la violence à l'égard des femmes, et Mme Claudia Herrmannsdorfer, CLADEM. M. Malby a exposé les conclusions de la réunion d'un groupe d'experts des Nations Unies sur les indicateurs servant à mesurer la violence contre les femmes. Mme Pigem a présenté la perspective nationale en décrivant l'expérience espagnole concernant la rédaction et la mise en œuvre de la Loi sur les mesures de protection intégrale contre la violence sexiste. Mme Herrmannsdorfer a quant à elle évoqué la loi contre la violence familiale adoptée au Honduras et décrit le rôle joué par une commission interinstitutionnelle en matière de suivi.

**M. Malby :** Nombre de femmes victimes de violences se trouvent dans des contextes dans lesquels elles sont difficilement atteignables : établissements pénitentiaires, conflits armés et groupes sociaux traditionnels. Il est donc extrêmement difficile de collecter des informations et **d'élaborer des indicateurs** mesurant la violence dans de tels contextes. Il est par conséquent essentiel qu'il existe un mécanis-

me bien adapté et efficace encourageant les femmes à demander de l'aide et à dénoncer les cas de violence. Les Nations Unies sont conscientes de cette nécessité, à laquelle elles ont répondu par le biais de plusieurs processus et initiatives rassemblant différentes institutions. Par exemple, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 61/143, prié la Commission de statistique de l'ONU de mettre au point et de proposer un ensemble d'indicateurs sur la violence contre les femmes susceptible d'aider les États à évaluer **l'ampleur, la prévalence et l'incidence** de la violence à l'égard des femmes. La Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes a aussi été invitée à mettre au point des indicateurs permettant de mieux comprendre les causes et les conséquences de la violence, ainsi qu'à proposer des mesures destinées à lutter contre elle. Ces décisions ont débouché sur la tenue de réunions et la publication, par différents intervenants, dont la Rapporteuse spéciale et les membres de la réunion du Groupe d'experts des Nations Unies, de rapports sur les indicateurs. Le rapport du Groupe d'experts a fait l'objet à plusieurs reprises de dialogues conjoints organisés par la Commission de statistique, qui a créé un groupe des amis du Président chargé de faciliter l'examen des indicateurs.

Un indicateur est tout simplement un moyen de mesurer et de présenter l'information. En général, les indicateurs doivent résumer des données complexes de façon claire et intelligible. Ils doivent être faciles à interpréter, pertinents pour les décideurs et permettre de déterminer si une situation donnée s'est améliorée ou détériorée. Plus important encore, ces indicateurs doivent reposer sur **des données quantitatives solides** collectées à intervalles réguliers et comparables dans le temps. Ce point est particulièrement délicat, les données étant souvent très difficiles à collecter et interpréter.

En ce qui concerne la violence contre les femmes, les deux principaux indicateurs en cours d'élaboration ont pour but de mesurer l'**ampleur** du phénomène de la violence sexiste et **les mesures prises par l'État** pour la combattre. Le mandat de la Rapporteuse spéciale couvre ces deux points, tandis que celui de la réunion du Groupe d'experts est limité à la nature et à l'ampleur de ce phénomène. Les trois facteurs clés que les indicateurs doivent mesurer sont la prévalence, l'incidence ou la fréquence et la gravité de la violence que subissent les femmes. La **prévalence** fait référence à la proportion de femmes ayant fait l'expérience de la violence au cours d'une période donnée, tandis que l'**incidence** désigne le nombre d'incidents de violence ayant eu lieu au cours d'un laps de temps donné. La **gravité** devrait inclure des mesures objectives, telles que le degré des lésions corporelles, des mesures subjectives et une mesure de l'impact de la violence sur la vie privée et familiale. Bien que ces mesures soient toutes très révélatrices du degré de la violence, la réunion du groupe d'experts les a considérées comme difficiles à définir et parfois à utiliser.

Il est aussi important que les indicateurs permettent de focaliser l'attention sur la violence contre les femmes dans le cadre des **collectes de données en cours** et qu'il soit possible de les utiliser pour l'élaboration de la politique. La qualité des données relatives à la violence contre les femmes souffre souvent du **caractère erroné des hypothèses** posées concernant l'identité de l'auteur et la nature des actes commis. Les indicateurs décrivant la nature et l'ampleur de la violence doivent offrir une image précise de tous les **types de violence** existant et mettre en évidence la différence existant entre la violence subie par les femmes et celle qui concerne les hommes. Il est donc indispensable que les statisticiens préservent la distinction existant entre ces deux types de violence et ne partent pas du principe, par exemple, que tous les actes de violence sont le fait d'un partenaire intime, ni que la seule forme de violence perpétrée par un partenaire intime est d'ordre sexuel.

Les indicateurs retenus par la réunion du groupe d'experts partent du principe qu'il est indispensable de mettre l'accent sur les deux éléments. Il a donc été décidé de sélectionner parmi les indicateurs clés la **violence de la part d'un partenaire intime**, ainsi que la violence physique et la violence sexuelle. Les **muti­lions génitales féminines** et le **mariage précoce ou forcé** ont été considérés comme des pra-

tiques nuisibles justifiant une attention prioritaire. Le groupe des amis du Président de la Commission a aussi proposé un indicateur sur le « fémicide ». La réunion du groupe d'experts a souligné que les indicateurs doivent être nuancés par degré de gravité afin de permettre de tenir compte des formes graves et modérées de violence.

L'un des **objectifs futurs** à l'échelon international consiste à élargir ce petit groupe d'indicateurs de façon à pouvoir mesurer toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Les travaux sur la méthodologie actuellement utilisée pour collecter des données et mettre au point des indicateurs, par exemple les enquêtes et les questionnaires, doivent toutefois se poursuivre. Les parlementaires sont concernés, car ils jouent un rôle clé dans la promotion du recours à des indicateurs internationaux ainsi que dans le financement des enquêtes réalisées auprès de la population ou dans le soutien à leur manifester. L'une des priorités des parlementaires devrait être de **renforcer la capacité** des bureaux nationaux de statistique de procéder à des enquêtes et de garantir la protection des femmes interrogées.

**Mme Pigem** : L'expérience espagnole de la rédaction et de la mise en œuvre de la Loi sur les mesures de protection intégrale prouve la complexité et la difficulté de telles entreprises à l'échelon national. La Loi sur **les mesures de protection intégrale contre la violence sexiste** a pour but d'harmoniser et de coordonner la politique menée par toutes les instances gouvernementales offrant des services destinés à lutter contre la violence à l'égard des femmes. Elle a pour objectif de permettre aux femmes de solliciter une protection et de faire valoir rapidement et efficacement leurs droits. Son adoption a pour origine la prise de conscience du fait que les inégalités entraînant la violence relèvent d'une mentalité profondément enracinée. Il est donc essentiel de faire de la violence à l'égard des femmes un sujet de préoccupation de tout premier plan pour le public. Il faut que les parlements clament haut et fort que la violence sexiste constitue une violation grave des droits de l'homme et ne saurait être tolérée.

La **portée générale** de cette loi la rend extrêmement complexe. Elle a été conçue pour regrouper au sein d'un seul instrument toutes les dispositions précédemment prises par toutes les institutions gouvernementales. Elle rassemble donc, par exemple, des lois concernant la criminalisation des agressions et l'introduction d'ordonnances de protection. Elle crée

aussi un **mécanisme d'évaluation** reposant sur différentes instances, par exemple un médiateur chargé de la violence sexiste. Des tribunaux spéciaux ont vu le jour pour garantir que les actes de violence n'échapperont pas à la justice, une réglementation concernant la collecte des données a été mise en place et toutes les instances concernées ont désormais accès à des données objectives comparables susceptibles d'être utilisées pour évaluer l'impact. Plus important encore, la loi prévoit un **mécanisme de suivi** sous la forme d'un rapport d'évaluation de la mise en œuvre.

*« Il est donc essentiel de faire de la violence à l'égard des femmes un sujet de préoccupation de tout premier plan pour le public. Il faut que les parlements clament haut et fort que la violence sexiste constitue une violation grave des droits de l'homme et ne saurait être tolérée. »*

Ce rapport d'évaluation conclut que pratiquement toutes les mesures stipulées par la loi se sont concrétisées. Le nombre élevé de plaintes déposées révèle d'ailleurs le degré de confiance que les femmes ressentent à l'égard de ce mécanisme. Des enquêtes ont en outre montré que le nombre de femmes maltraitées a diminué. Toutefois, le rapport met aussi en lumière la faiblesse des **mécanismes de prévention** et précise qu'il reste encore fort à faire pour mettre un terme à la violence contre les femmes. Le mécanisme créé dans le cadre de la Loi sur la collecte des données a mis en évidence le caractère particulièrement préoccupant du « fémicide », particulièrement parmi les jeunes femmes et les femmes immigrées, catégories dans lesquelles le nombre de femmes assassinées est disproportionné. En outre, les services chargés de prévenir la violence et de protéger les femmes, par exemple les établissements scolaires et médicaux, sont souvent débordés, ce qui constitue un autre problème. Davantage d'efforts doivent aussi être consentis pour mobiliser la presse et les médias, faciliter le dépôt de plaintes, former les juristes et les forces de l'ordre, offrir un soutien psychologique aux femmes et combler les lacunes concernant les données.

En réponse, le Parlement espagnol a exigé du gouvernement qu'il mette en place des mesures,

notamment en ce qui concerne la protection des victimes. Il a également décidé de mettre sur pied une sous-commission parlementaire dépendant de la Commission sur l'égalité et chargée d'analyser le fonctionnement de la loi ainsi que de proposer des amendements. Cette sous-commission, dont les travaux viennent tout juste de s'ouvrir, tirera des conclusions et demandera au gouvernement de prendre de nouvelles mesures, y compris en amendement la législation, pour répondre à la demande de protection et de soutien accrus.

**Mme Herrmannsdorfer** : Au Honduras, une **commission interinstitutionnelle** a été créée pour assurer le suivi de la Loi contre la violence familiale. L'objectif de cette commission est de coordonner le travail des différentes institutions, de contrôler la mise en œuvre de la loi et de contribuer à trouver des solutions aux problèmes.

La commission part du principe qu'une **discussion ouverte** entre le gouvernement et les instances non gouvernementales est essentielle pour contrôler la mise en œuvre de la loi et trouver des solutions aux problèmes urgents. L'Office du médiateur, les représentants des organisations de femmes et des ONG ont pu débattre de questions de mise en œuvre avec des représentants du secteur de la justice. Cette façon de travailler a débouché sur un certain nombre de projets d'amendements et de propositions destinés à améliorer la protection contre la violence et l'accès des femmes à la justice. La Commission a accordé une importance particulière au **rôle joué par la société civile** et les organisations de femmes ont fait pression avec succès sur le gouvernement concernant différents points.

L'une des grandes difficultés auxquelles est confrontée la Commission consiste à déterminer comment reproduire cette pratique dans d'autres domaines. La Commission n'est rien d'autre qu'un mécanisme concret n'ayant pas la compétence requise pour prendre des décisions institutionnelles à haut niveau. La prochaine étape consistera donc à créer une Commission nationale de lutte contre la violence à l'égard des femmes composée de responsables à haut niveau collaborant avec les autres commissions spécialisées existantes.

## Débat en plénière

- Votre commission parlementaire s'occupe-t-elle de contrôler la mise en œuvre de la Loi sur la violence



contre les femmes ? Si tel est le cas, quelles sont les difficultés auxquelles vous vous heurtez ? Si ce n'est pas le cas, existe-t-il des mécanismes/instances parlementaires chargés de contrôler la mise en œuvre de ces textes ?

- Votre parlement a-t-il accès à des données régulièrement mises à jour concernant la violence à l'égard des femmes à l'échelon national? Quelles sont les principales sources de telles données nationales dans votre pays ?
- Le parlement coopère-t-il avec d'autres institutions gouvernementales, la société civile ou d'autres organisations dans le but de contrôler le respect de la loi ? Dans l'affirmative, comment ?

Les participants relèvent que le **contrôle du respect** de la législation sur la violence à l'égard des femmes demeure extrêmement difficile. Un profond fossé persiste entre la législation adoptée et la protection effectivement accordée. Les parlementaires sont conscients de l'importance du suivi, mais les mécanismes de contrôle, par exemple les sous-commissions, sont souvent peu robustes, mal financés ou inexistantes. Dans les cas dans lesquels des commissions ont été créées pour contrôler le respect de la loi, le suivi dont leurs recommandations font l'objet est souvent lacunaire. Il s'agit de déterminer comment ces défis pourraient être relevés et quelles mesures les parlementaires devraient prendre pour renforcer les mécanismes destinés à garantir le respect de la loi.

Mme Pigem exhorte les parlementaires à **mobiliser les ministres, les ONG et autres entités officielles** et à les inciter à faire pression sur le gouvernement en faveur de la mise en place de mécanismes de contrôle plus puissants. Les mesures et les indicateurs de la violence susceptibles de nourrir la volonté politique d'agir doivent être abordés au sein de **groupes de travail** et lors de débats publics. Mme Herrmannsdorfer ajoute que les **rapports** élaborés par les commissions parlementaires constituent des instruments utiles pour prouver l'efficacité des programmes au gouvernement et aux responsables de la

justice. Des efforts doivent donc être réalisés pour élaborer de tels rapports et veiller à ce que l'information qu'ils contiennent soit étayée, précise et récente.

En ce qui concerne la **collecte des données**, les participants relèvent que la mesure de la violence et la mise à jour régulière des systèmes de collecte de l'information continuent à poser des difficultés majeures. M. Malby leur rappelle que les enquêtes et les statistiques administratives constituent des **sources de données** précieuses. La collecte de données et de statistiques est effectivement complexe et doit passer par une procédure très délicate. Il faudrait avoir recours à des **enquêtes spécialisées** se présentant sous la forme d'entretiens individuels, mais qui devraient être réalisés par des professionnels formés. Les questions liées à la violence sexiste ont été abordées dans des enquêtes portant sur d'autres sujets, par exemple la victimisation. Le groupe des amis du Président de la Commission a néanmoins relevé que la méthodologie utilisée pour recueillir des données sur la violence doit être affinée à l'échelon national, et plus particulièrement à l'échelon international, pour permettre la réalisation d'enquêtes couvrant plusieurs pays. Un appel à la publication de manuels contenant des lignes directrices relatives aux enquêtes a aussi été lancé.

Les participants s'accordent à considérer la violence contre les femmes comme un **problème de nature transversale**, dont l'élimination exige la coopération de tous les secteurs du gouvernement et de la société. Ils relèvent toutefois le fait que la concurrence existant en matière de financement et de statut entrave souvent les tentatives visant à améliorer la coopération entre les institutions gouvernementales, ce qui se solde par une fragmentation des efforts et une segmentation du processus. La création de commissions de coordination pourrait contribuer à relever ce défi. Il est en outre indispensable que les femmes qui sont prêtes à soutenir des initiatives sans se laisser arrêter par les clivages entre les partis et les institutions soient représentées en grand nombre dans les instances gouvernementales. ■

*« L'Union interparlementaire encourage la création d'instances parlementaires chargées de suivre et d'évaluer toutes les mesures internationales et nationales de prévention et d'élimination de la violence à l'égard des femmes, et propose qu'un rapporteur pour ces instances présente un rapport annuel à l'Assemblée pour information, débat et diffusion. »*

Résolution de l'UIP, 114<sup>ème</sup> Assemblée, 12 mai 2006, paragraphe 16



# Les indicateurs servant à mesurer la violence contre les femmes : Les initiatives des Nations Unies

**M. Steven Malby**

Chargé de recherche, Section de la statistique et des enquêtes de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

Le présent exposé porte sur les conclusions de la réunion d'un Groupe d'experts des Nations Unies sur les indicateurs servant à mesurer la violence contre les femmes, tenue en octobre 2007. Cette réunion a été organisée par la Division des Nations Unies pour la promotion de la femme, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et la Division de statistique de l'ONU, en collaboration avec les commissions économiques des Nations Unies pour l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie et le Pacifique et l'Asie occidentale.

L'ONUDC a participé à cette réunion et a contribué à la mise au point d'indicateurs sur la base du mandat qui lui a été confié en matière de violence contre les femmes. Ce mandat découle de la résolution 2006/29<sup>1</sup> du Conseil économique et social. Dans ce contexte, l'ONUDC apporte une assistance technique aux États membres sur les réponses que la justice pénale doit apporter aux victimes de la violence contre les femmes, et il travaille sur des règles et normes relatives à cette violence.

La violence contre les femmes est un sujet complexe dont les dimensions sociales et culturelles sous-jacentes sont non moins complexes. Aussi la collecte d'informations sur ce phénomène n'est-elle pas chose aisée. Nombre de femmes victimes de violences se trouvent dans des lieux qui sont presque hors d'atteinte : établissements pénitentiaires, collectivités en proie à des conflits armés, groupes sociaux traditionnels ou populations déplacées. Même dans des contextes apparemment sûrs, chaque jour des femmes peuvent être victimes de violences dans leur propre foyer. Et les femmes victimes de ces violences sont peu susceptibles de signaler ces actes aux autorités lorsque rien n'est prévu à cet effet. Il faudrait que, dans le cadre des enquêtes démographiques, les femmes puissent parler de leur expérience de la violence. Même si les enquêteurs sont indépendants et

que les questionnaires sont bien conçus, les femmes risquent de se sentir vulnérables lorsqu'elles révèlent leur vécu à des inconnus.

Le Groupe d'experts a tenu compte de ces difficultés lorsqu'il a débattu des indicateurs servant à mesurer la violence contre les femmes. Par indicateur, on entend simplement un moyen de mesurer et de présenter de l'information.

Les indicateurs doivent souvent satisfaire un certain nombre de critères et résumer des données très complexes. Il est souvent très difficile de recueillir et d'interpréter les données sur la violence contre les femmes. Les indicateurs retenus doivent donc être clairs et faciles à interpréter. Fondamentalement, les indicateurs sur la violence contre les femmes doivent être mesurables dans le temps et doivent pouvoir montrer qu'une situation s'est améliorée ou s'est détériorée. Ils doivent être significatifs et pertinents pour les décideurs, les intervenants sociaux et le public. Ils doivent pouvoir être validés par des données quantitatives fiables et solides. Ces données doivent en outre être accessibles à intervalles réguliers, et être comparables dans le temps et sur un échantillon national.

En plus de ces exigences d'ordre général, les indicateurs de la violence contre les femmes doivent satisfaire à un certain nombre d'autres exigences. La première concerne la source des données à partir desquelles les indicateurs sont établis. Les sources de données possibles sont les enquêtes de population et/ou les statistiques administratives. La seconde exigence vise la nature de l'outil servant à mesurer l'ampleur de la violence contre les femmes.

Dans le système des Nations Unies, un certain nombre d'initiatives récentes ont visé à mesurer la nature et l'étendue de la violence contre les femmes. Ces différentes initiatives ont, dans une certaine mesure, évolué en parallèle. La première initiative

visant à mettre au point de tels indicateurs est venue de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences. La Rapporteuse spéciale a été invitée par la Commission des droits de l'homme à faire des recommandations pour proposer des indicateurs de la violence contre les femmes, et sur les mesures prises, notamment par les États Membres, pour éliminer cette violence<sup>2</sup>. Ultérieurement, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 61/143, prié la Commission de statistique de l'Organisation des Nations Unies de mettre au point et de proposer, en se fondant sur les travaux de la Rapporteuse spéciale, un ensemble d'indicateurs qui pourraient aider les États à évaluer l'ampleur, la prévalence et l'incidence de la violence à l'égard des femmes<sup>3</sup>.

*« Fondamentalement, les indicateurs sur la violence contre les femmes doivent être mesurables dans le temps et doivent pouvoir montrer qu'une situation s'est améliorée ou s'est détériorée. Ils doivent être significatifs et pertinents pour les décideurs, les intervenants sociaux et le public. Ils doivent pouvoir être validés par des données quantitatives fiables et solides. »*

Le rapport où figurent les propositions de la Rapporteuse spéciale concernant les indicateurs sur la violence contre les femmes a été publié en janvier 2008<sup>4</sup>. Le processus de mise au point d'indicateurs par la Commission de statistique a commencé avec les travaux du Groupe d'experts inter-institutions en octobre 2007. Le rapport du Groupe d'experts a connu depuis un certain nombre d'étapes, dont l'examen dans le cadre d'un dialogue entre la Commission de statistique des Nations Unies, à sa 39<sup>ème</sup> session, et la Commission de la condition de la femme, à sa 52<sup>ème</sup> session. La Commission de statistique a créé ensuite un groupe des Amis du Président chargé d'examiner les indicateurs mis au point par le Groupe d'experts, pour en déterminer la validité méthodologique et en faciliter l'examen par la Commission de statistique.

On notera que les mandats de la Commission de statistique et de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes en ce qui concerne la mise au point d'indicateurs sont légèrement différents. Le mandat de la Rapporteuse spéciale est un peu plus large dans la mesure où elle a pour mission d'examiner tant la nature et l'ampleur de la violence contre les femmes que les mesures prises pour la combattre<sup>5</sup>. Par contre, le mandat de la Commission de statistique est limité à l'ampleur, la prévalence et l'incidence de la violence contre les femmes<sup>6</sup>.

Pour examiner les propositions faites par chacun de ces mécanismes, il est utile de garder présent à l'esprit la définition de la violence contre les femmes qui a été utilisée par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/104 et dans le rapport du Secrétaire général sur la violence à l'égard des femmes<sup>7</sup>. Le terme « violence à l'égard des femmes » désigne tous actes de violence dirigés contre une femme parce qu'elle est une femme, ou la violence qui touche les femmes de manière disproportionnée. Cela inclut les actes causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée.

Le Groupe d'experts des Nations Unies a recommandé que les indicateurs de la violence contre les femmes donnent, en priorité, une mesure pertinente de la *prévalence* de la violence. Le Groupe d'experts a examiné en outre un indicateur de l'incidence de la violence contre les femmes mais, en fin de compte, il ne l'a pas recommandé.

La définition de ces deux termes est importante. Ainsi qu'il ressort des travaux du Groupe d'experts, la prévalence et l'incidence sont des façons différentes de mesurer l'étendue de la violence. Par *prévalence*, on désigne la proportion de la population qui a fait l'expérience de la violence dans une période donnée, généralement au cours de la vie (d'adulte), ou durant l'année précédente. Par *incidence*, on désigne le nombre d'incidents de violence dans une population donnée, dans un laps de temps donné. Le Groupe d'experts a estimé que l'incidence était une mesure particulièrement difficile à obtenir et il a recommandé, en lieu et place, un indicateur fondé sur la victimisation répétée plutôt que sur le nombre d'incidents.

Les indicateurs de la violence contre les femmes devraient aussi pouvoir mesurer la gravité de

la violence. La gravité est très difficile à définir. Les approches en matière de mesure de la gravité sont souvent fondées sur une mesure objective de la lésion corporelle, en vue d'indiquer l'étendue de préjudice subi. L'impact de la violence contre les femmes, cependant, dépasse largement les blessures physiques. Il y a aussi les sentiments de la victime et l'impact sur sa vie privée et familiale. Les approches en matière de mesure de la gravité doivent prendre ces éléments en considération. Les indicateurs doivent aussi servir à focaliser l'attention sur la violence contre les femmes dans le cadre des collectes de données en cours, et aussi dans le cadre de la définition des politiques publiques. Un indicateur de la violence contre les femmes doit en outre donner une idée précise des schémas de la violence contre les femmes, au sens où ces schémas diffèrent de ceux que l'on observe dans les cas de violence visant les hommes. Ainsi, de nombreuses formes de violence contre les femmes sont répétées. Une femme qui est confrontée à la violence de son partenaire intime, par exemple, peut faire l'expérience non pas d'un seul et unique incident, mais plutôt d'un comportement violent permanent.

Cette complexité se traduit par différentes approches de la typologie de la violence et par des tentatives diverses de mettre au point des indicateurs de la violence visant les femmes. Un survol des rapports qui rendent compte de la violence à l'égard des femmes révèle une approche associant la description des actes eux-mêmes et celle de leur auteur. L'auteur des actes de violence peut être, par exemple, le partenaire intime, actuel ou ancien, de la femme. La violence perpétrée par le partenaire peut être de nature sexuelle ou physique, psychologique ou économique. Le partenaire intime, toutefois, n'est pas le seul auteur possible. Il peut s'agir aussi de personnes inconnues ou peu connues de la victime. A son paroxysme, en termes d'actes, nous pourrions définir le « féminicide » comme le meurtre lié à l'appartenance au sexe féminin, ou simplement le meurtre de femmes. Une femme peut aussi être victime de harcèlement sexuel, de harcèlement délictuel, de mutilations génitales ou excision, d'un mariage forcé ou précoce, voire de la traite.

Le Groupe d'experts a engagé une longue discussion sur les formes de violence à examiner aux fins de mesurer la violence. Il a décidé qu'il était important de mettre l'accent sur les caractéristiques de l'auteur, d'une part, et sur celles de la violence, de

l'autre. Il a choisi un indicateur dit de *violence de la part d'un partenaire intime*, mais aussi séparément et avec un certain chevauchement, il a identifié les indicateurs *violence physique* et *violence sexuelle*. Il a par ailleurs identifié les *mutilations génitales féminines* et le *mariage précoce* comme des phénomènes importants pour lesquels la mise au point d'indicateurs devait être prioritaire. En ce qui concerne le degré de gravité de la violence, la réunion du Groupe d'experts a proposé que l'indicateur de violence physique soit nuancé par degré de gravité à l'aide des catégories « violence modérée » et « violence grave ». Par contre, la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes a proposé que les indicateurs se concentrent exclusivement sur la violence intime, la violence sexuelle et la violence physique *graves*.

L'indicateur de violence physique proposé par le Groupe d'experts a été défini comme le pourcentage de femmes sur la population féminine totale ayant subi des violences physiques au cours des deux dernières années et au cours de leur vie. Ces deux mesures sont importantes car l'évolution dans le temps ne peut être mesurée que par référence à un laps de temps relativement court. Mais on a estimé que le cours de la vie était non moins important pour mesurer la prévalence de la violence contre les femmes. Comme indiqué précédemment, un tel indicateur doit être nuancé par degré de gravité (violence modérée ou grave), mais aussi par auteur (en incluant « autorités étatiques » comme catégorie d'auteur) et par fréquence des actes de violence (un seul incident, quelques uns, ou de nombreux d'incidents). Le Groupe d'experts ne propose pas que l'on dénombre les incidents, du fait de la difficulté à refléter cette statistique avec précision par des enquêtes. Il a estimé, toutefois, qu'une certaine mesure de la fréquence des actes violents était importante et a donc recommandé de grandes catégories de fréquence.

Un dispositif identique d'indicateurs a été proposé pour la violence sexuelle. Cet indicateur couvre le viol et l'agression sexuelle au cours de l'année écoulée et au cours de la vie, et il est ventilé par auteur et par fréquence. Le Groupe d'experts a proposé un indicateur de la violence intime de la part du partenaire en raison des éléments qui donnent à croire que c'est l'une des formes les plus courantes de violence. Les études de population citées dans l'étude approfondie du Secrétaire général sur toutes les formes de violence contre les femmes démon-

trent, par exemple, qu'entre 13 et 61 pour cent des femmes font état d'actes de violence intime au cours de leur vie<sup>8</sup>.

*« L'impact de la violence contre les femmes dépasse largement les blessures physiques. Il y a aussi les sentiments de la victime et l'impact sur sa vie privée et familiale. Les approches en matière de mesure de la gravité doivent prendre ces éléments en considération. »*

Le Groupe d'experts a également proposé des indicateurs sur les pratiques nuisibles : les mutilations/ablations génitales féminines et le mariage précoce. Ces indicateurs ont été examinés par le groupe des Amis du Président de la Commission de statistique des Nations Unies, qui y souscrit de manière générale, ainsi qu'à une proposition tendant à ce que les formes de violence contre les femmes fassent l'objet d'une classification statistique rigoureuse. Le groupe des Amis du Président a proposé que la Commission de statistique poursuive son travail sur cette question. Le groupe a aussi proposé un indicateur sur le « fémicide » (le meurtre de femmes parce que femmes). De par sa nature même, ce phénomène ne peut pas être reflété par les enquêtes de la même manière que les autres indicateurs peuvent et doivent être tirés des statistiques administratives. Ces recommandations mettent en lumière la nécessité de poursuivre les travaux afin d'identifier et de faire figurer le sexe des victimes dans les statistiques administratives, et de déterminer si tel ou tel meurtre peut ou non s'expliquer par le fait que la victime est une femme.

Les indicateurs proposés par le Groupe d'experts sont conçus comme un point de départ. A plus long terme, toutes les formes de violence contre les femmes devraient, idéalement, être étudiées dans les travaux en cours visant à la définition de mesures de la violence. Pour ce faire, il faut poursuivre les travaux sur la méthodologie, en ce qui concerne tant la collecte de données que la mise au point d'indicateurs. Plus particulièrement, priorité devrait être donnée à la poursuite de la mise au point de la méthodologie utilisée pour enquêter sur la violence

contre les femmes, en particulier dans le domaine de la normalisation des questions posées.

Les parlements peuvent jouer un rôle clé à cet égard. Ils peuvent promouvoir l'utilisation d'indicateurs internationaux dans la collecte de données. Ils peuvent débloquer des fonds pour des enquêtes de population ou, lorsque des fonds ne sont pas disponibles pour une enquête ciblée, débloquer des fonds pour des modules spéciaux s'ajoutant aux enquêtes démographiques générales ou aux enquêtes sur les victimes de la criminalité. Ils peuvent renforcer la capacité des bureaux nationaux de statistique à procéder à ces enquêtes et faire en sorte que les ministères de la Santé et de la Justice soient associés à leur coordination. Ils peuvent enfin assurer la coordination multisectorielle et, surtout, la protection des femmes qui sont interrogées dans ces enquêtes. ■

## Notes

- 1 Dans sa résolution 2006/29 du 27 juillet 2006, le Conseil économique et social a prié l'ONUDDC d'envisager de fournir, sur demande, une assistance aux États Membres dans le domaine de la prévention du crime et des réponses d'ordre pénal à apporter en cas de violence à l'égard des femmes et des filles, en coopération avec d'autres entités compétentes du système des Nations Unies, et d'intégrer l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles dans leurs initiatives de formation et d'assistance technique, y compris dans leurs activités de prévention du crime.
- 2 Résolution 2004/46 de la Commission des droits de l'homme, par. 25.
- 3 Résolution 61/163 de l'Assemblée générale, Intensification de l'action menée pour éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes, par. 18, Documents des Nations Unies. A/RES/61/143.
- 4 Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences*, Documents des Nations Unies. A/HRC/7/6.
- 5 Voir note 4, au par. 22.
- 6 Voir note 3, au par. 18.
- 7 Résolution 48/104 de l'Assemblée générale, Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, Article 1, Documents des Nations Unies A/RES/48/104, et *Mettre fin à la violence à l'égard des femmes : Des paroles aux actes - Étude du Secrétaire général de l'ONU*, Document des Nations Unies A/61/122/Add.1.
- 8 Voir *Mettre fin à la violence à l'égard des femmes*, op. cit., par. 114.

## Étude de cas :

# La Sous-commission parlementaire espagnole sur le suivi de la Loi sur la violence à l'égard des femmes

### Mme Mercé Pigem Palmés

Membre de la Chambre des députés espagnole,

Membre de la Sous-commission parlementaire sur le suivi de la Loi sur la violence à l'égard des femmes

En 2004, le Parlement espagnol a approuvé ce qui, de l'avis des forces politiques représentées en son sein, fut considéré comme le meilleur instrument pour combattre la violence à l'égard des femmes, à savoir la Loi organique sur les mesures de protection intégrale contre la violence sexiste.

Cette Loi a été approuvée à l'unanimité car, au-delà des positions partisans légitimes de chaque force politique, on avait estimé qu'il fallait envoyer un message à la société et, en particulier, aux femmes victimes de violences : dans la lutte pour l'éradication de cette violation grave des droits de l'homme, toutes les forces politiques réunies parlaient d'une même voix, la voix de l'espérance et de la solidarité avec toutes celles qui subissent des violences, la voix de la détermination, du haut de la tribune du parlement, à lutter contre cette situation dramatique.

Ainsi fut fait. A son entrée au Congrès, il s'agissait d'un projet du gouvernement, mais une fois approuvé après un long travail parlementaire et l'intégration de nombreux amendements, c'était déjà une loi unanime de l'ensemble du Parlement.

Cette loi n'est pas née du néant. Auparavant, les dirigeants nationaux et ceux des communautés autonomes et des conseils municipaux avaient, chacun de leur côté, adopté des plans d'action, des programmes et mesures pour faire face à ce fléau social. Il y a eu également des modifications importantes des textes de loi. Ainsi, en matière pénale, le législateur a-t-il considéré toute agression physique ou verbale comme un délit et non comme une faute, entraînant l'application de peines plus sévères et la possibilité d'adopter des mesures préventives. Il y eut également l'introduction de l'Ordonnance dite « de protection », un instrument novateur permettant la mise en place de mesures de protection d'urgence – en moins de 48 heures – à savoir l'expulsion et l'éloignement de l'agresseur du domicile

commun et des aides en faveur de la victime, un texte toujours en vigueur dans le sens où il a été repris par la Loi organique.

### La Loi vise à :

- a. Sortir définitivement la violence envers les femmes de la sphère privée pour l'inscrire dans le cadre public au nombre des graves préoccupations sociales et politiques.
- b. Accorder des droits. Une loi, à la différence d'un programme ou d'un plan d'action, octroie des droits aux victimes, en l'occurrence les femmes, qui sont exigibles auprès des administrations concernées.
- c. Donner une réponse globale. La Loi couvre aussi bien les aspects préventifs (système éducatif, formation de tous les professionnels susceptibles d'intervenir tout au long du processus, prévention sanitaire...) et judiciaires (lois pénales et de procédure) que la protection politique et sociale et l'assistance sanitaire complète des femmes et des enfants. Dès sa conception, elle visait à garantir une harmonisation et une coordination entre les administrations prestataires de services pour que les femmes n'aient plus, véritable parcours du combattant jusque-là, à rechercher par elles-mêmes une protection et les moyens nécessaires pour sortir de la situation de violence.

La Loi a créé également plusieurs organismes comme l'Observatoire national des violences sexistes, un organe du gouvernement chargé de suivre l'application des activités visant à éliminer les violences sexistes, des tribunaux spécialisés, un Service spécial contre les violences sexistes, qui fournissent régulièrement des données objectives sur la situation, données qui peuvent être comparées et qui permet-



tent de savoir comment la loi est appliquée et quels sont ses effets. Le gouvernement procédera à une évaluation unique de la Loi au bout de trois ans.

*« Une loi, à la différence d'un programme ou d'un plan d'action, octroie des droits aux victimes, en l'occurrence les femmes, qui sont exigibles auprès des administrations concernées. »*

Cette Loi est complexe car elle fait intervenir toutes les administrations et pas seulement celle de l'État. En effet, en matière de prévention – domaine le plus important peut-être –, de protection sociale, d'assistance sanitaire aux victimes et, pour certaines d'entre elles, de protection policière, les autorités compétentes et celles qui assument le coût économique sont les gouvernements des communautés autonomes (au niveau cantonal ou régional).

C'est une loi complexe également car l'expression de l'inégalité que suppose la violence relève d'une mentalité profondément enracinée dans nos sociétés qu'il n'était pas facile de transformer par le simple truchement d'une loi.

Il s'agit d'une loi très complexe parce que les violences sexistes s'inscrivent dans le cadre d'une relation entre agresseur et victime qui n'existe dans aucun autre délit, avec toutes les difficultés que cela implique.

Quatre années se sont écoulées depuis l'approbation de la Loi et le gouvernement, conformément aux dispositions de ce texte, a envoyé au Parlement un rapport portant sur l'évaluation des effets de son application.

Ainsi qu'il ressort clairement dudit rapport, les mesures prévues par la Loi ont été, dans leur quasi-totalité, mises en œuvre. Toutefois, comme le souligne ce même rapport, il reste beaucoup à faire et à améliorer sur le plan préventif. Cette Loi est, en définitive, absolument nécessaire mais insuffisante.

Selon ce rapport et d'autres réalisés par des organismes officiels, la loi, au moment d'être appliquée, a donné des résultats plutôt positifs. Le nombre élevé des plaintes déposées montre que le système inspire confiance; de plus, la comparaison entre les deux dernières enquêtes effectuées à grande échelle indique une évolution à la baisse du nombre de femmes

maltraitées, qu'il s'agisse de celles qui se considèrent elles-mêmes comme maltraitées ou que le système juge victimes de mauvais traitements au vu d'indicateurs objectifs.

Cependant, devant le nombre de femmes assassinées depuis l'entrée en vigueur de la loi, il convient de rester très prudent et de se garder de tout triomphalisme. Il faut, notamment, tenir compte de la diminution des mauvais traitements chez les femmes espagnoles; mais deux catégories méritent une attention particulière : celle des jeunes, au sein de laquelle le taux de violence est important et celle des personnes de nationalité étrangère, où elle est disproportionnellement élevée (la population immigrée en Espagne est inférieure à 10% et, sur l'ensemble des femmes maltraitées, 45% sont étrangères, de même que 40% des agresseurs).

Par ailleurs et au fur et à mesure de la mise en œuvre des différents services, des représentants des divers secteurs concernés ont souligné la nécessité d'améliorer certains aspects de la Loi, proposant même des changements à apporter pour en renforcer l'efficacité. De manière générale, n'importe quelle prestation, surtout si elle fonctionne, donne lieu à une forte demande (allocations maladie, allocations logement, écoles pour les enfants, protection policière, etc.) de sorte que les prévisions initiales doivent nécessairement être révisées en termes de montant et d'optimisation des ressources matérielles et personnelles.

*« Il s'agit d'une loi très complexe parce que les violences sexistes s'inscrivent dans le cadre d'une relation entre agresseur et victime qui n'existe dans aucun autre délit, avec toutes les difficultés que cela implique. »*

Une attention particulière doit être accordée, notamment, à l'amélioration des aspects préventifs; à la nécessité d'affecter plus de ressources personnelles et financières dans ce domaine; au rôle des médias; à l'évaluation de la nécessité actuelle d'une plainte en justice comme axe central du système de protection et d'intervention de la part, notamment, des services de soutien psychologique de la victime; au nouveau concept de « victime accompagnée »;



aux besoins de formation spécifique de tous les intervenants dans le cadre de la Loi, y compris les juges et services de police; à la nécessité de remédier à l'absence actuelle de données concernant les mineurs, considérés par la loi comme des victimes directes; à la nécessité de créer davantage de juridictions spécialisées et de chercher à savoir ce qui fait, parfois, défaut dans la chaîne de protection.

En conséquence et bien que le gouvernement national ait entériné de nouvelles mesures, certains parlements des communautés autonomes ont approuvé des lois qui complètent les mesures adoptées dans leurs domaines de compétences respectifs. Le Parlement espagnol a mandaté le gouvernement afin qu'il mette en œuvre des mesures, en particulier dans le domaine de la protection des victimes. Les parlementaires ont également jugé opportun d'effectuer un travail en profondeur et de constituer une sous-commission parlementaire, au sein de la Commission sur l'égalité des chances, chargée d'étudier le fonctionnement de la Loi organique sur les mesures de protection intégrale contre la violence sexiste et, si nécessaire, de faire des propositions d'amendement.

Afin de terminer son travail, la sous-commission recevra une longue liste de comparants, représentants des divers domaines d'application de la loi, qui nous fourniront des données quantitatives et qualitatives, illustrant au travers de leur propre expérience la transcription dans la réalité des dispositions prévues par ladite loi et faisant des propositions qui, sans dénaturer l'esprit de la loi, pourront en améliorer l'efficacité.

A l'issue de tout ce processus, la sous-commission élaborera ses conclusions et, après approbation, demandera au gouvernement d'adopter de nouvelles mesures, en mettant également l'accent sur l'opportunité ou la nécessité d'apporter des changements au texte de loi.

La Loi est un magnifique instrument, mais, avec le temps, tous les instruments, même les meilleurs, ont besoin pour leur bon fonctionnement, de subir quelques ajustements ou remplacements. L'éradication des violences sexistes demeurera un objectif clair pour le Parlement espagnol et un cheval de bataille pour la Commission sur l'égalité des chances. ■

## Étude de cas :

# La Commission interinstitutionnelle pour le suivi de l'application de la loi contre la violence familiale au Honduras

**Mme Claudia Herrmannsdorfer**

Centre pour la défense des droits des femmes – Honduras

Comité d'Amérique latine et des Caraïbes pour la défense des droits des femmes (CLADEM)

### Origine de la Commission

La Loi contre la violence familiale du Honduras est entrée en vigueur en 1998. A cette époque, son application constituait un grand défi pour l'administration du secteur de la justice et les organisations féminines qui s'étaient battues pour que cette loi soit approuvée.

La nouvelle Loi présentait une vue d'ensemble de la violence à l'égard des femmes et se fondait sur des traités comme la CEDAW et la Convention interaméricaine pour la prévention, la répression et l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Ce type d'approche, unique à l'époque dans le pays, représentait une contrainte en termes de procédures et nécessitait beaucoup de coordination entre les différentes institutions chargées de la mise en œuvre de la loi.

*« La Commission a commencé à déceler d'importantes omissions et des points faibles dans la loi. Certains de ces problèmes ont été résolus en utilisant des procédures légales contenues dans d'autres lois. D'autres ont été résolus par le biais d'un simple accord entre institutions et par le partage d'analyses et de conclusions sur les mécanismes à utiliser pour parvenir à une solution concrète. »*

Les premières mesures destinées à appliquer la loi contre la violence familiale étaient confuses, hésitantes et souffraient d'un manque de coordi-

nation, ce qui a révélé l'urgence de coopérer avec les fonctionnaires participant directement à l'application de la loi, dans le but de déceler les problèmes et de s'entendre sur des solutions. Dans ces circonstances, l'organisation non gouvernementale hondurienne *Centro de Derechos de Mujeres* (Centre pour la défense des droits des femmes) a pris l'initiative de créer un espace de coordination pour chercher des solutions et assurer la bonne application de la loi contre la violence familiale.

La Commission interinstitutionnelle pour le suivi de l'application de la loi contre la violence familiale a ainsi été créée, quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi en 1998, à la suite d'une proposition faite par le Centre pour la défense des droits des femmes aux différentes institutions participant à l'application de cette loi.

Le fait que les institutions publiques aient accepté cette proposition issue d'une organisation féminine montre que le Centre était considéré comme un acteur majeur dans l'élaboration de la loi contre la violence familiale et dans son approbation par le Congrès. De plus, le Centre pour la défense des droits des femmes entretenait déjà des relations étroites avec les fonctionnaires de justice, relations développées dans le cadre d'une des principales activités du Centre qui consiste à représenter les femmes dans les tribunaux dans les affaires de violence familiale et sexuelle.

La Commission interinstitutionnelle a été créée avec la participation des institutions suivantes :

- Les juges spécialisés dans la violence familiale;
- Le Procureur chargé des questions féminines;
- Les bureaux d'aide familiale du ministère de la Santé;
- Le département de la police;

- Le service des affaires sociales de la municipalité, chargé de surveiller les hommes sanctionnés au titre de la loi contre la violence familiale;
- L'Office national du médiateur;
- L'Institut national pour les femmes;
- Le Centre pour la défense des droits des femmes, seule ONG présente à ce stade.

### **Principaux objectifs de la Commission interinstitutionnelle**

Les objectifs initiaux de la Commission restent aujourd'hui encore ses principaux objectifs :

- a. Suivre l'application de la Loi contre la violence familiale, en coordination avec les institutions responsables de son application.
- b. Unifier les critères d'application et instaurer des pratiques efficaces et réalistes.
- c. Encourager les propositions pour une meilleure application de la loi et mettre en place des activités communes de sensibilisation et de formation.
- d. Servir d'espace destiné à recevoir des informations sur les pratiques abusives et élaborer des stratégies pour corriger ou sanctionner ces pratiques.

### **Perspectives créées par la Commission interinstitutionnelle et succès remportés**

Les perspectives créées par la Commission et les succès qu'elle a remportés concernent les institutions publiques et les organisations non gouvernementales :

- La Commission a créé des conditions qui permettent à l'Office du médiateur, à l'Institut national pour les femmes et au Centre pour la défense des droits des femmes de suivre l'actualité en matière d'application de la loi et d'accéder à des informations utiles pour l'élaboration de plans d'action institutionnels ou de principes directeurs de stratégies d'intervention.
- La Commission a commencé à déceler d'importantes omissions et des points faibles dans la loi. Certains de ces problèmes ont été résolus en utilisant des procédures légales contenues dans d'autres lois. D'autres ont été résolus par le biais d'un simple accord entre institutions et par le

partage d'analyses et de conclusions sur les mécanismes à utiliser pour parvenir à une solution concrète.

- Le recensement de certaines omissions et points faibles ne pouvant être réglés immédiatement et de manière efficace a conduit à élaborer une proposition de réforme de la loi pour renforcer les droits des femmes en cas de violence familiale. Cette proposition a été élaborée par la Commission et finalement approuvée par le Congrès en 2006.
- La *Panamerican Health Organization* (Organisation panaméricaine de la santé - PAHO), qui élaborait à l'époque un projet de loi type sur la violence familiale pour l'Amérique latine, a saisi l'occasion offerte par le processus d'élaboration de la proposition de réforme de la loi au sein de la Commission pour valider certains éléments de la loi type.
- Cela a permis à la Commission interinstitutionnelle du Honduras d'inclure dans la proposition de réforme de la loi certaines recommandations de la loi type de la PAHO, que certaines institutions publiques auraient autrement été peu disposées à accepter. Dans ce contexte, les organisations de femmes ont pu introduire dans la proposition d'autres formes de violence domestique, comme les restrictions des droits au planning familial.
- Grâce à la Commission, les institutions publiques sont soutenues par la société civile lorsque certains espaces créés pour promouvoir l'accès des femmes à la justice sont menacés. Quand de tels actes se produisent, la Commission met en place diverses activités de sensibilisation et s'entretient avec les principaux fonctionnaires et responsables de la prise de décision, en présentant des plaintes qui les contraignent, dans une certaine mesure, à prendre des décisions sensibles aux besoins des femmes, à créer les instruments nécessaires ou à allouer les ressources budgétaires pour défendre et garantir les progrès réalisés.
- Les membres de la Commission ont organisé des ateliers de formation et de sensibilisation portant sur la violence familiale et sur une démarche axée sur la relation entre les sexes à l'intention des juges, des procureurs, de la police, des fonctionnaires et des municipalités.
- Divers documents et outils de sensibilisation, considérés comme indispensables pour améliorer certains aspects de l'application de la loi, ont été élaborés. Mentionnons notamment un guide

sur la procédure relative à la violence familiale à l'intention des juges des zones rurales, un recueil de questions liées à l'application de la loi sur la violence familiale, un guide de format de poche à l'intention des fonctionnaires de police contenant des bases légales et une liste des décrets portant sur la protection des victimes de violence, des affiches présentant les obligations de la police.

*« La Commission interinstitutionnelle est composée de personnes participant directement à l'application de la loi, ce qui permet de résoudre les problèmes rapidement, en évitant les procédures bureaucratiques et en contribuant à la bonne mise en œuvre de la loi. »*

### **Leçons tirées : Une évaluation tournée vers l'avenir**

Cela fait maintenant dix ans que la Commission interinstitutionnelle existe<sup>1</sup>; de nombreux éléments ont contribué à son succès et, comme dans tous les processus, il faut prendre de nouvelles mesures. Parmi les éléments qui ont contribué au succès de la Commission, et les leçons tirées, on retiendra que:

- Les fonctionnaires représentant les institutions publiques qui participent à la Commission sont, et restent essentiellement des femmes très dévouées à la cause du droit de vivre sans aucune forme de violence liée au sexe. Lorsque la Commission a été créée, ces représentantes ne pouvaient pas compter sur le soutien des institutions, ce qui a progressivement changé quand des résultats ont été obtenus et que les fonctionnaires de haut niveau ont été contraints de prendre des décisions.
- Au bout de dix ans, la Commission s'est ouverte aux membres des organisations de la société civile qui souhaitaient adhérer à cet espace. Aujourd'hui, la participation des organisations féminines est

plus forte, et ces organisations sont mieux placées pour exiger la régularité de la procédure et la bonne application de la loi.

- La Commission s'est fixée des objectifs clairs et un certain nombre de règles: le/la président(e) est élu(e) annuellement et les décisions doivent être approuvées par tous les membres.
- La Commission interinstitutionnelle est composée de personnes participant directement à l'application de la loi, ce qui permet de résoudre les problèmes rapidement, en évitant les procédures bureaucratiques et en contribuant à la bonne mise en œuvre de la loi.
- Un des handicaps de la Commission interinstitutionnelle était sa portée locale limitée à la capitale du Honduras. Les années passant, l'expérience a été appliquée et adaptée à d'autres parties du pays, sous des désignations différentes et par des représentants différents, en fonction des circonstances et des possibilités locales.
- La Commission reste un mécanisme concret qui n'a toutefois pas la compétence pour prendre des décisions institutionnelles de haut niveau. Elle a donc besoin d'être relié à un niveau de prise de décision plus vaste. Le processus de mise en place de la Commission a conduit à créer un nouvel organe, la Commission nationale contre la violence à l'égard des femmes, auxquels participent des fonctionnaires de haut niveau. Cette initiative prend forme actuellement sous la direction du Président de la Cour suprême et avec le soutien des institutions de l'administration de la justice et d'organisations de la société civile. Dans ce nouveau contexte, la Commission interinstitutionnelle pour le suivi de l'application de la loi contre la violence familiale continuera d'exister, en s'acquittant de ses fonctions, conjointement avec les commissions spéciales créées pour traiter d'autres formes de violence à l'égard des femmes<sup>2</sup>. ■

### **Notes**

<sup>1</sup> 1998-2008.

<sup>2</sup> Notamment : La Commission interinstitutionnelle contre le « fémicide » et la Commission interinstitutionnelle contre l'exploitation sexuelle.





**PARTENARIATS : TRAVAILLER AVEC LES HOMMES**

7



## Vue d'ensemble et débat

**Travailler de concert avec les hommes** pour lutter contre les violences à l'égard des femmes, tel était le thème de cette séance. Les exemples ne manquent pas, comme l'ont montré les intervenants, où ce partenariat a permis d'adopter des lois, de sensibiliser l'opinion, de changer mentalités et comportements.

Les intervenants étaient Mme Elizabeth Powley, consultante en genre et gouvernance, et M. Chris Green, Directeur exécutif de la campagne White Ribbon, Royaume-Uni. Mme Powley a présenté une étude de cas, effectuée au Rwanda, sur la collaboration entre parlementaires des deux sexes pour faire aboutir un projet de loi sur les violences sexistes. M. Green a évoqué l'objectif et la stratégie de la campagne White Ribbon visant à mobiliser des hommes dans la lutte contre les violences faites aux femmes. Il a également exposé les leçons pouvant être tirées de cette expérience.

**Mme Powley** : de véritables partenariats entre hommes et femmes permettent de soulever des montagnes. Le **Rwanda** en donne un exemple extraordinaire. Les Rwandaises ont remporté une grande victoire en 2008, lorsque leur projet de loi sur les violences sexistes fut adopté par les deux chambres du Parlement. Ce texte intitulé **Projet de loi sur la prévention, la protection et la répression de toute violence basée sur le genre** (dit « GBV Bill » en anglais) a abouti grâce à une solide représentation féminine au Parlement (56% en 2008), mais aussi parce que les femmes parlementaires ont su rallier leurs collègues masculins à leur cause de sorte que le GBV Bill soit soutenu à parité. Cette loi se voulait globale puisqu'elle définit, pour la première fois en droit rwandais, le viol et qu'elle réprime les diverses formes de violence : agressions sexuelles sur enfants, violence familiale, abus et harcèlements sexuels sur conjoint. Le plus important est qu'elle ait été sou-

tenue par un **nombre égal de femmes et d'hommes**.

Les partisans du projet de loi se sont fixé cinq règles pour mettre toutes les chances de leur côté et mobiliser les hommes. Premièrement, veiller, par le biais du très puissant **groupe interpartis de femmes** au Parlement, à ce que la volonté d'égalité entre les sexes transparaisse dans tous les domaines d'activité parlementaires. Le groupe, construit autour de ce thème et non d'après les intérêts des partis, a pu véritablement soutenir les femmes parlementaires par des relations d'amitié et des conseils, la diffusion d'informations, l'organisation de forums et d'ateliers sur les techniques de mobilisation. Il a noué des relations vitales avec des **donateurs étrangers**. Il ne s'est pas contenté d'aider les parlementaires à travailler en réseau, mais a contribué à faire adopter des lois.

Deuxièmement, inscrire la lutte contre les violences à l'égard des femmes dans une logique **d'égalité entre les sexes et non de droits des femmes exclusivement**. On a souvent débattu des mérites et des inconvénients de cette démarche mais, au Rwanda, on s'est vraiment attaché à protéger les hommes et les garçons de la violence. De plus, en luttant contre la violence à l'égard des deux sexes, on présentait ce problème comme **un fléau social** nuisible au développement, et non comme une simple question de droits des femmes. C'est pourquoi tant de parties prenantes se sont mobilisées, y compris des hommes. Troisièmement, **consulter tous azimuts** lors de l'élaboration, de la rédaction et de la soumission de la loi. Les parlementaires ont organisé de nombreux débats, discussions et autres consultations publiques dans un souci manifeste d'ouverture et de transparence. Des experts, spécialistes et parlementaires étrangers ont également été consultés et, comme les débats sont restés publics, les citoyens

**au niveau local** ont fait leur affaire du projet de loi. Fort heureusement, puisque les partisans du texte ont pu répondre à l'argumentaire culturaliste de l'opposition. Des hommes ont été invités à des visites sur le terrain pour entendre des Rwandaises dire que leur souhait de mettre un terme aux abus était authentique et ne répondait pas à une mode occidentale.

Quatrièmement, **éviter soigneusement tout discours d'exclusion** pour que le partenariat avec les hommes fonctionne vraiment. Ainsi, on a constamment parlé des hommes en tant que « pères et fils » pour insister sur leurs liens avec les victimes de violences. Le rappel de ces relations de parenté a permis de sensibiliser les hommes et de mieux les rallier à l'action parlementaire.

*« Comme les parlementaires rwandais, les promoteurs de la campagne White Ribbon constatent qu'on mobilise mieux les hommes lorsqu'on rappelle que les victimes de la violence à l'égard des femmes peuvent être des filles ou des mères. Cette technique rend la souffrance de femmes anonymes plus tangible, comme si l'acte violent concernait un membre de sa propre famille. »*

Enfin, et surtout, **trouver des alliés hommes** et les inviter à assumer des responsabilités. Leur participation était la bienvenue à toutes les étapes et ils ont souvent été invités à présider les débats. On a remarqué que les interviews de responsables masculins du gouvernement sur les violences à l'égard des femmes ont une résonance particulière lorsqu'elles sont effectuées par des consultants de sexe masculin. D'où cette volonté d'associer les hommes au processus de consultation et de soumission du projet de loi au parlement.

Toutefois, cette logique d'ouverture aux hommes, si méticuleuse qu'elle fût, n'a pas désarmé l'opposition de certains parlementaires. Quelques uns regimbaient parce qu'ils savaient qu'ils avaient commis des actes qualifiés de crimes par le projet de loi; d'autres parce qu'ils trouvaient trop sévères

les peines prévues; d'autres encore n'acceptaient pas la pénalisation du viol conjugal ou de la polygamie. Mais l'application elle-même n'était pas exempte de difficultés : comment harmoniser le projet de loi avec les textes existants, créer un budget et des mécanismes d'application ?

**M. Green** : Pour créer un partenariat entre hommes et femmes, la campagne **White Ribbon** applique certaines de ces règles. L'idée est d'inviter les hommes à arborer un ruban blanc signifiant qu'ils s'engagent à ne jamais commettre, tolérer ou taire des violences sur des femmes ou des filles. La campagne part d'un principe : tant que des comportements tels que l'agression et le machisme seront valorisés et considérés comme une qualité virile, les violences à l'égard des femmes persisteront. Pour y mettre fin, il faut **changer la culture** qui fonde la masculinité. Beaucoup d'hommes et de garçons se sentent isolés ou socialement exclus en raison des pressions qu'ils subissent pour se conformer à l'archétype masculin traditionnel. Il faut, par conséquent, redoubler d'efforts pour promouvoir des **masculinités alternatives**. C'est pourquoi la campagne White Ribbon recherche le concours des médias et de célébrités pour amener les hommes et les garçons vers une masculinité fondée sur la tolérance et la non violence.

Si immorale qu'elle soit, la violence ne peut être combattue au nom de la seule morale. Pour qu'une campagne réussisse, il faut savoir « **vendre un message** ». Des études récentes montrent que **l'humour et la comédie** sont le moyen de communication par excellence quand le message est grave. Des programmes tels que « Walk a Mile in Her Shoes » (« Mettez vous à sa place ») transmettent de façon humoristique, créative et marquante un message simple, attirent les médias et remobilisent les citoyens. Les meilleures campagnes ne sont pas celles qui visent à culpabiliser les hommes et les garçons en leur présentant, dans le détail, des images et des histoires de victimes, au risque de les braquer ou de les détourner. Pour convaincre les hommes, mieux vaut invoquer **des intérêts relationnels ou collectifs**, sans oublier la morale sociale.

Comme les parlementaires rwandais, les promoteurs de la campagne White Ribbon constatent qu'on mobilise mieux les hommes lorsqu'on rappelle que les victimes de la violence à l'égard des femmes peuvent être des filles ou des mères. Cette technique rend la souffrance de femmes anonymes plus tangi-

ble, comme si l'acte violent concernait un membre de sa propre famille. On peut aussi invoquer l'intérêt collectif des hommes et des femmes ayant des responsabilités publiques ou dans les entreprises, en mettant en avant, par exemple, le coût économique des violences à l'égard des femmes. La traduction des incidents de violence en termes de **coûts-avantages** incite les institutions à mettre fin à ce phénomène dans le cadre de leurs responsabilités sociales.

### Débat en plénière

- Que faites-vous pour rallier les hommes parlementaires à la lutte contre les violences à l'égard des femmes ?
- Quelle est votre action en direction des hommes en général parmi votre électorat ?
- Avez-vous des difficultés, en tant qu'homme parlementaire, à lutter contre les violences à l'égard des femmes ? Quelles résistances faut-il surmonter, éventuellement, chez vos collègues de sexe masculin ?

Le débat est revenu sur certains points. Les participants estiment qu'il faudrait plus de femmes dans les **instances décisionnaires**. Pour construire des partenariats avec des hommes il faut, au préalable, des femmes à des postes de responsabilité, ayant des compétences reconnues en diplomatie et en communication. Le but essentiel des campagnes de lutte contre les violences à l'égard des femmes doit être de **sensibiliser gouvernements et sociétés** aux schémas de comportement générateurs de violences et, ensuite, de susciter le changement. Une

campagne n'est crédible que si ses animatrices sont capables de convaincre leurs collègues masculins de soutenir publiquement leur cause. Les participants ont réaffirmé qu'il faut associer des hommes de tous les horizons politiques, religieux et ethniques aux actions, de la planification à la mise en œuvre. Enfin, il convient de donner la plus grande visibilité aux contributions des hommes.

Il faut aussi des femmes pour **diriger et coordonner** les divers réseaux et groupes interpartis, les associations et autres comités, de manière à ce que tous œuvrent à l'unisson contre la violence. Les parlementaires doivent collaborer étroitement avec les instances locales pour éradiquer la violence et montrer qu'il s'agit d'un problème social, politique, religieux et économique qui affecte chacun. Les mouvements qui définissent la violence à l'égard des femmes en termes idéologiques ou de lutte des classes, ne sont, en général, pas très efficaces. Mieux vaut mettre en avant les points communs et non les différences entre les victimes, les agresseurs et les témoins. C'est la seule façon d'éviter l'exclusion et de construire des partenariats stratégiques entre hommes et femmes.

Le changement commence par la famille. Il faut donc, rappelle M. Green, sensibiliser **les pères et les maris** au problème de la violence, de sorte qu'ils reconnaissent et corrigent les comportements négatifs chez leurs enfants. Le système d'éducation est au moins aussi important pour remédier aux causes premières de la violence. Les enseignants sont des modèles par excellence pour les enfants des écoles. Ils faut les former pour qu'ils luttent contre les stéréotypes et favorisent des valeurs alternatives. ■

# Amener les hommes à prévenir la violence masculine – un élément crucial de la stratégie

**M. Chris Green**

Directeur exécutif, The White Ribbon Campaign, Royaume-Uni

La White Ribbon Campaign, Royaume-Uni, n'a pas pour spécialité de poursuivre les auteurs d'actes de violence ou de protéger les survivants. Elle s'efforce de travailler dans un domaine que María Alcalá, d'UNIFEM, qualifie de négligé, mais de hautement stratégique – celui de la prévention.

La White Ribbon Campaign axe son action sur la prévention primaire. Elle s'élève contre les croyances et les valeurs qui favorisent la violence et contre les aspects de la culture masculine qui la tolèrent, et cherche à promouvoir d'autres visions de la masculinité qui aideront à instaurer une société non violente.

Pourquoi les hommes s'efforceraient-ils de mettre fin à la violence contre les femmes et pourquoi certains le font-ils ? Les exemples de réussite donnés ci-après montrent ce que la Campagne a fait, en particulier dans le cadre de son initiative pour dénoncer les abus. Quelles autres initiatives peut-on prendre pour maintenir cette dynamique jusqu'en 2009 et 2010, jusqu'à ce que la violence cesse ?

Imaginons une minute le monde tel qu'il sera lorsque les femmes ne seront plus victimes de violence. Quelques adjectifs viennent à l'esprit pour le décrire : pacifique... harmonieux... merveilleux... Mais le plus émouvant, c'est l'adjectif NORMAL. Nous vivons aujourd'hui dans un monde anormal mais qui retrouvera un jour sa normalité.

Commençons par quelques observations sur la nature de l'anormalité. Dans son livre *The Rites of Men*, Rosalind Miles écrit ce qui suit : « Tant que l'agression sera admirée dans le monde des affaires, en amour, dans les rapports interpersonnels, les hommes seront victimes de leurs propres fantasmes et des dangers qu'ils créent ». Quant à John Lennon, il est encore plus direct : « Quand tu grandis, cette histoire d'être fort, ce n'est que de la propagande ».

La Campagne est très présente dans les écoles et les élèves aiment les messages saisissants. Elle utilise donc des extraits de l'ouvrage de Rosalind Penfold *Dragonslippers – This is what an abusive relationship looks like* (Les pantoufles du dragon – voilà à quoi ressemble la maltraitance conjugale), qui illustrent le développement progressif de rapports de violence et les effets qu'ils ont aussi sur les enfants.

Un site bouleversant illustre la gravité des formes de violence les plus extrêmes : Domestic Violence Memorial UK est un site Web créé et géré par des bénévoles qui met en ligne les biographies, généralement extraites d'articles de presse, des femmes assassinées par leur partenaire au Royaume-Uni. Les images qui y figurent, horribles, font froid dans le dos et sont d'une grande efficacité dans l'éducation, mais elles risquent de fermer la discussion lorsque ces questions sont soulevées avec les hommes qui pourraient devenir des alliés.

## Pourquoi est-il important de travailler avec les hommes ?

### Amener les hommes à agir

Les organisations de femmes sont favorables à la participation des hommes aux campagnes contre la violence, et c'est aux hommes qu'il incombe de franchir le pas. En avril 2008, le Conseil de l'Europe a été saisi de plans d'action nationale visant à mettre un terme à la violence contre les femmes qui émanaient de points de contact dans 35 pays d'Europe, mais sur les 80 délégués à la Conférence, cinq seulement étaient des hommes.

### Prévenir l'isolement des hommes qui participent à la lutte

S'assurer l'appui d'hommes qui sont des leaders d'opinion est l'un des moyens de faire évoluer une

culture qui, à l'heure actuelle, tolère les comportements violents.

### **Promouvoir l'éducation d'homme à homme**

Tous les parlementaires hommes ont des hommes parmi leurs amis et dans leur famille qui ne luttent pas activement contre la violence et qu'il faut persuader de le faire.

Le pourquoi de la participation des hommes agit beaucoup les esprits. Mais dire aux hommes qu'ils devraient faire quelque chose ne mène souvent à rien de concret. Au-delà de la morale, une étude très approfondie menée en Suède par Lars Jalmert montre que les hommes approuvent l'idée de l'égalité des sexes, qu'ils réprouvent la violence masculine, mais qu'ils souhaitent que d'autres trouvent le moyen d'y mettre fin. Il est donc vital de comprendre pourquoi les hommes s'impliquent dans ce combat ou pourraient s'y impliquer. Comment la campagne amène-t-elle ces hommes et tous les hommes à participer à son action ?

*« Imaginons une minute le monde tel qu'il sera lorsque les femmes ne seront plus victimes de violence. Quelques adjectifs viennent à l'esprit pour le décrire : pacifique... harmonieux... merveilleux... Mais le plus émouvant, c'est l'adjectif NORMAL. Nous vivons aujourd'hui dans un monde anormal mais qui retrouvera un jour sa normalité. »*

Les quatre raisons pour lesquelles les hommes pourraient combattre eux-mêmes la violence contre les femmes sont les suivantes :

### **Amour de leurs proches**

Les hommes sont plus enclins à agir si leur mère, leurs sœurs ou leurs filles sont victimes d'actes de violence.

### **Bien être personnel**

Il est dans l'intérêt des hommes de vivre dans une société pacifique – qui est l'abri de l'homophobie, libérée des stéréotypes sexistes qui créent d'énormes pressions en dictant aux hommes ce qu'ils doivent

faire pour montrer qu'ils sont des hommes, et qui leur donne la possibilité d'avoir de meilleurs rapports avec les femmes et de s'acquitter différemment de leur rôle de responsable et de père.

### **Intérêts collectifs**

Le coût de l'inégalité des sexes et de la violence est énorme. Mme Sylvia Walby estime qu'au Royaume-Uni le coût de la violence familiale se chiffre à 23 milliards de livres par an : 6 milliards en frais facilement mesurables et 17 millions en coûts psychologique, affectif et social.

### **Principe**

La violence contre les femmes est immorale. Pour reprendre les mots d'un enfant de dix ans vivant dans un foyer pour femmes et enfants : « Ce n'est pas bien et ce n'est pas juste ». Si un enfant de dix ans comprend que les choses doivent changer, c'est à nous de faire ces changements.

Pour la White Ribbon Campaign, un processus analogue à ceux utilisés pour toute activité de développement communautaire pourrait guider l'élaboration d'une campagne avec les hommes.

1. Sensibilisation : organiser une manifestation, sans qu'elle soit nécessairement axée sur les hommes, et rassembler des informations sur les hommes qui y participent.
2. Action initiale de petite envergure : demander à ces hommes de faire quelque chose de simple – ce que White Ribbon appelle « Faire des pas de bébé ». Ne leur demandez pas de changer le monde du jour au lendemain; demandez-leur de porter un badge ou de faire une déclaration. Pour David Moyes, le Directeur du club de football d'Everton, « Si porter un badge montre que la violence contre les femmes doit cesser, c'est la moindre des choses que je puisse faire ». L'étape suivante consiste à voir jusqu'où il est prêt à aller !
3. Internalisation : demander aux hommes qui ont accepté de faire quelque chose de précis de se familiariser par eux-mêmes avec la question en lisant ou en participant à une réunion.
4. Intégration : faire du mentorat auprès de quelques membres du groupe. Invitez-les à des conférences pour exercer publiquement votre leadership. Ainsi, un notable local a offert un stage d'initiation d'un jour à une nouvelle recrue.



5. Leadership : encourager ces hommes à organiser une manifestation et à poursuivre le cycle.

La White Ribbon Campaign concentre son action sur 16 jours à partir du 25 novembre. Il y a trois volets à cette action : engagement pris par les hommes, travail d'éducation et de sensibilisation et travail auprès des médias.

Aucun badge ou ruban n'est donné ou vendu sans être assorti d'une carte d'engagement et d'une carte d'information sur l'ampleur de la violence contre les femmes. En novembre 2008, la Campagne a vendu environ 300 000 badges, rubans et cartes d'engagement.

Le second volet, le travail d'éducation et de sensibilisation, consiste essentiellement à faire en sorte que les questions relatives à l'égalité des sexes soient intégrées au programme d'éducation et de formation de tous, enfants et professionnels; il consiste aussi à travailler avec les syndicats, les employeurs et le monde politique. Dans ce cadre, la Campagne utilise des bandes dessinées conçues par des jeunes pour dénoncer la violence.

Le travail auprès des médias vise d'abord à promouvoir la reconnaissance de la Journée internationale pour l'élimination de la violence contre les femmes et ensuite à réagir à une multiplicité de questions liées à la marchandisation des femmes en appuyant les groupes de femmes qui luttent contre la pornographie et la prostitution.

Maintenant que nous avons examiné ces exemples de bonne pratique, voyons pourquoi la Campagne prend ces initiatives. Un groupe de jeunes hommes a été interrogé dans un centre commercial de Manchester il y a quelques mois. Le travail de la Campagne influe-t-il en quoi que ce soit sur la manière dont ils pensent et agissent ?

Si la Campagne veut associer les hommes jeunes à ses activités en tant que « groupe cible », le recours à des hommes qui servent de modèle peut être très efficace. Travailler avec des organisations sportives peut signifier travailler avec des hommes qui sont des « héros » et atteindre le groupe cible (qui passe beaucoup de temps à regarder des manifestations sportives). Voilà pourquoi la Campagne a lancé l'initiative « Siffler les abus ».

La Campagne a travaillé avec plus de 80 équipes de football en 2008 ainsi qu'avec des équipes de rugby, de hockey sur glace et de basketball. Il s'agissait de collecter de l'argent au profit des orga-

nisations de femmes pendant les matchs, d'organiser des jeux de questions sur le sport, de faire passer des annonces par haut parleur, d'insérer des articles dans les programmes et de faire porter les rubans par les joueurs vedettes et par les directeurs de clubs. En outre, une équipe d'ambassadeurs du sport a été créée pour promouvoir l'extension de la campagne.

En 2009, la White Ribbon Campaign UK continuera d'amplifier les campagnes qu'elle mène sur la scène musicale et dans les night-clubs, lesquelles devraient être sponsorisées par des brasseurs. Elle a coopéré avec ses homologues dans d'autres pays (Namibie, Pakistan, Canada, Australie et Autriche).

La Campagne a à peine effleuré la question des moyens à utiliser pour que les hommes soient plus nombreux à s'impliquer dans son action et elle reste ouverte à d'autres suggestions et idées. En 2009, elle enverra un formulaire d'auto-évaluation à des structures composées majoritairement d'hommes, comme l'armée, la police, les organisations sportives, pour savoir ce qu'elles font, en tant qu'organisations d'hommes, pour faire évoluer la culture et appuyer l'action menée pour faire cesser la violence contre les femmes. Ce formulaire repose sur l'excellente auto-évaluation établie depuis trois ans par l'organisation End Violence against Women.

Voici ce qu'a écrit dans une lettre Paolo Maldini, capitaine du Milan AC : « Accrocher le ruban blanc sur sa poitrine, c'est prendre la responsabilité du capitaine, mais dans le jeu le plus important, celui de la vie. Le fair play est une attitude que chaque sportif doit avoir lorsqu'il dispute une partie, et l'engagement de ne pas user de violence contre une femme ou une fille, de ne jamais lever la main et de ne pas faire mal ou offenser avec des mots est l'attitude que chaque homme doit avoir dans la vie de tous les jours. Il est important pour nous d'avoir cette attitude. Mais nous devons aussi y sensibiliser les autres et nous assurer que nos amis, les membres de notre famille et même des inconnus prennent cet engagement. Pour nous impliquer pleinement, nous devons aussi intervenir dans des situations critiques pour faire cesser la violence et nous devons condamner les comportements violents. Porter le ruban blanc, c'est être, à ce moment-là, le capitaine d'une équipe, et pour un bon capitaine, s'impliquer c'est respecter les valeurs les plus importantes de la vie. Tout comme dans un match la violence d'un joueur porte préjudice à l'équipe toute entière,



dans la vie, ignorer la violence alors que nous savons qu'elle existe c'est nuire à la société toute entière. Nous avons donc décidé d'appuyer énergiquement la Campagne des hommes au ruban blanc contre la violence. » ■

## Notes

[www.whiteribboncampaign.co.uk](http://www.whiteribboncampaign.co.uk)

[info@whiteribboncampaign.co.uk](mailto:info@whiteribboncampaign.co.uk)

Exemples de bonnes pratiques de la part de parlementaires hommes :

- 1 Le 30 novembre 2007, le Parlement albanais a tenu une Journée parlementaire contre la violence dans la famille. Outre des débats et des exposés au Parlement, les Parlementaires ont choisi de mettre l'accent sur la question du déséquilibre des pouvoirs et de faire un geste symbolique en inversant la proportion d'hommes et de femmes siégeant normalement au Parlement. Au lieu de 130 hommes et 10 femmes, il y avait ce jour-là 130 femmes et 10 hommes.
- 2 Le Parlement finlandais a demandé à tous les Parlementaires d'apposer l'empreinte de leurs mains sur une bannière et de faire le serment suivant « Ces mains n'ont pas pour fonction de faire mal ». L'organisation à l'origine de cette initiative a dit qu'elle avait lancé un plan d'action national contre la violence la semaine précédente et que seuls quelques journalistes étaient présents. Lorsque les Parlementaires ont commencé à barbouiller leurs mains de peinture pour en faire une empreinte, tous les médias

étaient là. C'était presque un concours, chaque parti étant représenté par une couleur différente. Chacun d'eux s'efforçait d'être le plus présent sur la bannière. Bien sûr, imprimer sa main sur une bannière, c'est comme porter un badge. Ce n'est qu'un symbole. Mais c'est un début et un premier pas en vue de mettre un terme à la violence contre les femmes.

- 3 « Faites un kilomètre avec mes chaussures aux pieds » – Dans le nord de l'Angleterre des maires et des conseillers municipaux se sont lancés dans des marches sponsorisées en portant des chaussures de femmes dernier cri comme moyen d'appeler l'attention des médias sur le manque de fonds des organisations féminines. Cette activité a été un événement phare de la Journée internationale pour l'élimination de la violence contre les femmes (Journée du ruban blanc) et a suscité un grand intérêt chez les passants.
- 4 Réseaux d'hommes parlementaires – le Réseau suédois d'hommes parlementaires a été créé en 2004. Il compte une cinquantaine de membres et est multipartite. Il permet aux parlementaires hommes de discuter de leurs valeurs et de leurs idées préconçues. Le Réseau s'est intéressé à la prévention de la traite des êtres humains, à l'égalité sur le lieu de travail et à la violence contre les femmes. Il a examiné les structures de pouvoir existantes et cherche à influencer la société civile. Il organise des réunions à l'intention des policiers, des avocats, des juges, des soldats, des entraîneurs sportifs, des écoles et des syndicats sur les valeurs et les comportements qui doivent changer et soutient le travail mené dans les écoles pour apprendre à résoudre les conflits sans recourir à la violence.

# Étude de cas : Rwanda

## Travailler avec les hommes à l'élaboration du projet de loi sur la violence basée sur le genre<sup>1</sup>

**Mme Elizabeth Powley**

Consultante en genre et gouvernance

Pour ce qui est d'associer les hommes à une campagne contre la violence basée sur le genre, l'exemple des parlementaires rwandais représente un cas, voire un modèle, intéressant. En août 2006, huit membres du Parlement rwandais ont présenté un projet de loi ambitieux pour combattre la violence basée sur le genre. Le projet de loi définit et criminalise la violence basée sur le genre comme étant constituée par l'abus physique, sexuel, ou mental d'une personne en raison de son genre. Outre qu'il porte sur le viol, les sévices sexuels, la violence domestique et le harcèlement sexuel, le projet de loi comporte des articles qui traitent du divorce, du droit de propriété, de la dot, du congé de maternité, de l'accès aux services de planification familiale, et de la polygamie. Vu que le Rwanda est en tête des nations pour la représentation politique des femmes – les femmes comptaient pour 48,8 pour cent dans la Chambre basse du Parlement lors de l'introduction du projet de loi – peut-être n'est-il pas surprenant que criminaliser la violence basée sur le genre était été jugé être une priorité législative. Ce qui est toutefois remarquable, c'est le point auquel les femmes et les hommes ont travaillé ensemble sur cette question; le projet de loi, connu sous le nom de « projet de loi sur la prévention, la protection, et la punition de toute violence basée sur le genre », a été parrainé et défendu par quatre femmes et quatre hommes.

### Historique

Le niveau élevé de la représentation des femmes au Rwanda aujourd'hui est un facteur important de l'effort législatif sur la violence basée sur le genre. Avant le génocide de 1994 au Rwanda, les femmes n'ont jamais dépassé 17 pour cent des sièges au parlement. Dans la période de transition post-génocide, les parlementaires étaient nommés. Le parti au pouvoir,

le Front patriotique rwandais, a systématiquement désigné des femmes pour occuper presque 50 pour cent de ses sièges au parlement; les autres partis ont désigné peu de femmes. Les femmes parlementaires ont constitué un comité de femmes en 1996. La force de ce comité a été l'un des facteurs qui ont contribué au succès de l'effort d'élaboration de la législation visant à combattre la violence basée sur le genre. En 2003, le Rwanda a adopté une nouvelle Constitution qui exige un quota minimal de 30 pour cent de femmes à tous les niveaux des instances décisionnelles, y compris au parlement. En 2003, des femmes occupaient 48,8 pour cent des sièges de la Chambre. Le projet de loi sur la violence basée sur le genre a été présenté en 2006, et en 2008 des femmes ont été élues à 56 pour cent des sièges de la Chambre – actuellement le pourcentage le plus élevé au monde.

La violence basée sur le genre représentait une priorité politique de premier rang pour les femmes parlementaires élues en aussi grand nombre en 2003. Elles ont entrepris une campagne de plusieurs années pour élaborer la législation devant traiter de ce problème. Le processus a été hautement consultatif, et s'est étendu jusque sur le terrain. Le projet de loi sur la violence basée sur le genre a été présenté pour la première fois en 2006. Il définit pour la première fois dans la loi rwandaise le viol de la femme adulte. Il traite de multiples formes de violence dans un texte législatif unifié (par exemple l'agression sexuelle sur enfant, la violence domestique/le viol entre époux, et le harcèlement). Le projet de loi a été voté par la Chambre basse en 2007, et par la Chambre haute en 2008. L'étape finale, par laquelle le projet de loi doit être signé pour devenir loi et être publiée au Journal officiel, était prévue pour 2009. Toutefois, la simple introduction du projet de loi<sup>2</sup> démontre la capacité des femmes parlementaires à se rallier des hommes dans une campagne novatrice contre la violence.

## Cinq stratégies

Les femmes parlementaires ont fait appel à diverses stratégies pour recruter des collègues masculins afin qu'ils les rejoignent dans le combat contre la violence basée sur le genre. Leur campagne a finalement réussi à gagner un nombre égal de femmes et d'hommes pour parrainer le projet de loi. Leurs stratégies ont été les suivantes : 1. Réunir un fort comité de femmes, le *Forum des femmes rwandaises parlementaires* (FFRP); 2. Choisir de parler de genre, et pas seulement de femmes; 3. Appliquer une démarche consultative; 4. User d'un langage non aliénant; et 5. Trouver des alliés chez les hommes et les inviter à des initiatives masculines. Ces stratégies sont proposées non pas comme une prescription qui fonctionnera à coup sûr partout, mais comme une illustration de ce qui a fonctionné au Rwanda.

### 1. Réunir un fort comité de femmes, le FFRP

Le Forum des femmes rwandaises parlementaires a été créé en 1996 en tant que coalition de femmes, multi-partisane et multiethnique, du Parlement provisoire, comptant des parlementaires des deux chambres. Son mandat était de faire en sorte que le parlement, la législation et la supervision du gouvernement soient sensibles au genre.

La formation de comités politiques multi-partisans de femmes peut être un facteur important pour accroître l'impact des femmes sur le processus législatif. Les comités organisés sur le thème du genre plutôt qu'autour des intérêts des partis peuvent être de bonnes plateformes de collaboration pour le partage d'informations. Ils peuvent atténuer l'influence des politiques partisanes et apporter un appui important aux femmes législatrices, en particulier si elles appartiennent à la minorité. Les comités non seulement complètent mais aussi facilitent d'autres formes d'appui, comme les amitiés entre collègues femmes et les programmes de mentorat. En outre la présence des comités a un effet significatif sur l'élaboration et l'adoption de la législation. Une étude américaine a par exemple indiqué que, sur les cinq législatures d'état qui ont voté le plus de textes législatifs relatifs aux femmes, aux enfants, et aux intérêts de la famille, quatre avaient des comités de femmes officiels. Aucun des états les plus en retard sur ce type de législation n'avait de comité de femmes<sup>3</sup>.

Il est également établi que les comités peuvent établir le lien effectif entre la sympathie générale des

parlementaires pour une question et leur décision de passer à l'acte et de s'organiser pour en faire un objectif politique. Un comité donne aux femmes un cadre formel dans lequel élaborer le plaidoyer en faveur des questions juridiques qui concernent les femmes et, dans le cas du Rwanda, il a établi un lien organisationnel avec les donateurs étrangers qui ont apporté des fonds pour des ateliers de formation, des conseils techniques experts, et une assistance administrative.

Depuis sa formation, le FFRP a pris de l'ampleur, et il est devenu une institution éminente au sein du parlement et une voix forte dans le mouvement national des femmes. À mesure que le nombre des femmes au parlement augmentait, et que le comité mûrissait, sa capacité d'influencer la législation s'est renforcée<sup>4</sup>. La force du FFRP a considérablement contribué à la capacité des législatrices d'avancer dans leur ordre du jour sur la violence basée sur le genre.

### 2. Choisir le genre, pas seulement les femmes

Admettant qu'il ne pourrait pas y avoir d'amélioration durable de la vie des femmes sans un changement des relations entre les hommes et les femmes, le Rwanda a opté pour une approche « genre » plutôt que pour une approche « femmes » pour le développement dans les circonstances consécutives au conflit vers le milieu des années 90. Avant et juste après le génocide, par exemple, ces questions étaient traitées par le ministère des affaires féminines, mais dès 1997 ce ministère a été rebaptisé ministère du genre et des affaires sociales.<sup>5</sup> L'accent placé sur les relations de genre plutôt que seulement sur les femmes au Rwanda a reflété le tournant pris dans la communauté du développement dans son ensemble depuis les années 80, qui est passée des « femmes dans le développement » à « genre et développement ».

*« La formation de comités politiques multi-partisans de femmes peut être un facteur important pour accroître l'impact des femmes sur le processus législatif. »*

Bien que ce changement de perspective demeure inégalement appliqué dans le monde, et que des praticiens bien intentionnés mais mal informés

confondent souvent les termes « femmes » et « genre », les défenseurs du concept au Rwanda ont créé les modèles intéressants qui incluent des hommes. Les personnels masculins et féminins du ministère du genre et des affaires sociales, par exemple, mènent des formations au genre dans tout le pays, en décrivant le développement comme un défi partagé et en soulignant les rôles que les hommes et les femmes jouent pour le faire aller de l'avant. Dans la langue locale, le Kinyarwanda, les formateurs usent de deux traductions du mot « genre » : *ubulinganire* (égalité) et *ubwuzuzanye* (complémentarité), soit l'idée que les femmes et les hommes, quoique différents, se complètent les uns les autres.

La législation sur la violence basée sur le genre se veut inclusive; le projet de loi traite aussi par exemple de la violence contre les jeunes garçons. Lors de l'élaboration du projet de loi et de la campagne législative qui a suivi, la violence basée sur le genre a été ciblée non pas comme une question de femmes, mais comme un problème social qui fait obstacle au développement. Pour illustrer ce point, on peut citer le commentaire suivant, fait lors du débat au parlement par une parlementaire femme : « Je voudrais demander à mes collègues de ne pas prendre cette loi comme une affaire de femmes, quoique dans beaucoup de cas les femmes sont celles qui souffrent de la violence basée sur le genre. Cette loi a vocation de protéger la société rwandaise tout entière. »<sup>6</sup>

En choisissant de mettre l'accent sur les questions de genre, et pas seulement sur les droits des femmes, la campagne du FFRP contre la violence basée sur le genre révèle à la fois une question de principe et de stratégie. Outre un engagement authentique à protéger les garçons et les hommes de la violence, et une vision du développement qui rend nécessaire la participation de tous les citoyens à la lutte contre cette violence, les femmes parlementaires reconnaissent avoir besoin des voix des hommes. Lorsque la législation a été présentée, les femmes comptaient pour moins de la moitié des sièges à la Chambre basse, et seulement pour un tiers à la Chambre haute. Les réalités politiques exigeaient donc qu'elles se rallient les hommes, et les ont incitées à cadrer le débat sur les questions de genre plutôt que sur la seule problématique des femmes.

### 3. Application d'une démarche consultative<sup>7</sup>

L'élaboration par le FFRP du projet de loi a été hautement participative, et a donné lieu à des consul-

tations publiques et à des collaborations étendues avec la société civile pendant près de deux ans. Le FFRP avait plusieurs raisons d'adopter une approche consultative en vue de la législation sur la violence basée sur le genre. D'abord, l'objet de la loi – qui exigeait un revirement culturel important – se prêtait mieux à la consultation publique qu'un projet de loi plus technique ou un texte traitant d'un thème concernant un public plus restreint. En second lieu, les membres du FFRP, y compris sa présidente, Judith Kanakuze, étaient de fervents partisans des méthodes participatives de rédaction de la législation. Sous sa conduite, le FFRP a volontairement appliqué une méthodologie participative pour ébaucher le texte sur la violence basée sur le genre. Mme Kanakuze avait bien remarqué que les législateurs préfèrent parfois garder confidentielle la teneur des projets lois pendant l'étape de rédaction, sachant que la publicité peut éveiller critiques et oppositions, mais le FFRP a décidé de prendre ce risque. « Si vous voulez que [le peuple se sente] l'auteur » de la loi, il faut que le processus soit ouvert, expliquait-elle, ajoutant : « Si vous rédigez une loi pour le bien de la population, vous devez la laisser en discuter. »<sup>8</sup>

*« Lors de l'élaboration du projet de loi et de la campagne législative qui a suivi, la violence basée sur le genre a été ciblée non pas comme une question de femmes, mais comme un problème social qui fait obstacle au développement. »*

Les consultations ont fait la preuve de la dimension du problème et ont rendu la nécessité d'une telle législation difficile à réfuter. Le fait est devenu particulièrement évident pendant le débat sur le projet au parlement. Quand des objections ont été formulées sur les dispositions du projet de loi, ou quand des voix se sont élevées pour dire que la violence basée sur le genre est une notion occidentale, les membres du FFRP ont pu défendre le projet de loi sur la base des données recueillies dans la population. Les membres du FFRP et les parrains hommes du texte ont cité en référence les consultations pu-

bliques pour réfuter des objections, et ont fait valoir que le projet de loi reflétait l'opinion des citoyens de base. L'expérience du FFRP montre à quel point les données livrées par les consultations publiques et les enquêtes peuvent être déterminantes pour défendre les intérêts législatifs des femmes quand une élite politique masculine veut résister au changement.

La consultation publique a fait plus qu'aider à simplement diagnostiquer le problème de la violence basée sur le genre dans la société rwandaise. La consultation a aussi été le moyen de sensibiliser la population à l'objet du projet de loi en soi. La sensibilisation à elle seule modifie les attitudes vis-à-vis de la violence basée sur le genre, chez les hommes comme chez les femmes, ce qui a une incidence sur l'accueil qui sera fait à la loi et sur la façon dont elle sera appliquée une fois adoptée par le parlement.

#### 4. User d'un langage non aliénant

Le langage dont les membres du FFRP ont usé pour décrire le projet de loi, et pour se faire entendre de leurs collègues masculins, a été délibérément non aliénant. Même la traduction du mot « genre » en langue Kinyarwanda pour exprimer l'égalité ou la complémentarité témoigne d'une large ouverture. Il a aussi été fait appel aux éléments les plus pro-féminins de la culture rwandaise et de l'histoire précoloniale, et des proverbes qui honorent les femmes ont été cités au cours du débat parlementaire. Le texte du projet de loi sur la violence basée sur le genre lui-même use d'un langage inclusif, et veut protéger les garçons autant que les filles des actes criminels.

Un effort délibéré a aussi été fait pour se rallier les hommes, en tant que pères et fils, plutôt que comme maris. Les hommes ont été encouragés à penser à la protection de leurs filles et de leur mère, et à ne pas avoir l'impression d'être accusés de maltraiter leurs propres épouses. Cette tactique a également servi de couverture politique pour les législateurs masculins, dont certains pourraient avoir eux-mêmes commis des abus, et illustre le genre de compromis qui caractérise l'action politique.

Comme l'a expliqué l'un des hommes qui coparrainait le projet de loi, il est des hommes qui prennent conseil pour trouver les meilleures écoles pour leurs filles afin de leur assurer un avenir brillant, mais qui rentrés à la maison battent leur femme : « En ce qui concerne leurs filles, ils veulent du 'genre', mais en ce qui concerne la famille, c'est la 'culture' qui prime. »<sup>9</sup>

#### 5. Trouver des alliés chez les hommes et solliciter des initiatives masculines

La violence contre des femmes n'est pas affaire de « tous les hommes sont méchants, toutes les femmes sont gentilles ». Il ne sert de rien de blâmer tous les hommes. Le FFRP, conscient du fait, a invité les hommes à prendre part à l'élaboration de la législation à toutes les étapes du processus. En soulignant que le projet de loi s'attaquait à un problème de société qui pourrait toucher n'importe qui, les femmes ont évité de créer une dynamique dans laquelle tous les hommes seraient désignés comme malfaiteurs potentiels et toutes les femmes en tant que victimes probables. Les femmes parlementaires ne se sont pas contentées de demander aux hommes de se joindre à elles, elles leur ont demandé de prendre l'initiative et de devenir chefs de file dans le mouvement. Des hommes ont pris part à la campagne en tant que champions des droits des victimes, et non pas comme cibles de la législation.

*« La consultation publique a fait plus qu'aider à simplement diagnostiquer le problème de la violence basée sur le genre dans la société rwandaise. La consultation a aussi été le moyen de sensibiliser la population à l'objet du projet de loi en soi. »*

La méthode principale par laquelle le FFRP s'est acquis l'appui des hommes a consisté à inviter la participation de collègues masculins à chacune des étapes du processus de définition de la politique, y compris en demandant aux principaux alliés masculins de prendre les rênes. Le processus du FFRP a été hautement participatif, avec des consultations publiques massives et une étroite collaboration avec la société civile pendant près de deux ans. La pièce maîtresse de ce processus a été une série de visites de terrain dans lesquelles les parlementaires ont tenu des réunions publiques avec leurs mandants pour discuter des causes et des solutions à la violence basée sur le genre. Associer les parlementaires masculins de cette manière a fait que le dialogue avec la population ne s'est pas limité aux électrices. Vu que le sujet de la violence basée sur le genre touche



à des aspects sensibles de la culture rwandaise et aux structures de pouvoir traditionnelles, et parce qu'elle concerne une grande partie de la population, cette précaution était indispensable pour modifier les attitudes des hommes.

En sus de leur participation aux sorties sur le terrain, les parlementaires masculins ont été invités à s'associer au FFRP à l'ouverture d'une conférence nationale sur la violence basée sur le genre tenue à Kigali en 2005. Le Président du Sénat, un homme, a présidé la manifestation. Par ailleurs quand le FFRP a recruté deux consultants pour aider à la rédaction effective des textes, il a fait appel à une femme et à un homme. Ce choix symbolique a également eu un impact pratique : imaginez les résultats des entretiens avec les législateurs hommes et les électeurs quand le chercheur et l'interviewer sont eux aussi des hommes.

Pendant l'été 2006, le FFRP s'apprêtait à soumettre le projet de loi : c'est alors qu'il a pris la décision stratégique de communiquer les premiers projets de texte à des collègues hommes, pour faire en sorte que les hommes se sentent inclus et non pas aliénés par la présentation du projet de loi, et il a finalement choisi des parrains et marraines en nombre égal. Les membres du FFRP n'ont pas indiqué s'être senties privées de leurs prérogatives par le fait que des hommes défendent le projet de loi; au contraire, elles ont éprouvé de la fierté d'avoir conçu, dirigé, et exécuté un processus auquel elles *ont choisi* de faire participer des hommes. En outre, la participation d'hommes signifiait que la violence basée sur le genre risquait moins d'être mise de côté comme une simple « question de femmes ».

### **Efficacité des stratégies**

Avoir fait participer les hommes à l'intégralité du processus d'élaboration du projet de loi sur la violence basée sur le genre a eu pour effet que les hommes, à tous les niveaux de la société, ont été sensibilisés à la problématique, et ont confirmé l'intention du parlement de s'y attaquer. Un parlementaire homme a réfléchi à l'importance de la participation des hommes : « J'étais responsable de faire passer un message particulier [sur la sensibilité au genre]. À la fin des réunions, les chefs locaux, des hommes, étaient ébranlés. Entendre le message de la bouche d'un homme donnait à celui-ci un poids

supplémentaire, [ils étaient] plus convaincus, plus capables de prendre le message au sérieux. Mais si le message était venu d'une femme vous [les auriez] entendus dire des 'Oh, oui, nous connaissons l'histoire', mais ils [ne lui auraient pas] accordé autant d'attention. Ils ont tendance à s'intéresser davantage aux questions de genre quand c'est un homme qui en parle »<sup>10</sup>.

Les femmes ont trouvé un soutien significatif pour ce qui pourrait avoir été une question aliénante. Ayant participé en tant que membres bien visibles aux consultations grâce à la stratégie d'inclusion du FFRP, les hommes ont pleinement assumé leur propre participation au travail législatif. Deux mois après la présentation du projet de loi, dans le cadre d'une cérémonie marquant le 10<sup>ème</sup> anniversaire du FFRP, le Président du Sénat a applaudi ses collègues femmes pour leurs contributions législatives, et les a expressément remerciées d'avoir proposé le projet de loi.<sup>11</sup>

### **Résistances et défis restant à relever**

Le processus que les femmes parlementaires ont choisi de suivre n'a pas été rapide – la campagne législative qui a commencé en 2003 par l'élection à 48,8 pour cent de femmes de la Chambre attend la signature finale début 2009 – ni facile. Des résistances se sont manifestées dans certains bastions contre le projet de loi. Certains collègues hommes qui avaient initialement été approchés ont refusé de co-parrainer le projet. D'autres ont affirmé que cette violence était une notion occidentale et que le projet était contraire à la culture rwandaise.

D'autres ont encore formulé des objections à des dispositions spécifiques du projet de texte – le plus notablement quant à la durée des peines d'emprisonnement pour les actes incriminés et quant à la criminalisation du viol entre époux – quand le projet de loi a été débattu en août 2006. Pendant plusieurs heures de débat, six hommes ont formulé des objections à la sévérité des peines proposées; l'un a suggéré que les auteurs de violence de genre devraient effectuer des travaux d'intérêt général plutôt que de servir des peines d'emprisonnement. Cinq hommes se sont élevés contre la criminalisation du viol entre époux, prétendant qu'il s'agissait soit d'un oxymore, soit d'un fait qui ne pouvait simplement pas exister. Trois hommes ont fait des observations sur la disposition qui exige des hom-



mes qui ont des « épouses » multiples d'épouser légalement la première épouse seulement. Aucune femme parlementaire n'a fait d'objection sur ces points.

Même une fois le projet de loi adopté par les deux chambres du parlement, tout n'était pas réglé. Le projet de loi a dû être harmonisé avec les lois existantes et avec le code pénal national. Il a dû être popularisé par la radio et d'autres moyens. Enfin les décrets d'application devront être publiés et la loi être mise en vigueur – ce qui ne représente pas une simple formalité dans un pays comme le Rwanda, où l'on signale des niveaux censément élevés de la violence de genre et des attitudes de genre profondément retranchées.

En dépit du travail qui reste à faire, le Rwanda peut être fier de sa campagne anti-violence, qui a été extraordinairement marquée par l'inclusivité et la collaboration. La présidence du FFRP pendant la période d'élaboration et de présentation du projet de loi, qui voulu que les hommes soient associés au processus, a été un immense facteur de succès. Judith Kanakuze a expliqué : « Faire en sorte que les hommes partagent la paternité du projet de loi a été plus important que de faire la preuve de l'esprit d'initiative des femmes... Chacun sait que les femmes ont poussé le processus, imaginé la méthodologie... il n'était pas nécessaire de rendre conflictuelles les modalités de présentation ou de se disputer le parrainage du projet de loi »<sup>12</sup>. ■

## Notes

- <sup>1</sup> Cette présentation emprunte beaucoup à deux études publiées précédemment : Powley, Elizabeth et Pearson, Elizabeth, « Gender is Society: Inclusive Lawmaking in Rwanda's Parliament. » *Critical Half*, Volume 5, Number 1. Washington: 2007, et Pearson, Elizabeth (Ed. Elizabeth Powley), "Demonstrating Legislative Leadership: The Introduction of Rwanda's Gender-Based Violence Bill." Hunt Alternatives. Washington, 2008.
- <sup>2</sup> Powley et Pearson, 2007.
- <sup>3</sup> Thomas, Sue. "The Impact of Women on State Legislative Policies," *Journal of Politics* 53, 958-976. 4 novembre 1991.
- <sup>4</sup> Pour une exploration plus détaillée du rapport entre la force du FFRP et la capacité des femmes parlementaires d'influencer la législation, voir : Powley, Elizabeth "Defending Children's Rights: The Legislative Priorities of Women Parliamentarians." Hunt Alternatives. Washington, 2008.
- <sup>5</sup> Le nom du ministère a connu plusieurs changements depuis 1994; il s'appelle actuellement ministère du genre et de la promotion de la famille de l'Office du premier ministre.
- <sup>6</sup> Cité dans Powley et Pearson, 16, 2007.
- <sup>7</sup> Pour une description plus complète du processus consultatif, y compris une chronologie législative détaillée, voir Pearson, 2008.
- <sup>8</sup> Cité dans Pearson, 31, 2008.
- <sup>9</sup> Cité dans Pearson, 34, 2008.
- <sup>10</sup> Cité dans Powley et Pearson, 17, 2007.
- <sup>11</sup> Vincent Biruta, cité dans "Women MPs Forum Marks Ten Years," *The New Times*, Kigali, October 10, 2006.
- <sup>12</sup> Entrevue citée dans Powley et Pearson, 17, 2007.



**RENDRE PRIORITAIRE LE TRAITEMENT  
DE LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES**

8

## Vue d'ensemble et débat

La séance portait sur le caractère **toujours prioritaire** de la lutte contre la violence à l'égard des femmes aux niveaux national et international. Des études de cas ont été présentées, notamment sur les campagnes et les actions entreprises par les médias, la société civile et d'autres organisations.

Les conférenciers étaient : M. José Mendes Bota, Vice-président de la Commission pour l'égalité des chances entre femmes et hommes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Rapporteur de la campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes ; Mme Alika Khosla, Directrice associée, Breakthrough, Inde; Mme Christine Brautigam, Directrice de la Division de la promotion de la femme, UNDAW, et Mme María José Alcalá, Conseillère principale, Section Mettre fin à la violence à l'égard des femmes, UNIFEM. M. Mendes Bota a présenté les objectifs et la dimension parlementaire de la campagne de lutte contre la violence à l'égard des femmes, rappelant que les parlementaires doivent absolument mettre fin à l'inaction. Mme Khosla a décrit les moyens par lesquels la campagne Breakthrough sensibilise les hommes et les garçons au problème de la violence familiale. L'intervention de Mme Brautigam portait sur la campagne du Secrétaire général de l'ONU *TOUS unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes*, et sur le projet de l'UNDAW visant à mettre en place une base de données coordonnées sur la violence contre les femmes. Mme Alcalá a également évoqué la campagne du Secrétaire général ainsi que le soutien apporté par d'autres organisations de l'ONU à cette campagne.

**M. Mendes Bota :** Le principal obstacle pour la communauté internationale dans sa lutte contre les violences familiales est la **culture de l'indifférence**, partout présente, notamment chez les garçons et les hommes. Des statistiques récentes montrent que la

violence familiale constitue un problème grave en Europe, où plus de 80 millions de femmes seraient victimes de mauvais traitements. Pourtant la plupart des hommes et des garçons ne commettent pas de tels actes : ils ne sont simplement pas au courant ou sont indifférents à ce problème. Aussi la campagne de lutte contre la violence à l'égard des femmes menée par le Conseil de l'Europe visait-elle à **sensibiliser les hommes** de tous les États membres et associés et à les convaincre d'agir contre les violences sexistes. Le Conseil de l'Europe a créé divers outils de sensibilisation : affiches, matériels d'information et guides pratiques à l'usage des parlementaires, tous fondés sur des statistiques fiables et traduits dans les langues nationales. Il a également consacré beaucoup de temps et de ressources à la conception et à l'actualisation d'un site web interactif, à l'organisation de conférences, débats et auditions européens et régionaux.

La campagne était menée en direction de trois niveaux de pouvoir : le parlement, le gouvernement, les autorités locales et régionales. Au **niveau parlementaire**, un réseau de parlementaires a été créé pour promouvoir la coopération entre les États membres du Conseil de l'Europe. Il est constitué de parlementaires nationaux chargés de faire connaître les objectifs de la campagne et de **coopérer étroitement** avec des institutions telles que l'UIP, mais aussi avec d'autres campagnes comme White Ribbon. Une coopération essentielle pour le succès de la campagne.

Le Conseil de l'Europe s'est trouvé confronté à de nombreuses difficultés lors de la mise en œuvre de cette campagne. D'abord la compilation de **statistiques cohérentes**, car les critères comparables entre pays étaient rares. Les gouvernements ont donc été invités à réunir des données plus complètes sur les formes, les victimes et les auteurs des vio-

lences. Il a fallu également recueillir des statistiques sur les différentes étapes des procédures judiciaires pour voir comment les tribunaux répondent aux cas de violence et pour remédier aux carences. Ensuite, il fallait **associer des hommes parlementaires** peu convaincus par l'ampleur du problème. A cette fin, des hommes célèbres, athlètes et figures de proue, ont été invités à dénoncer publiquement la violence à l'égard des femmes. Les parlementaires ont aussi fait circuler des pétitions pour recueillir des signatures d'hommes contre la violence. Autant de démarches qui ont permis de rallier d'autres hommes à cette cause. D'aucuns redoutaient que la mise en avant des violences sexistes ne les desserve électoralement. Il fallait donc, en troisième lieu, que la question des violences à l'égard des femmes devienne un **argument politique** pour les parlementaires. Or les statistiques réunies sur le coût économique des violences sexistes, fondées sur des études chiffrées, sont éloquentes à cet égard, et beaucoup de parlementaires n'ont plus hésité à inscrire cette question au centre de leur campagne.

La campagne définit sept mesures, ou **critères minimum de prévention et de protection**, que les parlementaires doivent faire respecter : criminalisation des violences familiales, du viol conjugal en particulier; instauration de mesures d'urgence et à long terme, comme des centres d'accueil et des ordonnances de protection pour protéger les femmes de leurs partenaires intimes passés et présents; garantie d'accès concret aux tribunaux pour les victimes; budget suffisant à l'appui des politiques et programmes; système de suivi de l'application des lois. Il incombe aux parlements de décider des budgets et ils doivent s'assurer que les gouvernements consacrent des ressources suffisantes au financement des programmes de lutte contre les violences faites aux femmes. Les parlementaires devront donc agir davantage pour chiffrer le coût des violences, accroître la transparence budgétaire et inscrire l'égalité entre les sexes à tous les niveaux afin d'éliminer la violence.

Une convention européenne de lutte contre les formes les plus répandues et les plus graves de violence à l'égard des femmes permettrait de poursuivre sur la lancée de la campagne. Une convention portant sur les violences familiales, les agressions et le harcèlement sexuels, le mariage forcé, les crimes d'honneur et les mutilations génitales féminines, sans oublier la prévention, la protection et les poursuites.

**Mme Khosla** : L'action de l'ONG indienne Breakthrough a beaucoup de points communs avec la campagne du Conseil de l'Europe. Elle vise essentiellement à sensibiliser l'opinion, partout dans le pays, aux violences infligées aux femmes afin de **changer les mentalités et de briser le silence**, surtout chez les garçons et les hommes. D'autres campagnes lancées par Breakthrough portent sur la stigmatisation et les discriminations subies par les femmes vivant avec le VIH/sida. La plus grande difficulté de ces campagnes a été de porter le message aux quatre coins d'un pays immense, jusqu'aux minorités et aux populations isolées, souvent pauvres et coupées des moyens de diffusion publics.

Aussi Breakthrough a-t-elle opté pour une **action tous azimuts**, utilisant les technologies et les médias modernes pour mobiliser les citoyens et les pouvoirs publics. Des spots publicitaires et des annonces, radio et télédiffusés en prime time, en cours d'émission ou de grandes rencontres sportives, interpellent les publics visés. Des éditoriaux rédigés par des membres de Breakthrough paraissent aussi dans les journaux. Pour être efficace, une campagne de sensibilisation doit s'adapter aux habitudes et aux centres d'intérêt de ses **groupes cibles** et des populations locales. Ainsi, on s'est adressé aux jeunes citoyens par le biais de nouveaux médias tels qu'Internet, blogs, jeux télévisés et sur ordinateur, soulevant la question des violences à l'égard des femmes grâce à des thèmes populaires. La musique aussi sert à valoriser les femmes et les filles.

La campagne part du principe que la sensibilisation **commence au niveau local**. Il a donc fallu choisir avec soin les populations-cibles, réfléchir au moyen de toucher les membres de groupes marginalisés ayant des taux élevés de pauvreté, d'illettrisme ou une forte prévalence de VIH/sida. Beaucoup d'entre eux n'ont pas accès aux modes de communication évoqués ci-dessus. Pour les atteindre, des camionnettes-vidéo ont parcouru d'énormes distances, s'arrêtant aux places publiques pour diffuser les publicités et les annonces traduites dans les langues locales. Des **programmes de formation de formateurs** ont été lancés dans de nombreuses villes et universités. L'idée est d'apprendre à des jeunes et à des membres de populations locales à susciter eux-mêmes le changement. On aide ensuite les bénéficiaires de cette formation à s'adresser à leur groupe et à défendre les valeurs soutenues par la campagne.

Mais les changements de mentalité sont difficiles à quantifier et ne se produisent que sur le long terme. Il n'est donc pas aisé de mesurer exactement l'impact des campagnes de Breakthrough. Cependant, les **questionnaires et enquêtes** auprès des divers groupes, familles et victimes de violences montrent qu'il y a un progrès. Le **partenariat public-privé** a été précieux à cet égard. Pouvoirs publics et entreprises n'ont pas ménagé leur soutien, ainsi que les associations de tous horizons.

*« L'un des objectifs des campagnes nationales doit être l'application de lois constructives par une action sociale visant à protéger les femmes et les filles. »*

**Mme Brautigam :** Au niveau international, les Nations Unies ont lancé plusieurs campagnes visant à sensibiliser l'opinion et à convaincre les gouvernements d'agir avec détermination contre la violence. La **campagne du Secrétaire général TOUS unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes** en est un exemple. Elle s'inscrit dans la ligne du rapport du Secrétaire général (A/59/281) appelant à redoubler d'efforts en la matière. Cette campagne a des dimensions mondiales et régionales, mais elle a essentiellement pour but de **susciter des actions nationales** et d'affecter des ressources au niveau local. Actuellement l'accent est plutôt mis sur les aspects régionaux. La priorité est à la mobilisation de ressources et on espère que pays et donateurs donneront suite. Il s'agit, en effet, de la première campagne pluriannuelle lancée par le Secrétaire général et celui-ci veille personnellement à la réalisation, dans les délais, des objectifs fixés.

La campagne est une **plateforme collective** permettant aux parties prenantes de tous les secteurs du gouvernement et de la société de conjuguer leurs efforts pour réaliser, à l'horizon 2015, les cinq objectifs fixés par le Secrétaire général : adoption, au plan national, de lois et de plans d'action multisectoriels, financés et appliqués conformément aux normes internationales; mise en place de systèmes de recueil et d'analyse de données sur la prévalence et les formes des violences à l'égard des femmes et des filles; lancement de campagnes nationales et locales mo-

bilisant les divers groupes de la société civile et création de mécanismes de protection des victimes et de prévention de la violence sexuelle dans les situations de conflit. Dans ce dernier cas, il faut impérativement que le **viol systématique** et les autres formes de violence soient traités dans le cadre des actions pour la paix et la sécurité, avec des financements appropriés.

La **prévention** est cruciale, le but étant de mettre fin à la violence à l'égard des femmes en agissant sur des groupes-cibles et en mobilisant les hommes. Le Secrétaire général est en train de constituer un réseau mondial d'hommes célèbres pour convaincre, partout, des garçons et des hommes à participer à la réalisation de ses objectifs. La coordination de la campagne est assurée par divers départements des Nations Unies, pour que l'action soit **globale** et porte sur tous les aspects. La coopération dans le système de l'ONU et en dehors de celui-ci est fondamentale. Ainsi, l'UNIFEM a lancé sa propre campagne « Dites non », avec le soutien de plusieurs organisations dont l'UIP. Le Secrétaire général organisera une réunion de haut niveau en 2010 pour dresser le bilan de la campagne *Tous unis* et fixer un nouveau cap.

L'UNDAW a, elle aussi, réalisé un projet que tous les parlementaires sont invités à soutenir. L'objectif est de créer une **base de données coordonnées** sur la violence à l'égard des femmes, sur mandat de l'Assemblée générale. Le lancement a eu lieu en mars 2009 sur le site de l'UNDAW : [www.un.org/esa/vawdatabase](http://www.un.org/esa/vawdatabase). La source d'information de cette base de données est un questionnaire que tous les États membres de l'ONU ont été invités à remplir.

## Débat en plénière

- Votre parlement a-t-il déjà lancé une campagne sur une question d'égalité entre les sexes ?
- Quels médias ou modes d'action publics avez-vous choisis pour sensibiliser l'opinion à la violence à l'égard des femmes ?
- Quelles autres actions pouvez-vous entreprendre, en tant que parlementaire, pour faire de la lutte contre les violences à l'égard des femmes une priorité ?

Il ressort du débat que beaucoup de parlements ont lancé des campagnes contre les violences à

l'égard des femmes. Tous considèrent que la **sensibilisation** revêt, en l'occurrence, la plus haute importance. Les modes d'action diffèrent mais tous les participants estiment que la **coopération** avec la société civile et les médias est indispensable. Ils observent que, s'il est important de cibler les hommes, il faut aussi sensibiliser les femmes au problème et aux mesures qu'elles peuvent prendre pour contrer la violence familiale. Ils pensent aussi que les **médias et les campagnes publiques** permettent de promouvoir des valeurs et des normes non-violentes. Il faut, toutefois, que les messages communiqués aux médias soient clairs. Il arrive souvent que des données et des statistiques soient mal interprétées et induisent en erreur quant aux tendances générales de la violence. Une collaboration étroite s'impose donc avec le ministère de l'information pour que chacun appréhende l'ampleur et la gravité de la violence.

Souvent les campagnes parlent de la violence physique en général. Il faudrait plus de **plans d'action** portant expressément sur le viol et le harcèlement sexuel. Plusieurs parlements et ministères ont

organisé des symposiums sur les violences à l'égard des femmes et des filles en situation de conflit. Les participants soutiennent donc les campagnes internationales et demandent aux Nations Unies d'étendre leur action à toutes les régions. Ils pensent que les parlementaires peuvent agir à tous les niveaux en faveur des campagnes internationales. Certains parlements, par exemple, font circuler des pétitions pour soutenir la campagne d'UNIFEM.

L'un des objectifs des campagnes nationales doit être l'application de lois constructives par une **action sociale** visant à protéger les femmes et les filles. Aussi les organisateurs des campagnes doivent-ils coopérer étroitement avec les représentants des gouvernements, de sorte que les objectifs, clairement définis et financés, soutiennent les actions menées par ailleurs au lieu de les contrecarrer. Les participants ont été invités à se servir des outils créés par les Nations Unies pour aider les parlementaires à lancer de telles campagnes et à demander une assistance à n'importe quelle étape, en cas de besoin. ■

*« L'Union interparlementaire engage les gouvernements, les parlements et les organisations non gouvernementales à organiser des activités pour sensibiliser l'opinion publique au problème de la violence contre les femmes, notamment à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, célébrée le 25 novembre de chaque année. »*

Résolution de l'UIP, 114<sup>ème</sup> Assemblée, 12 mai 2006, paragraphe 6



# La dimension parlementaire de la campagne du Conseil de l'Europe « Stop à la violence domestique faite aux femmes »

## M. José Mendes Bota

(Portugal, PPE/DC), Vice-président de la Commission pour l'égalité des chances entre femmes et hommes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

Rapporteur de la dimension parlementaire de la Campagne pour combattre la violence à l'égard des femmes

Regardez-moi, regardez mes mains : vous voyez des mains qui ne se sont jamais levées contre une femme. Je n'ai jamais souffert de ce problème, mais je me sens coupable. Je me sens coupable parce que, pendant des années, je ne me suis rendu compte de rien. Je ne me rendais pas compte des problèmes qui existaient en bas de chez moi. Il m'est plusieurs fois arrivé de croiser des femmes, parfois même des collaboratrices travaillant dans mon service, qui avaient un œil au beurre noir et je n'ai pas bougé. Il m'est plusieurs fois arrivé d'entendre une voisine hurler, peut-être parce qu'elle était rudoyée par son compagnon, et je n'ai pas levé le petit doigt. Nous avons souvent plaisanté entre hommes au sujet des hommes qui rentrent à la maison et s'en prennent à leur femme, sans pour autant bouger, probablement parce que nous considérions que c'était normal.

Je me sens coupable. Bien que je n'aie jamais commis aucune violence, ni psychologique, ni physique, ni même financière, à l'encontre d'une femme, je n'ai rien fait pendant de nombreuses années pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. Je sens maintenant le besoin d'agir, car il s'agit d'une violation grave des droits de l'homme et parce que je ne souhaite pas que ma fille y soit exposée, ni aucun membre de ma famille du sexe opposé et que c'est une réalité que je n'ai jamais souhaitée pour ma mère. Alors pourquoi ne faisons-nous rien? Parce que nous ne sommes pas sensibilisés, et nous ne le sommes pas parce que nous sommes conditionnés, conditionnés par la société patriarcale dans laquelle nous vivons. Notre conditionnement remonte à très longtemps, à des milliers d'années, à une époque où les femmes étaient traitées comme des inférieures. Les hommes étaient considérés comme les patriarches, les chefs de famille, ceux qui avaient tous les droits, y compris celui de maltraiter leur épouse et les femmes en général.

Malheureusement, cette situation perdure aujourd'hui. Nombreux sont les gens qui considèrent ce type de comportement comme normal et acceptable par la société. C'est cette vision de la société que nous devons dénoncer par notre mobilisation et notre lutte. C'est la raison pour laquelle l'action et les campagnes telles que celle lancée par le Conseil de l'Europe pour lutter contre la violence à l'égard des femmes sont indispensables. Cette campagne a duré de novembre 2006 à juin 2008. Je dois admettre que je regrette qu'elle ait pris fin. Elle a donné d'excellents résultats, mais la tâche à accomplir était si énorme que nous ne devons pas en rester là. Nous devons poursuivre nos efforts et même les intensifier.

Il reste toutefois beaucoup de travail de sensibilisation à mener à bien. Partout où je me suis rendu, lorsque je mentionnais le titre de cette campagne, qui parle de lutte contre la violence à l'égard des femmes, il y avait toujours un ou plusieurs hommes pour demander : « Pourquoi à l'égard des femmes ? Certains hommes sont aussi victimes de violences chez eux. Il existe aussi des hommes opprimés, même psychologiquement. Pourquoi seulement les femmes ? » Et nous devons expliquer que la campagne met l'accent sur les femmes parce que 90 pour cent des victimes sont de sexe féminin et que 90 pour cent des agresseurs sont de sexe masculin. Le problème vient donc du fait que la plupart des victimes sont des femmes et la plupart des bourreaux sont des hommes. C'est pourquoi l'un des objectifs de cette campagne était de sensibiliser les hommes et de les impliquer dans la campagne, parce qu'ils continuent à détenir le pouvoir dans toutes les sphères de la vie.

Quel est le pourcentage de femmes doyennes d'universités ? Combien de femmes sont-elles présidentes d'un club de football ? Combien de femmes

dirigent-elles un grand groupe économique ? Une évolution positive s'est bien sûr fait sentir; mais le rythme du changement est tellement lent qu'au bout de 100 ans, la lutte pour l'égalité des chances entre hommes et femmes reste de mise.

Nous savons que les hommes dans leur majorité ne sont ni des agresseurs ni des criminels, qu'ils ont un sens de l'éthique et de la morale. Nous le savons, et parce que nous savons qu'ils ne souhaitent pas que leurs filles ou leurs sœurs soient agressées, nous devons les sensibiliser, sensibiliser les personnes qui sont en mesure de faire évoluer les lois et les comportements en politique, dans les assemblées, les parlements, les gouvernements, au travail et dans la société au sens large.

C'est la principale raison pour laquelle des mesures ont été prises en Europe, au Conseil de l'Europe, une institution qui couvre un territoire plus large que les 27 États membres de l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe rassemble 47 États membres en Europe, plus certains autres pays, tels que le Canada, Israël et le Mexique, qui sont associés au Conseil de l'Europe parce qu'ils partagent ses principes. Le Conseil de l'Europe se bat pour le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit, qui sont des aspirations qui ne s'arrêtent pas aux frontières d'un continent.

Les chiffres nous révèlent qu'en Europe, 80 millions de femmes au moins sont victimes de la violence domestique et de violence sexiste. Entre 20 et 25 pour cent de femmes vivant en Europe auront subi des maltraitances au moins une fois dans leur vie. Confrontés à cette réalité, les Chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont décidé en 2005 à Varsovie de lancer une campagne intitulée : « Stop à la violence domestique faite aux femmes ». Cette campagne a été lancée à

trois échelons: gouvernemental, parlementaire, ainsi que local et régional. Je me limiterai à sa dimension parlementaire. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a collaboré avec les parlements nationaux, ainsi qu'avec un réseau de parlementaires très actifs pendant les deux années ou presque qu'a duré la campagne, qui a en outre bénéficié de la collaboration étroite d'autres instances internationales, telles que l'Union interparlementaire, le Conseil nordique et le Parlement européen.

Nous nous sommes heurtés à notre part de difficultés : absence de chiffres en raison de l'incohérence des données, qui a rendu impossible la réalisation de comparaisons entre pays. L'un des principaux objectifs de la campagne était d'inciter les gouvernements à agir de concert et à collecter des chiffres communs. Il est important que nous sachions tout des victimes et des agresseurs, que nous connaissions leur état civil, leur profession, leur origine culturelle, etc. Il nous faut aussi des informations concernant les différentes étapes de la procédure juridique, qu'il est essentiel que nous puissions suivre. Il faut que nous sachions combien de plaintes ont été déposées et à combien de procès elles ont donné lieu, ainsi que le nombre de condamnations prononcées. Tout ceci est très important pour évaluer la façon dont la justice réagit à la violence que subissent les femmes. Le suivi est tout aussi important: la réaction de la victime aux conséquences de la violence, l'évolution de la situation une fois la plainte déposée, après le procès, et la situation actuelle de la victime et de sa famille. La victime a-t-elle été aidée à s'intégrer dans un travail, à acquérir des compétences professionnelles? A-t-elle les moyens de survivre? A ce stade, nous ne disposons d'aucun ensemble complet de données statistiques concernant ces points. Il faut que la situation s'améliore.

#### RESULTATS DE LA CAMPAGNE DE L'APCE

- ❑ Une campagne **vigoureusement soutenue par le Conseil de l'Europe et l'APCE** et **mise en œuvre par les parlements nationaux**;
- ❑ Un réseau renouvelé de **parlementaires relais** pour assurer la liaison avec l'APCE;
- ❑ Plus de **200 activités parlementaires** entreprises dans 40 parlements;
- ❑ **Sept mesures juridiques clés** définies par l'Assemblée parlementaire;
- ❑ Nécessité de **poursuivre l'action** aux échelons européen et international.

## LES SEPT CRITERES DE BASE DEFINIS PAR L'APCE

- Criminaliser** la violence domestique à l'égard des femmes, y compris le viol conjugal;
- Considérer la violence perpétrée entre (anciens) partenaires comme une **circonstance aggravante**;
- Créer un nombre suffisant de **foyers** d'urgence sûrs;
- Prendre des dispositions visant à **éloigner les conjoints ou partenaires violents** et adopter des ordonnances protégeant les victimes de violences;
- Garantir **un accès efficace aux tribunaux** et aux ordonnances protégeant les victimes;
- Affecter des **ressources budgétaires suffisantes** pour que la loi soit appliquée;
- Superviser l'application des lois** sur la violence à l'égard des femmes adoptées par le parlement.

Il est aussi important de mettre en avant et de promouvoir les bonnes actions entreprises par les hommes. Je me suis récemment rendu à Chypre, où Mme Antigoni Papadopoulos, une de nos collègues parlementaires, a pris l'initiative de lancer une pétition, pour laquelle elle a déjà obtenu la signature de quelque 300 personnalités chypriotes masculines de tous horizons (politique ou non), ce qui est très important. C'est un exemple à suivre. Les parlementaires de tous les pays peuvent prendre l'initiative de faire signer une pétition visant à lutter contre la violence domestique et solliciter la participation de personnalités importantes. Il est essentiel de montrer que les hommes et les femmes mènent ce combat de façon solidaire. Il n'est pas facile de faire participer les hommes à cette lutte, mais c'est indispensable.

L'APCE a élaboré des outils, imprimé beaucoup de matériel et même produit un manuel destiné aux parlementaires qui leur fournit de bons arguments pour les convaincre d'agir. Les hommes politiques sont parfois réticents à s'engager totalement de peur de perdre des voix parmi leur électorat masculin. Toutefois, je leur explique que se lancer dans un tel combat ne devrait pas être lié à un gain ou une perte de voix. Il ne faudrait pas non plus que les parlementaires s'engagent en faveur de cette cause pour tenter de remporter le vote des femmes. C'est un risque qu'il convient de courir pour le bien commun. Si, en tant que représentants politiques, nous protestons parce que nous estimons que telle ou telle mesure, ou telle ou telle infrastructure devrait ou

ne devrait pas être mise en place, nous avons aussi le droit d'exprimer des inquiétudes bien naturelles au sujet de la violence à laquelle sont soumises les femmes et de nous élever contre ce fléau.

L'APCE a aussi produit beaucoup d'affiches, publié des brochures et distribué un matériel varié. Les parlements nationaux ont, pour leur part, traduit ce matériel initialement publié en anglais et en français dans leurs langues nationales avant de le distribuer. C'est fantastique. Des milliers de personnes se sont rendues sur le site web de la campagne. L'APCE s'est aussi alliée avec Chris Green et la campagne White Ribbon au Royaume-Uni qui réunit des hommes qui se sont engagés à combattre la violence à l'encontre des femmes. En outre, un magazine de l'APCE a été distribué et une exposition de photos a été montée. En tout, 10 activités ont été organisées à l'échelon européen et plus de 200 à l'échelon national, dont des conférences, des symposiums et huit auditions parlementaires. Nombreux sont les parlements à avoir approuvé une déclaration soutenant solennellement ce combat.

Pendant la campagne, l'APCE a mis en avant sept mesures clés, considérées comme les normes minimum devant être respectées dans tous les pays membres du Conseil de l'Europe.

Je pense que tout pays aspirant à être considéré comme démocratique devrait respecter ces mesures clés. Il est inacceptable qu'un pays démocratique, un État respectueux du droit, ne considère pas la violence à l'égard des femmes comme un délit. L'APCE a élaboré un questionnaire, qui a été envoyé à tous

les parlements du Conseil de l'Europe, dont 40 ont répondu.

- D'après les réponses reçues, un tiers des États membres continue à ne pas considérer la violence domestique, y compris le viol conjugal, comme un délit pénal. C'est inacceptable.
- Le Code pénal devrait considérer comme une circonstance aggravante la violence perpétrée par un partenaire ou un ancien partenaire. La moitié des États membres ayant répondu ne considère toutefois pas ce type de violence comme une circonstance aggravante.
- Il faut des foyers en nombre suffisant pour que les victimes puissent y trouver refuge immédiatement lorsqu'elles sont en difficulté. Nous avons suggéré la proportion d'une place dans un foyer pour 7 500 habitants d'un pays. C'est un point de référence.
- Des dispositions devraient également être prises pour éloigner les conjoints violents et adopter des ordonnances protégeant les victimes. Un tiers des pays n'envisage aucune mesure d'éloignement du conjoint violent.
- Il est important de garantir l'accès à la justice. Les victimes doivent être soutenues financièrement et conseillées par un avocat afin de pouvoir demander justice à un tribunal.

Il nous faut des ressources, un budget. Préparer et approuver le budget compte au nombre des prérogatives parlementaires. L'une de nos principales missions devrait donc être de veiller à ce que les gouvernements consacrent un euro par habitant à la lutte contre la violence à l'égard des femmes. L'un des problèmes vient du fait que les budgets nationaux ne sont pas établis dans une perspective d'égalité des sexes. Il n'est donc pas facile de déterminer de façon exacte combien d'argent les ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Sécurité sociale, ou de la Santé ont consacré à la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Nous avons besoin de savoir ce qui est dépensé exactement. Nous devons faire pression sur notre gouvernement pour qu'il élabore un budget établi dans une perspective d'égalité des sexes, qui constitue le seul moyen de garantir la transparence des comptes.

Je voudrais enfin souligner qu'en tant que parlementaires, nous avons le droit d'amender les lois, et que nous en avons même le devoir. Notre tâche consiste aussi à superviser l'application de la loi. Nous devons créer au sein de notre parlement des

sous-commissions, des groupes de travail et des mécanismes rassemblant un grand nombre de parlementaires issus de différents partis. Nous devons nous tourner vers le monde extérieur pour vérifier comment la loi est appliquée. Nous devons nous assurer que les juges savent exactement ce qu'ils font, car parfois les décisions prises par les juges ne sont pas acceptables au regard des principes énoncés dans la loi. Nous devons nous rendre dans les commissariats de police, voir si les responsables du maintien de l'ordre comprennent bien leur mission, s'ils savent faire la différence entre la violence à l'égard des femmes et une simple infraction, s'ils traitent ces victimes séparément et différemment parce que ce type de violence pose un problème particulier dans la société.

La vérité, la triste vérité, est que le seul pays appliquant les sept mesures clés est le Canada, qui respecte tous les critères. En dehors du Canada, l'exemple de l'Espagne et de l'Autriche mérite aussi d'être imité, car ces deux pays possèdent une excellente législation. Pour progresser, notre regard doit se tourner vers ceux qui sont en tête de liste dans ce domaine. J'ai coordonné au Portugal un groupe de travail multipartite, qui a organisé une campagne. Nous avons sillonné le pays, organisé des dizaines et des dizaines de colloques dans les écoles, les établissements d'enseignement secondaires, les universités. Nous avons organisé des débats publics. Nous nous sommes rendus dans des endroits les moins en vue. Nous avons visité des foyers, eu des contacts avec toutes les personnes impliquées dans la prise en charge de la violence à l'égard des femmes. Nous avons notre propre site Internet. Nous avons créé une exposition, de nature itinérante, présentant tous les chiffres, toutes les définitions de la violence domestique, ainsi que toutes les données définissant le profil des agresseurs et des victimes. Cette exposition a sillonné le pays pendant deux ans. Nous avons organisé des auditions avec des experts nationaux et internationaux. Nous avons mis l'accent sur les activités essentielles du Parlement, tout en ressentant le besoin de mieux comprendre les nouvelles formes de violence qui font leur apparition, par exemple sur l'internet. Certains types de violence n'ont absolument pas été étudiés du tout, par exemple le harcèlement obsessionnel.

La violence contre les femmes coûte cher. La souffrance ne se quantifie bien sûr pas, pas plus que les traumatismes physiques et psychologiques subis par les femmes. Connaître ces coûts est tou-

## PERSPECTIVES FUTURES DE LA CAMPAGNE DE L'APCE

Projet de convention destinée à lutter contre les formes les plus répandues et les plus graves de violence à l'égard des femmes présentée au Comité des Ministres (voir la Recommandation 1847 (2008))

De nouveaux rapports sont en cours d'élaboration au sein de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes concernant la question de la violence à l'égard des femmes (voir <http://assembly.coe.int>) :

- ❖ Agir pour combattre les violations de la personne humaine fondées sur le sexe, y compris les enlèvements de femmes et de filles (Rapporteuse : Mme Papadopoulou, Chypre, ADLE)
- ❖ Urgence à faire face aux crimes dits « d'honneur » (Rapporteur : M. Austin, Royaume-Uni, SOC)
- ❖ Le viol, y compris le viol marital (Rapporteuse : Mme Rupprecht, Allemagne, SOC)
- ❖ Femmes immigrées : un risque accru de violence domestique (Rapporteuse : Mme Woldseth, Norvège, EDG)

Toute nouvelle initiative de collaboration avec des assemblées parlementaires sera la bienvenue, tout particulièrement avec l'UIP pour la mise en œuvre de la Campagne du Secrétaire général de l'ONU pour l'élimination de la violence contre les femmes et les filles.

tefois important pour la société, car elle sera mieux à même de comprendre la portée du phénomène. Il est important de prendre conscience des coûts financiers réels de la violence à l'égard des femmes en les calculant en pourcentage du PNB, ainsi que par tête d'habitant en Europe.

Saviez-vous que, à en croire les études, les coûts se montent à 2 pour cent du PNB d'un pays, ce qui représente plus de € 500 par habitant en Europe ? Comment ce montant est-il calculé ? Il faut tenir compte des frais de police engendrés par la violence à l'égard des femmes, ainsi que des frais médicaux (médecin, hôpital). Lorsqu'une femme subit des maltraitances, elle ne se rend pas au travail et perd donc des journées de travail. Cela a aussi un coût. Lorsqu'une femme subit des violences, elle n'est pas la seule concernée, de nombreuses personnes le sont : sa famille tout d'abord, ses collègues de travail, ses amis, ses voisins. Tout le monde est concerné. Des milliards de journées de travail sont donc en cause. Une femme victime de violences a plus de difficultés à trouver un emploi et à grimper dans la hiérarchie. Les statistiques indiquent que les femmes prennent

trois fois plus de médicaments que les hommes, pour oublier et pour dormir. N'oublions pas non plus qu'une femme subissant des abus est 600 fois plus encline à envisager le suicide qu'un homme. Ceci a des conséquences et coûte aussi de l'argent. Nous devons y mettre un terme ! Les conséquences vont plus loin encore. Prenez un autre exemple : et les témoins ? Ce sont souvent les enfants, qui sont des témoins silencieux. Des études ont aussi prouvé qu'un garçon ayant vu sa mère subir des actes de violence aura tendance à violenter lui-même. Ce problème se transmet de génération en génération. Il faut en être conscients.

Les campagnes doivent continuer. D'autres points méritent d'être étudiés. Nous devons poursuivre notre travail. Deux cents initiatives parlementaires ont vu le jour en Europe. De nombreuses manifestations ont été organisées, mais nous ne devons pas nous en tenir là. Nous avons plaidé en faveur d'une convention visant à combattre les formes les plus répandues de violence à l'égard des femmes, qui devrait couvrir la violence domestique, les agressions sexuelles, le harcèlement, les mariages forcés,

ce qu'il convient d'appeler les « crimes d'honneur » et les mutilations génitales, à savoir une convention s'inspirant des trois « P » : prévention, protection, poursuites.

Permettez-moi enfin d'ajouter les quelques mots suivants : chaque jour, nous entendons parler de nombre de conflits et discutons de tous les endroits du monde dans lesquels la violence fait rage, en Inde, en Géorgie, en Bosnie Herzégovine, au Kosovo ou en République démocratique du Congo pour ne donner que quelques exemples récents. Mais laissez-moi vous dire que la violence à l'égard des femmes ressemble à une guerre civile interminable car, chaque année, chaque jour, chaque heure, des milliers de femmes périssent aux mains de leur partenaire, ex-partenaire ou conjoint. Nous ne pouvons vraiment pas permettre que ce fléau se transmette

aux nouvelles générations. C'est une catastrophe, qui frappe pays riches et pays pauvres confondus. Il ne s'agit pas d'un problème cantonné à l'Amérique, l'Afrique, l'Europe ou l'Asie. Non. La frontière réelle se situe entre ceux qui sont prêts à accepter (sans lever le petit doigt) que leurs femmes, filles, sœurs, mères, soient victimes d'abus et qui ne se sentent pas concernés par leurs collègues, et ceux qui sont touchés et ne considèrent pas qu'il s'agit d'une violation « acceptable » des droits de l'homme. Nous sommes des citoyens de chair et de sang et nous partageons émotions et responsabilités. Nous devons lutter pour une société plus consciente de l'existence des deux sexes. Nous devons nous engager ensemble, hommes et femmes, ensemble à l'instar du titre de la chanson de Paul McCartney et de John Lennon. Ensemble. Ensemble nous vaincrons! ■



## Étude de cas : Inde

# Faire de la lutte contre la violence à l'égard des femmes une priorité

**Mme Alika Khosla**

Directrice associée de Breakthrough, Inde

*Breakthrough* est une organisation internationale active dans le domaine des droits de l'homme, qui a des bureaux dans les deux plus grandes démocraties du monde, à savoir l'Inde et les États-Unis. Elle existe depuis le début de ce millénaire et est porteuse d'une vision ambitieuse, celle de faire passer son message à des millions de personnes dans le pays, de sensibiliser l'opinion publique à la violence dont sont victimes les femmes et de mener des actions éducatives au niveau local. En effet, la violence contre les femmes est une pandémie mondiale et, malheureusement, l'Inde est un des pays où ce type de violations des droits humains est le plus répandu.

Pour empêcher ces pratiques abusives, *Breakthrough* estime qu'il faut changer les mentalités en profondeur tout en travaillant main dans la main avec l'État et en impliquant les collectivités et les jeunes.

L'organisation a mis au point une stratégie à plusieurs échelons, qui fait appel à différents type de médias, y compris les nouveaux moyens de communication et des formations sur le terrain. Elle a mis au point de puissantes campagnes de publicité pour toucher des millions de foyers par l'intermédiaire de la télévision et de la radio. Ses campagnes sont traduites dans les langues locales des régions où elles seront diffusées.

*Breakthrough* utilise les nouveaux médias, comme Internet, les blogs et les jeux, pour retenir l'attention d'un public urbain jeune. L'organisation est aussi à l'origine d'importants programmes de formation, qui conduisent à la constitution d'un pool de 'Défenseurs des droits'. Les formateurs de *Breakthrough* se déplacent de villes en villages avec ces 'défenseurs des droits' pour former les jeunes marginalisés et les responsables locaux afin qu'ils puissent servir de catalyseurs et aident à faire changer les mentalités. Autrement dit, *Breakthrough* est

une organisation qui mène campagne directement auprès de la population dans tout le pays.

En Inde, nous devons mener un combat permanent contre les structures de pouvoir et les normes sociales profondément ancrées dans les mentalités, qui réaffirment le rôle subordonné des femmes, particulièrement en Inde, où les femmes sont confrontées à la violence dès leur conception et pendant toute leur vie. Les données qui ressortent de l'enquête nationale sur la santé et la famille qui a été menée en 2005-2006 montrent qu'il est impératif d'intervenir pour rectifier la situation. L'enquête a en effet révélé qu'une femme sur trois est confrontée à la violence dans son foyer; de plus, un tiers de tous les délits contre les femmes qui ont fait l'objet d'une plainte ont été commis par des membres de la famille proche et plus de la moitié des femmes en Inde (54 %) pensent que le fait qu'un mari frappe sa femme peut se justifier dans certaines circonstances. Trente-cinq pour cent des femmes âgées entre 15 et 49 ans ont reconnu avoir été victimes d'actes de violence physique et sexuelle.

*« Breakthrough estime qu'il faut changer les mentalités en profondeur tout en travaillant main dans la main avec l'État et en impliquant les collectivités et les jeunes. »*

Au vu de ces résultats, il apparaît clairement que ce problème doit constamment être au centre des politiques sociales si l'on veut que les choses changent réellement. Pour parvenir à traduire les législations progressistes en action sociale, il faut réduire l'écart entre théorie et pratique, susciter l'intérêt durable de l'opinion publique et donner aux collectivités les

moyens d'agir. C'est là que le rôle et les campagnes de *Breakthrough* revêtent toute leur importance.

Pour associer les collectivités locales de manière novatrice, *Breakthrough* a mis au point une toute nouvelle campagne intitulée *Bell Bajao*, ce qui signifie « Sonnez la cloche ». Il s'agit d'un appel à l'intention des citoyens, hommes et garçons compris, pour les inciter à tirer la sonnette d'alarme en brisant le silence et à prendre position contre la violence familiale. Avec cette campagne, on veut montrer que les gens savent parfaitement que la violence intra-familiale n'est pas une affaire privée et que les comportements violents sont inacceptables.

Par ailleurs, la campagne a aussi vocation à sensibiliser l'opinion publique à la loi de 2005 sur la protection des femmes contre la violence familiale, qui est relativement peu connue. Cette loi, qui est très progressiste, donne une définition plus large de la violence et les victimes de maltraitance peuvent facilement y avoir accès puisque soit la femme, soit un tiers agissant en son nom peut déposer plainte pour incident familial.

*Bell Bajao* est une campagne qui repose sur plusieurs supports médiatiques. On la retrouve notamment sur les chaînes publiques dans des annonces télévisées, sous forme d'imprimés publicitaires, de messages radiodiffusés, sur des panneaux et des tracts où l'on peut lire des données statistiques sur l'ampleur de la violence contre les femmes dans le pays.

Pour la première fois, *Breakthrough* a utilisé des camionnettes équipées d'installations vidéo et a ainsi pu relayer à plus petite échelle l'information des médias de grande diffusion. Les camionnettes ont voyagé dans six districts pendant plus de 150 jours, parcourant 75 000 km et touchant environ 800 000 personnes.

Les camionnettes étaient accompagnées d'une troupe de théâtre de rue dont la présence permettait d'assurer la participation du public et une interaction avec les spectateurs. Des outils d'animation classiques, comme des jeux et des quizz, ont été utilisés pour attirer les gens et les sensibiliser aux questions clés, aux idées préconçues et aux réalités sur la violence familiale, ainsi que pour les informer de l'existence de la nouvelle loi sur la violence familiale et leur faire prendre conscience de la stigmatisation et de la violence auxquelles les femmes séropositives sont confrontées quotidiennement.

La campagne a été conçue à titre bénévole par la principale agence publicitaire du pays, Ogilvy. Elle

bénéficie du soutien des autorités indiennes, notamment du Ministère de la protection de la femme et de l'enfance. Avec leur concours, la campagne de sensibilisation est actuellement diffusée sur toutes les chaînes sportives du pays pendant les matchs de cricket.

Alors que les matériels de campagne diffusés par les médias touchent beaucoup de monde dans le pays et ont une portée sur l'ensemble du territoire, les interventions réalisées sur le terrain se limitent à trois États où l'organisation a tissé des liens de partenariats privilégiés.

Par l'intermédiaire de ses Programmes où interviennent des défenseurs des droits (Rights Advocate), *Breakthrough* a pu sensibiliser l'année passée plus de 38 000 personnes, dont des jeunes, au problème de la violence contre les femmes.

Cette année, l'organisation a dispensé des formations directes avec le concours de 800 personnalités dirigeantes dans les collectivités, touchant ainsi plus de 22 500 personnes. En partenariat avec 20 organisations, quelque 80 000 personnes ont participé à des manifestations, des ateliers et des représentations de théâtre de rue organisés par des animateurs de groupes de jeunes. Plus de 50 d'entre eux ont accompagné les camionnettes dans leur périple, diffusant des informations et sensibilisant les gens à la cause des femmes sur leur passage.

*« Pour associer les collectivités locales de manière novatrice, Breakthrough a mis au point une toute nouvelle campagne intitulée Bell Bajao, ce qui signifie 'Sonnez la cloche'. Il s'agit d'un appel à l'intention des citoyens, hommes et garçons compris, pour les inciter à tirer la sonnette d'alarme en brisant le silence et à prendre position contre la violence familiale. »*

La stratégie de communication de *Breakthrough* repose sur une étude approfondie de suivi et d'évaluation, qui lui permet de prendre la mesure des lacunes existantes et des changements à apporter sur

le plan des connaissances, des attitudes et des pratiques, aussi bien au niveau individuel que collectif.

Quatre mois avant la conception de la campagne, l'étude initiale qui a été menée a permis de révéler que 3,3 pour cent des personnes interrogées connaissaient l'existence de la loi de 2005 sur la protection des femmes contre la violence familiale, que 70 pour cent d'entre elles ne considéraient pas les violences sexuelles et les abus de pouvoir économique comme une forme de violence familiale et que 80 pour cent d'entre elles estimaient que les membres de la collectivité et de la famille devraient intervenir si un mari maltraite sa femme. Cependant, de nombreuses personnes interrogées ne souhaitaient pas se mêler des affaires des autres ou étaient réticentes à l'idée d'être impliquées dans une affaire juridique, alors que certains pensaient que leur intervention était superflue, estimant que d'autres personnes pouvaient le faire à leur place.

En ce qui concerne la stratégie d'évaluation de *Breakthrough*, pendant les deux prochaines années, l'organisation compte mener une analyse à mi-parcours et une étude quantitative et qualitative pour faire le point sur l'efficacité de ses actions. À l'aide de ces données, elle entend évaluer l'incidence de ses interventions sur le plan des connaissances, des attitudes et des pratiques, ce qui lui permettra aussi d'affiner ses stratégies et de faire profiter le public de ses conclusions. En outre, le Centre international de recherche sur les femmes (ICRW) mène actuellement une étude des incidences directes de ses programmes de formations des chefs de collectivité.

Depuis sa mise en place, *Breakthrough* fait appel aux médias et à des campagnes de sensibilisation pour que le thème de la violence exercée contre les femmes soit régulièrement abordé. La vidéo musicale *Mann ke Manjeere*, diffusée sur des chaînes

musicales populaires en Inde, y compris sur MTV, a été désignée meilleure vidéo musicale pour l'année 2001 et elle a été traduite en anglais, français et espagnol et utilisée par divers groupes dans le monde entier, notamment en Iran, au Kazakhstan, au Népal et en Turquie.

Sa précédente campagne intitulée « *Is this justice* » a touché plus de 35 millions de personnes et était axée sur la stigmatisation et la discrimination dont sont victimes les femmes vivant avec le VIH/sida et sur le thème du droit au logement pour les personnes séropositives.

*Breakthrough* a intensifié la portée et l'impact de cette campagne en mettant en place des partenariats public-privé, auxquels participent des entreprises comme l'agence de publicité O&M et des chaînes de télévision. La campagne a aussi été relayée par l'intermédiaire de formations du personnel des milieux professionnels et d'actions menées par les gouvernements – notamment sous la forme d'un appui de la part du Ministère de la protection de la femme et de l'enfance et d'actions de sensibilisation des services de police aux intérêts des femmes – et par des organisations non gouvernementales, notamment celles travaillant pour les droits des femmes mais aussi celles actives dans d'autres secteurs, notamment le développement des moyens de subsistance des populations, les ressources agricoles et les exploitations forestières, et, enfin, par des groupes d'entraide.

Les parlementaires sont bien placés pour faire évoluer la situation et entretenir les mécanismes de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, ainsi que pour mettre au point des techniques et des stratégies visant à favoriser l'adoption de lois progressistes réprimant les violences contre les femmes. ■

## ENCADRÉ 3 : TOUS UNIS POUR METTRE FIN À LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES, 2008-2015



Campagne du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

### Objectif premier

- Cette campagne a été lancée le 25 février 2008 pour sensibiliser le public et mobiliser les politiques et les ressources nécessaires pour prévenir toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles et y répondre.
- Elle se poursuivra jusqu'en 2015, date butoir pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.

### Parties prenantes

La campagne *Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes* est un **programme collectif** visant à mobiliser un large éventail d'intervenants dans le cadre d'un effort mondial et à les amener à associer leurs initiatives à l'action du Secrétaire général de l'ONU.

Ces intervenants sont les suivants :

- les gouvernements
- la société civile
- les associations de femmes
- les jeunes
- le secteur privé
- les médias
- l'ensemble du système onusien
- des hommes et des femmes à titre individuel

### Les cinq résultats clés

La campagne *Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes* vise avant tout à atteindre les cinq résultats ci-après, dans tous les pays, à l'horizon 2015 :

- **adoption et application de lois nationales** réprimant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

- **adoption et mise en œuvre de plans d'action nationaux multisectoriels** privilégiant la prévention qui soient dotés de moyens suffisants.
- **mise en place de systèmes de collecte et d'analyse de données** sur l'ampleur de diverses formes de violence à l'égard des femmes et des filles.
- **lancement de campagnes nationales et/ou locales** et mobilisation de la société avec divers types d'intervenants de la société civile pour prévenir la violence et venir en aide aux femmes et aux filles maltraitées.
- **efforts systématiques visant à lutter contre la violence sexuelle dans les situations de conflit** et à protéger les femmes et les filles de la pratique des viols systématiques comme tactique de guerre, et mise en œuvre des lois et politiques pertinentes.

### Action du Secrétaire général de l'ONU

Le Secrétaire général :

- va personnellement à la rencontre des **responsables politiques du monde entier** pour encourager l'action au moyen de campagnes nationales
- **engage les États** à revoir les lois applicables et à les remanier ou à en adopter de nouvelles afin que la violence à l'égard des femmes soit traitée globalement
- appelle les **organisations régionales** à définir des priorités et des objectifs
- constitue un **réseau mondial de dirigeants hommes pour faciliter la mobilisation des hommes et des garçons** dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Pour plus d'informations, prière de visiter le site web de la Campagne : <http://endviolence.un.org/> (ce site existe dans toutes les langues de l'ONU).

## Encadré 4

### La campagne de l'UNIFEM « Dites NON à la violence envers les femmes »

La campagne de l'UNIFEM *Dites non à la violence envers les femmes* vise à appuyer la campagne du Secrétaire général de l'ONU *Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes* en créant une vaste mobilisation à l'échelle mondiale. Grâce à un effort de sensibilisation et en recueillant le plus grand nombre possible de signatures de personnes déterminées à faire cesser la violence envers les femmes, cette initiative veut démontrer qu'il existe un mouvement global de personnes souhaitant que, partout dans le monde, la lutte contre la violence envers les femmes devienne la priorité des États.

Dans le cadre de la 119<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP tenue à Genève en octobre 2008, plus de 200 parlementaires venus d'environ 70 pays ont souscrits à cette campagne et se sont engagés à faire de la lutte contre la violence envers les femmes une priorité aux plans national et international. La campagne de l'UNIFEM a reçu un soutien décisif de l'UIP. Toutes les femmes siégeant au Comité de coordination des femmes parlementaires y ont en effet apporté leur voix et ont accepté de s'en faire les porte-paroles à l'UIP, dans leurs parlements respectifs et auprès du public.

Site web de la campagne de l'UNIFEM *Dites non à la violence envers les femmes* :  
<http://www.unifem.org/campaigns/vaw/>

## Encadré 5 : Parlements contre la violence envers les femmes, Campagne de l'Union interparlementaire



Campagne de l'Union interparlementaire

La violence envers les femmes et les filles peut prendre de nombreuses formes et n'est pas confinée à une culture, à une région ou un pays donnés, ni à un groupe spécifique de femmes. Sévissant tant dans la vie publique que dans la vie privée, elle menace les droits, la liberté, la santé, la qualité de vie, voire la vie même de femmes, quelle que soit leur nationalité, leur âge et leur condition sociale. Comment mettre fin à cette violation des droits de l'homme la plus répandue à l'échelle de la planète ? Comment lutter contre ce fléau dont les conséquences et les coûts hypothèquent le développement des sociétés ? Lors de la 114<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP, tenue à Nairobi en 2006, les **153 Parlements membres de l'Organisation ont adopté une résolution sur la manière dont les parlements peuvent et doivent promouvoir des moyens efficaces de lutte contre la violence envers les femmes dans tous les domaines.**

Consciente que les initiatives visant à éliminer ce type de violence exigent un effort soutenu et systématique, l'UIP a lancé en 2008 **une campagne et un programme de travail pour appuyer l'action des parlements visant à mettre fin à la violence envers les femmes.** Cet engagement vise en outre à promouvoir et à faire connaître la contribution des parlements à la campagne internationale sans précédent d'éradication de la violence envers les femmes. Les parlements ont un rôle clé à jouer dans cette dynamique globale car l'adoption de lois réprimant toutes les formes de violence envers les femmes et les filles, conformément aux normes internationales, est au cœur de leur travail législatif.

La stratégie de l'Union interparlementaire :

- met l'accent sur toutes les formes de violence envers les femmes au niveau international, régional et national;
- englobe les hommes et les femmes parlementaires;
- s'appuie sur le leadership politique des parlements et des parlementaires pour impulser le changement;
- vise à répondre aux préoccupations et attentes particulières des parlements et des parlementaires.

L'UIP va entreprendre une série d'activités ayant trois buts :

- mettre en place un cadre juridique solide et efficace;
- veiller à l'application de la législation;
- sensibiliser l'opinion au problème de la violence envers les femmes et le rendre plus visible.

Ces activités seront les suivantes :

- organisation de séminaires régionaux et nationaux;
- programme d'assistance technique aux parlements sur la violence envers les femmes;
- réalisation d'un site web et d'outils de communication;
- incitation à participer à des activités et campagnes publiques, notamment la célébration de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes – fixée au 25 novembre.

Pour plus ample information, voir la section sur la violence envers les femmes sur le site de l'UIP : [www.ipu.org/VAW](http://www.ipu.org/VAW).

Adresse de contact : [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org).







**QUE FAIRE ENSUITE ? STRATEGIES POUR L'AVENIR**

9

## Vue d'ensemble et débat

Cette séance portait sur les priorités des **commissions parlementaires** et les mécanismes nécessaires pour progresser. Quels moyens d'action pour les commissions parlementaires ? Quels doivent être leurs priorités et leurs engagements ? Quelles sont les possibilités de coopération avec les organisations internationales et d'autres partenaires concernés ?

Les conférencières étaient : Mme Dominique Tilmans, Présidente du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du Sénat belge et Mme Yobate Bakali-Kolani, députée, Membre de la Commission des droits de l'homme de l'Assemblée nationale du Togo. Mme Tilmans a parlé de l'action du Comité de l'égalité des chances et des commissions parlementaires belges en général face à la violence à l'égard des femmes. Mme Bakali-Kolani a évoqué le travail accompli au Togo en la matière et les obstacles devant être surmontés.

**Mme Tilmans : le Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes** du Sénat belge est un bon exemple de l'action pouvant être entreprise par les commissions parlementaires face aux violences sexistes. Ce Comité analyse, sous l'angle de l'égalité des chances, les initiatives législatives des parlementaires et assure l'examen et le suivi des politiques gouvernementales. Il assure également le suivi de la politique européenne et internationale, toujours sous l'angle de l'égalité. Le Comité rend des avis sur toutes sortes de questions touchant aux violences à l'égard des femmes et organise des visites à de nombreux pays pour partager expériences et bonnes pratiques. Le Comité a un rôle **exclusivement consultatif**. Il rend des avis mais en aucun cas il ne peut déposer de propositions de loi.

Un comité consultatif reste indéniablement un atout, mais plusieurs éléments limitent son efficacité. D'abord, pour qu'une commission parlementaire obtienne des résultats, elle doit **dépasser les cliva-**

**ges des partis**. Or les divisions partisans prévalent, parfois, sur la solidarité entre femmes, au détriment de l'action menée. Ensuite, il faut absolument que des hommes fassent partie des commissions et comités pour l'égalité entre les sexes. Sans **participation masculine** les votes de ces organes perdent en crédibilité. Les résistances à la lutte contre les violences faites aux femmes sont tenaces. Les femmes membres de **commissions parlementaires** doivent contester avec détermination les préjugés, changer les normes et user de leur pouvoir pour se soutenir entre elles.

**Mme Bakali-Kolani : La collaboration** avec les autres pays et les organisations internationales est le meilleur moyen de s'enrichir en s'informant sur différentes expériences. Les commissions parlementaires ne doivent donc pas hésiter à visiter divers pays pour voir comment ils font face à des difficultés similaires. La Commission des droits de l'homme de l'Assemblée nationale du Togo organise des séminaires qui devraient, elle l'espère, attirer des participants de tous les pays voisins. Cela permettra d'ouvrir **des perspectives régionales**. Les États dotés de systèmes développés de lutte contre les violences faites aux femmes doivent servir d'exemple à ceux qui ont des difficultés. Les organisations internationales peuvent aider les États en mettant au point des outils concrets, tels que des guides et des recueils de bonnes pratiques organisés par région géographique. En effet, les énormes différences entre les contextes africain et européen ne sont pas suffisamment prises en compte au niveau international. Beaucoup des recommandations adoptées au niveau international ne sont pas applicables dans des pays où sévissent la pauvreté, l'illettrisme et les maladies. Les organisations régionales et internationales doivent collaborer avec les membres de la société civile, les parlementaires

et les décideurs de certaines régions pour les aider à faire de la lutte contre les violences sexistes une priorité.

### Débat en plénière

- Quelle est l'action de votre commission parlementaire face aux violences à l'égard des femmes ?
- A quelles difficultés êtes-vous confronté dans votre travail ?
- Que fait le parlement pour aider votre commission à travailler efficacement ?
- Des hommes participent-ils au travail de votre commission ?
- Votre commission coordonne-t-elle son action sur la violence à l'égard des femmes et sur les questions d'égalité entre les sexes avec celle d'autres organismes parlementaires ?
- Votre commission travaille-t-elle régulièrement avec des associations féminines ?
- Que faudrait-il faire pour renforcer l'action de votre commission ?

Les participants ont réfléchi aux mesures qui permettraient de passer des recommandations aux actes. La priorité pour les commissions parlementaires est **d'harmoniser les lois** sur la violence à l'égard des femmes avec les autres lois comme celles sur le commerce et la famille. Une coordination étroite s'impose, estiment-ils, pour que les amendements nécessaires soient apportés. L'expérience montre aussi que les commissions parlementaires les plus efficaces transcendent les clivages des partis et comportent un nombre élevé d'hommes.

Beaucoup de participants insistent sur l'importance de la **dimension régionale** de la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Les membres des commissions parlementaires ont beaucoup à apprendre des autres parlementaires de leur région. Le Conseil de l'Europe a mis en place un réseau de **parlementaires contact** pour renforcer l'action nationale et la cohésion régionale. Beaucoup considèrent que cette méthode est efficace car elle permet

aux parlementaires des divers pays d'apprendre les uns des autres. De l'avis général, ce système doit être maintenu.

*« Il faut absolument que des hommes fassent partie des commissions et comités pour l'égalité entre les sexes. Sans participation masculine les votes de ces organes perdent en crédibilité. »*

Les participants pensent qu'il faut continuer de **briser le silence** sur les violences faites aux femmes, rappelant qu'il est difficile de changer les mentalités. Les tabous sociaux, l'opposition des gouvernements à la criminalisation de certaines formes de violence, notamment le viol conjugal, ne permettent pas aux commissions parlementaires de s'acquitter efficacement de leur mission. Pour remédier à la situation, lesdites commissions doivent faire preuve d'audace. Elles doivent organiser réunions et séminaires sur ces sujets au niveau des gouvernements, mais aussi à la base. Pour sensibiliser l'opinion, les commissions parlementaires doivent veiller à ce que des femmes fassent partie des conseils locaux. Ces femmes seraient ainsi en mesure d'en rallier d'autres au niveau local.

D'autres participants ont rappelé qu'il est difficile de lutter contre l'indifférence à tous les niveaux du gouvernement. Les commissions parlementaires chargées de l'égalité entre les sexes ont du mal à obtenir les financements nécessaires à leur travail. Il leur a été recommandé, à cet égard, de veiller à ce que des femmes soient élues à des postes élevés de responsabilité, par exemple à la commission des finances, et de réclamer des augmentations de budget. Il faut donc redoubler d'efforts pour encourager les femmes à se porter candidates. Les parlements pourraient envisager, à cette fin, des systèmes de **quotas**, comme mesure provisoire pour accroître la participation féminine. ■

# Quelle action parlementaire ? : Exemple de la Belgique

**Mme Dominique Tilmans**

Sénatrice, Présidente du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, Belgique

Cet exposé présente d'un point de vue autocritique le Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du Sénat belge. Il examine le fonctionnement de cette instance parlementaire et l'action qu'elle mène, avec d'autres commissions parlementaires, afin de parvenir à l'égalité entre les hommes et les femmes et de mettre fin à la violence contre les femmes. La présentation propose également des pistes pour renforcer dans ces domaines la coopération interparlementaire et avec les organisations internationales.

## Le Comité d'égalité des chances du Sénat belge

C'est le 18 janvier 1996, dans la foulée de la quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, tenue à Pékin, que le Sénat belge crée un comité spécialisé dans la problématique de l'égalité des genres. Ce Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes est composé de 17 sénateurs, dont 12 femmes et cinq hommes.

Il analyse, sous l'angle de l'égalité des chances, les initiatives législatives des parlementaires et il assure l'examen et le suivi des politiques gouvernementales. Il invite chaque année le ministre de l'égalité des chances à venir exposer son programme politique pour l'année à venir. Le Comité assure également le suivi de la politique européenne et internationale, toujours sous l'angle de l'égalité.

## L'action des commissions parlementaires

Si posséder un Comité d'avis pour l'égalité des chances reste indéniablement une chance, plusieurs éléments

limitent néanmoins son efficacité. D'abord, n'étant pas une commission, le Comité rend des avis et des recommandations mais en aucun cas il ne peut déposer de propositions de loi. Il s'avère également souvent difficile de réunir en nombre les sénateurs, en particulier les femmes, qui composent le Comité. De plus, au sein du Comité, la prise de position des partis politiques prévaut souvent sur la solidarité entre femmes; le lobbying « partitocratique » étant souvent plus puissant que le lobbying féminin.

Par ailleurs, les propositions de loi déposées lors de la précédente législature, notamment pour la lutte contre la violence intra familiale, ne parviennent pas à être adoptées à cause du blocage issu de l'appareil gouvernemental arguant qu'il existe déjà beaucoup d'outils, législatifs ou non, dans ce domaine.

D'autre part, des propositions de loi votées, notamment la loi sur le gender mainstreaming, ne sont pas toujours strictement appliquées.

Ces exemples témoignent de la forte résistance qui existe, non seulement dans les pays où les législations en termes de genre sont moins avancées, mais également en Belgique.

## Pourquoi le changement n'arrive-t-il pas ?

Il convient de souligner que le changement est en marche. Les femmes marquent des points. Peut-être sommes-nous trop pressées ? Mais nous ne devons pas oublier d'où nous venons et les avancées fondamentales que nous avons engrangées. En Belgique par exemple, il faut signaler qu'il y a 100 ans, les femmes n'avaient pas le droit à l'enseignement. Il y a 60 ans, elles obtenaient le droit de vote aux élections législatives, alors qu'il y a environ 30 ans, elles étaient toujours « assistées et autorisées » pour passer des actes notariés.

On constate donc une véritable révolution en 40 ans qui s'est en outre accélérée au cours des dernières années.

### **Que font les femmes de leur pouvoir (et ont-elles réellement conscience de leur pouvoir) ?**

On peut identifier trois pouvoirs essentiels dont disposent les femmes :

- a. Le pouvoir de l'éducation : un pouvoir essentiel dont nous disposons toutes et qui nous permet de changer fondamentalement le cours des choses. Mais qu'en faisons-nous? Très souvent, voire trop souvent, nous ne faisons que reproduire les stéréotypes.
- b. Le pouvoir de voter : les femmes étant plus nombreuses que les hommes, elles pourraient changer le cours de l'histoire. Malheureusement trop de femmes préfèrent voter pour des hommes (parfois très machistes de surcroît). En fait, les femmes ne sont pas toujours les meilleures défenderesses de la cause des femmes.
- c. Le pouvoir d'influencer le cours de sa vie : les hommes et les femmes n'ont pas les mêmes priorités, pas les mêmes approches. En cela ils sont complémentaires. Mais le drame des femmes c'est qu'elles n'ont pas assez confiance en elles et doutent trop souvent de leurs compétences. A cela s'ajoute le fait qu'elles ne sont pas suffisamment stratégiques. Elles mettent trop souvent un point d'honneur à bien travailler en oubliant le principal, à savoir se positionner.

La question reste donc fondamentale : que font les femmes de leur pouvoir ? Il serait très intéressant de nous pencher sur cette question dans nos parlements, nos comités d'égalité et pourquoi pas en faire le thème de la prochaine conférence de l'UIP.

### **Coopération interparlementaire et organisations internationales**

Je limiterai mes réflexions au travail de l'UIP, en soulignant qu'il est important de nous réunir, d'écouter et de comprendre les évolutions et les écueils dans chacun de nos pays. Mais les disparités entre nous sont énormes: par exemple, la Belgique a voté la loi gender mainstreaming alors que bien des pays parmi nous n'ont pas encore aboli l'excision dans les faits. Toutefois, la coopération et la collabo-

ration entre parlementaires sont non seulement enrichissantes, mais indispensables. Il appartient aux pays les plus avancés de jouer le rôle « d'aspirateur », de catalyseur pour aider et encourager les femmes des autres pays. Mais, il nous appartient aussi de ne pas décourager les pays les plus avancés. A cet égard, l'absence de nombreux pays à notre conférence m'interpelle.

Quelles sont les actions que nous pourrions mettre en œuvre pour l'avenir ? Mes deux propositions s'avèrent en fait très proches des actions menées par le Secrétaire général des Nations Unies.

D'abord, il serait pertinent d'établir un « cadastre » des meilleures actions et/ou bonnes pratiques, non pas par pays mais par zones géographiques. Cela permettrait à chaque pays de pouvoir se référer aux modèles les plus proches de ses coutumes, comme l'a fait remarquer la délégation de la Bolivie et celle du Burkina Faso. Ce cadastre serait un outil fort utile qui viendrait en support à nos comités d'égalité ainsi qu'au travail parlementaire.

*« Mais ne nous trompons pas de combat, il ne s'agit pas d'un combat contre les hommes. Il nous appartient au contraire de les convaincre et de les entraîner avec nous, et dieu sait comme nous savons être convaincantes quand nous le voulons. Il s'agit bien d'un combat contre toutes les violences, toutes les inégalités à l'égard des femmes. »*

Nous pourrions aussi rédiger une charte contre la violence envers les femmes et la faire signer par chacun des comités parlementaires pour l'égalité des chances de nos pays respectifs qui en assureraient également le vote dans nos assemblées. Cette charte s'articulerait en cinq points représentant cinq actions à mener, une par année, à décliner suivant les réalités de terrain de nos zones géographiques respectives. Cette charte pourrait être portée dans chacun de nos pays par un homme et une femme leaders, qui en seraient les ambassadeurs.

Le monde bouge, les femmes aussi. Les évolutions sont majeures et spectaculaires. Il est essentiel



de nous soutenir, de nous encourager et de porter haut et ensemble l'unité des femmes. Mais ne nous trompons pas de combat, il ne s'agit pas d'un combat contre les hommes. Il nous appartient au contraire de les convaincre et de les entraîner avec nous, et dieu sait comme nous savons être convaincantes quand nous le voulons. Il s'agit bien d'un combat

contre toutes les violences, toutes les inégalités à l'égard des femmes.

Marx disait « L'homme est l'avenir de l'homme ». Aragon l'a paraphrasé en disant « La femme est l'avenir de l'homme ». Ce serait merveilleux si demain des hommes paraphrasaient Aragon et déclareraient « L'homme est l'avenir de la femme » ! ■

## Prochaines étapes : Exemple du Togo

**Mme Yobate Bakali-Kolani**

Députée de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des droits de l'homme, Togo

Le Togo, qui sort petit à petit d'une crise sociopolitique de plus de 15 années, s'attèle à relever le défi de l'émancipation de la femme. Ainsi a-t-il ratifié tous les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la femme, notamment la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif.

L'incorporation des textes internationaux dans l'ordonnement juridique national reste un vaste chantier qu'il est nécessaire de débiter sans délai. Il est vrai que les grands problèmes auxquels est confronté notre pays à l'instar des autres pays africains, différent de ceux des pays occidentaux. Les problèmes togolais, liés essentiellement à la pauvreté endémique, ont pour corollaire la faim, l'analphabétisme, le VIH/sida, de sorte que la lutte contre les violences envers les femmes ne semble pas être une priorité, même si le gouvernement et la société civile ont déployé, ces dernières années, des efforts considérables dans ce sens.

Ainsi, en matière de genre, le Togo est loin d'atteindre les performances du Rwanda en ce qui concerne les quotas et la parité. Notons en outre que l'Assemblée nationale togolaise a été renouvelée à presque 95 pour cent de ses membres lors des récentes élections législatives du 14 octobre 2007. Elle compte sept commissions permanentes, dont la Commission des droits de l'homme et la Commission socioculturelle qui sont chargées de la question du genre. Les capacités des députés doivent être renforcées sur la question genre en matière d'élaboration de propositions de loi, notamment par un soutien logistique, financier et matériel, avec pour objectif d'arriver à la codification spécifique organisant et réprimant la violence à l'égard de la femme.

Les grands problèmes des pays africains évoqués précédemment étant les mêmes, il nous paraît que, pour parvenir à une meilleure efficacité, il faudrait mettre sur pied un comité régional regroupant les parlementaires de la sous-région ouest-africaine, où les violences faites aux femmes ont les mêmes origines, les mêmes causes et aboutissent aux mêmes conséquences.

*« Il nous paraît que, pour parvenir à une meilleure efficacité, il faudrait mettre sur pied un comité régional regroupant les parlementaires de la sous-région ouest-africaine, où les violences faites aux femmes ont les mêmes origines, les mêmes causes et aboutissent aux mêmes conséquences. »*

Ce comité sera composé de femmes et hommes parlementaires (députés ou sénateurs) issus des commissions parlementaires des droits de l'homme et socioculturelle et il aura pour mission d'échanger les points de vue et les expériences, d'interroger, de sonder les cultures, les coutumes et l'histoire africaines à la recherche des solutions adéquates et efficaces au règlement efficient des violences envers les femmes. Ce Comité aura également pour objectif, avec l'aide de l'UIP et des autres partenaires au développement, de se pencher résolument sur tous les aspects de ce débat, de manière à tendre vers l'harmonisation de la législation en la matière.

La Commission des droits de l'homme de l'Assemblée nationale du Togo a initié un projet de sé-

minaire qui va voir la participation de femmes parlementaires de six pays africains (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal et Togo). Au sor-

tir de ce séminaire, nous comptons mettre en place une cellule de femmes parlementaires sur les droits de l'homme. ■

## Liste des participants

### **M. Anders B. Johnsson**

Secrétaire général de l'Union interparlementaire

### **Invitée d'honneur**

#### **Dr. Pregaluxmi Govender**

Ancienne parlementaire, Afrique du Sud

### **Intervenants (par ordre alphabétique)**

#### **Mme María José Alcalá**

Conseillère principale, Section Mettre fin à la violence à l'égard des femmes, UNIFEM

#### **Mme Yobate Bakali-Kolani**

Députée de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des droits de l'homme, Togo

#### **Mme Christine Brautigam**

Responsable de la Section des droits de la femme, Division de la promotion de la femme/Département des affaires économiques et sociales, ONU

#### **M. Ynze de Jong**

Consultant

#### **Mme Yakin Ertürk**

Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences

#### **M. Chris Green**

Directeur exécutif, *The White Ribbon Campaign* (Campagne ruban blanc), Royaume-Uni

#### **Mme Rowena V. Guanzon**

Avocate, Professeur conférencier, Université des Philippines, Faculté de droit, Membre du Comité de pilotage, Asia Cause Lawyers Network

#### **Mme Claudia Herrmannsdorfer**

Comité de l'Amérique latine et des Caraïbes pour la défense des droits de la femme (CLADEM)

#### **Mme Arika Khosla**

Directrice associée de *Breakthrough*, Inde

#### **M. Steven Malby**

Chargé de recherche, Section de la statistique et des enquêtes, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD)

#### **Mme Katherine M.J. McKenna**

PhD, Département d'études sur les femmes et la recherche féministe, Université Western Ontario, Canada

#### **Mme Ludivina Menchaca**

Sénatrice, Mexique

#### **M. José Mendes Bota**

Vice-président de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, Rapporteur de la dimension parlementaire de la Campagne pour combattre la violence à l'égard des femmes, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

#### **Mme Emma Oteo Antuñano**

Institut d'études économiques et sociales d'Almenara, Espagne

#### **Mme Mercé Pigem Palmés**

Membre de la Chambre des députés espagnole, Membre de la Sous-commission parlementaire sur le suivi de la Loi sur la violence à l'égard des femmes

#### **Mme Elizabeth Powley**

Consultante en égalité des sexes et en gouvernance

**Mme Nadine Puechguirbal**

Conseillère, Les femmes et la guerre, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

**Mme Nathalie Stadelmann**

Service des traités des droits de l'homme, Haut-Commissariat aux droits de l'homme

**Mme Dominique Tilmans**

Sénatrice, Présidente du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre femmes et hommes, Belgique

**Participants****Algérie****BENMOUSSA, Tifour (M.)**

Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des affaires juridiques, administratives et des libertés

**BADRAOUI, Malika (Mme)**

Membre de l'Assemblée nationale

**Bahreïn****ABBAS HAFFAD, Nada (Mme)**

Membre du Conseil consultatif

**MOHAMMED AL-GAOU, Latifa (Mme)**

Membre du Conseil des Représentants

**ANWAR AL-QAISHAWI, Tareq (M.)**

Spécialiste des relations parlementaires

**Belgique****TILMANS, Dominique (Mme)**

Sénatrice, Présidente du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre femmes et hommes

**HERMANS, Margaret (Mme)**

Sénatrice

**COLEN, Alexandra (Mme)**

Membre de la Chambre des Représentants, Présidente du Comité d'avis pour l'émancipation sociale

**FLAHAUX, Jean-Jacques (M.)**

Membre de la Chambre des Représentants, Membre du Comité d'avis pour l'émancipation sociale

**SADAT, Iuna (Mme)**

Secrétaire de la Commission du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre femmes et hommes

**Bolivie****BALDOMAR CARDONA, Maria Silvia (Mme)**

Sénatrice

**Burkina Faso****YAMEOGO, Irène (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale

**ZERBO, Jean Gabriel (M.)**

Assistant parlementaire de la Commission de l'éducation, des affaires sociales et culturelles

**Burundi****BIMAZUBUTE, Générose (Mme)**

Deuxième Vice-présidente du Sénat

**Cameroun****ALIM YOUSOUF, Alidja (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale

**N'NOLO ONOBIONO, Marie Suzanne (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale

**NGANTCHA, Francis (M.)**

Mission permanente du Cameroun à Genève

**Canada****RUTH, Nancy (Mme)**

Sénatrice

**MORGAN, Clara (Mme)**

Analyste, Bibliothèque du Parlement

**Croatie****CAPARIN, Karmela (Mme)**

Parlementaire, Vice-présidente de la Commission de l'égalité entre hommes et femmes

**VRANIĆ, Biserka (Mme)**

Parlementaire, Membre de la Commission de l'égalité entre hommes et femmes

**PETEK-STUPAR, Martina (Mme)**

Conseillère à la Commission de l'égalité entre hommes et femmes

## Chypre

### **MAVRONICOLA, Roula (Mme)**

Membre de la Chambre des Représentants,  
Membre de la Commission permanente de l'égalité  
des chances entre hommes et femmes

## El Salvador

### **DE CABRERA, Ana Vilma (Mme)**

Députée de l'Assemblée législative, Membre de  
la Commission de la famille, de la femme et de  
l'enfance, Membre de la Commission de la culture  
et de l'éducation

### **GARCIA, Argentina (Mme)**

Députée de l'Assemblée législative, Membre de  
la Commission de la famille, de la femme et de  
l'enfance

### **RUIZ DE AMAYA, Victoria (Mme)**

Députée de l'Assemblée législative, Membre de  
la Commission de la famille, de la femme et de  
l'enfance

## Emirats arabes unis

Dr. AL QUBAISI, Amal Abdullah (Mme)  
Membre du Conseil national de la Fédération

## Espagne

### **PIGEM, Mercé (Mme)**

Membre de la Chambre des Députés, Membre de  
la Sous-commission parlementaire sur le suivi de la  
Loi sur la violence à l'égard des femmes

### **JUÁREZ, Rosa M. (Mme)**

Secrétaire du Groupe

## Gabon

### **MISSOULOUKAGNE, Marie (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale

### **MBIGUIDI NDINGA, Jean Christophe (M.)**

Député de l'Assemblée nationale, Vice-président de  
la Commission de la planification

## Georgie

### **KERVALISHVILI, Rusudan (Mme)**

Vice-présidente du Parlement

### **JASHI, Charita (Mme)**

Experte

## Grèce

### **KORKA, Athina (Mme)**

Membre du Parlement hellénique, Présidente de la  
Commission permanente spéciale pour l'égalité et  
les droits de l'homme

### **DRAGONA, Thalia (Mme)**

Membre du Parlement hellénique, Membre de la  
Commission permanente spéciale pour l'égalité et  
les droits de l'homme

### **KONSTAS, Panagiotis (M.)**

Conseiller de Mme Korka

## Inde

### **RANJAN, Ranjeet (Mme)**

Membre du Lok Sabha

### **RAMANA, L.V. (M.)**

Sous-Secrétaire, Secrétariat du Lok Sabha,  
Secrétaire de la délégation

### **WILLIAM, Raj (M.)**

Conseiller et Consul général de l'Inde à Genève

## Italie

### **RIVOLTA, Erica (Mme)**

Membre de la Chambre des Députés, Membre de  
la Commission de la culture, de la science et de  
l'éducation

### **RADONI, Susanna (Mme)**

Secrétaire du Groupe

### **MALUCELLI, Maria Paola (Mme)**

Interprète

## Jordanie

### **MOMANI, Najh (M.)**

Membre de la Chambre des Représentants

### **AL-ADOWAN, Samer (M.)**

Conseiller

## Madagascar

### **VOIZY, Blandine Rasoamanary (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale

### **AMADY, Rosina (Mme)**

Mission permanente de Madagascar



## Malaisie

**Dr. YEN YEN, Ng (Mme)**

Ministre de la femme, de la famille et du développement communautaire

**EE CHIN, Yong (Mme)**

Secrétaire personnelle du Ministre

**SINGH, Harjeet (M.)**

Sous-secrétaire du Ministère des femmes, de la famille et du développement communautaire

## Mexique

**CERVANTES RODRÍGUEZ, Aurora (Mme)**

Membre de la Chambre des Députés

**MENCHACA, Ludivina (Mme)**

Sénatrice

**SOTO, María Enriqueta (Mme)**

Assistante

## Pakistan

**NASEEB KHAN, Gul (M.)**

Sénateur

**ALI, Mehboob (M.)**

Co-secrétaire du Sénat

**KHOKHER, Aftab Ahmad (M.)**

Conseiller à la Mission permanente du Pakistan

## Portugal

**PACHECO, Duarte (M.)**

Membre de l'Assemblée de la République

## République arabe syrienne

**BAKKOUR, Souadcheikh (Mme)**

Députée de l'Assemblée du Peuple,  
Présidente de l'Union générale syrienne  
des femmes

## République de Corée

**KIM, Seung Gi (M.)**

Attaché législatif auprès de la Mission coréenne à Genève

**SON JI HWA (Mme)**

Chargée de programme

**LEE MIN JEONG (Mme)**

Chargée de programme

## Roumanie

**TOMA, Florentina Marilena (Mme)**

Membre de la Chambre des Députés, Membre de la Commission de l'égalité des chances entre hommes et femmes

**DUMITRESCU, Cristina (Mme)**

Secrétaire du Groupe, Chef de la Division des organisations parlementaires internationales du Sénat

**LEPADATU, Lucia-Cornelia (Mme)**

Conseillère parlementaire, Commission de l'égalité des chances entre femmes et hommes de la Chambre des Députés

## Sénégal

**NDIONGUE, Ndèye Bakhaw (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale

## Suède

**HAGG, Carina (Mme)**

Membre du Riksdag, Membre de la Commission des affaires étrangères

## Togo

**BAKALI-KOLANI, Yobate (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des droits de l'homme

**AMEGANVI, Djigbodi Isabelle (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale, Deuxième Rapporteur de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale

**TCHOHLO, Akossiwa (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission sur le développement économique et l'aménagement du territoire

**ATCHOLI, Essossolame (Mme)**

Directrice de la Questure de l'Assemblée nationale

## Viet Nam

**NGUYEN THI BACHMAI (Mme)**

Députée de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des affaires étrangères

**NGUYEN DINH LIEU (M.)**  
Député de l'Assemblée nationale,  
Membre de la Commission des affaires sociales

**NGUYEN MINH HA (Mme)**  
Député de l'Assemblée nationale

**DUONG NGOC BICH (Mme)**  
Directrice adjointe, Bureau de l'Assemblée  
nationale, Département des affaires sociales

**TRAN THI MINH NGUYET (Mme)**  
Chargée des relations, Bureau de l'Assemblée  
nationale, Département des affaires sociales

**NGHIEM PHONG VU (Mme)**  
Chargée des relations, Bureau de l'Assemblée  
nationale, Département des affaires étrangères

## Zimbabwe

**MATAMISA, Erimenzia (Mme)**  
Membre de l'Assemblée

**DOKA, Rudo N.E. (Mme)**  
Directrice des relations extérieures

## Membre associé

### Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

**MENDES BOTA, José (M.)**  
Vice-président de la Commission pour l'égalité  
des chances entre femmes et hommes,  
Rapporteur de la dimension parlementaire de la  
Campagne pour combattre la violence à l'égard  
des femmes

**AFFHOLDER, Sylvie (Mme)**  
Co-secrétaire de la Commission pour l'égalité des  
chances entre femmes et hommes

## Observateurs

### Comité inter-africain

**RAS-WORK, Berhane (Mme)**  
Directrice exécutive

## Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

**PALMIERI, Sonia (Mme)**  
Conseillère internationale sur le genre, Programme  
des Nations Unies pour le développement (PNUD)  
- Viet Nam

## Fondation des Nations Unies pour la population (FNUAP)

**TELLIER, Siri (Mme)**  
Directrice, Bureau de Genève

**CHERIF, Linda (Mme)**  
Assistante

## Organisation mondiale contre la torture (OMCT)

**DUARTE, Mariana (Mme)**  
Représentante

## Autre observateur

**RIDDEL-NIXON, Elizabeth (Mme)**  
Professeur à l'Université Western Ontario, Canada

## Secrétariat

### Union interparlementaire

**JABRE, Kareen (Mme)**  
Responsable, Programme du Partenariat entre  
hommes et femmes

**HILAL-CHOUKAIR, Zeina (Mme)**  
Chargée de projet, Programme du Partenariat  
entre hommes et femmes

**FILION, Brigitte (Mme)**  
Chargée de programme, Programme du  
Partenariat entre hommes et femmes

**SISTEK, Valeria (Mme)**  
Assistante administrative, Programme du  
Partenariat entre hommes et femmes

**KAMINKER, Melissa (Mme)**  
Secrétariat de l'UIP





Créée en 1889, l'Union interparlementaire est l'organisation internationale qui rassemble les représentants des parlements. Foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale, elle œuvre en vue de la paix et de la coopération entre les peuples et en vue de l'affermissement des institutions représentatives.

**Siège :**

Union interparlementaire  
5 chemin du Pommier  
Case postale 330  
CH-1218 Le Grand-Saconnex / Genève  
Suisse

Téléphone : +41 22 919 41 50  
Fax : +41 22 919 41 60  
E-mail : [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
<http://www.ipu.org>

**Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies :**

Union interparlementaire  
220 East 42nd Street - Suite 3002  
New York, N.Y. 10017  
Etats-Unis d'Amérique

Téléphone : +1 212 557 58 80  
Fax : +1 212 557 39 54  
E-mail : [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)  
<http://www.ipu.org>