

**LUTTE CONTRE  
LES VIOLENCES  
FAITES AUX FEMMES :  
LA FRANCE  
DOIT MIEUX FAIRE**

**RAPPORT 2010  
AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**C**réée en 1961 et Prix Nobel de la paix en 1977, Amnesty International est un mouvement mondial composé d'hommes et de femmes venus d'horizons divers et répartis dans le monde, qui œuvrent pour le respect et la protection de tous les droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Amnesty International est indépendante de toute tendance politique, de tout intérêt économique ou croyance religieuse et s'appuie sur un réseau de plus de 2,7 millions de membres et de sympathisants dans plus de 150 pays et territoires. Amnesty International mène de front ses missions de recherche et d'action dans le but de prévenir et de faire cesser les graves atteintes aux droits humains, quels qu'ils soient – civils, politiques, sociaux, culturels ou économiques. Pour mener à bien ces missions, elle ne cherche à obtenir ni n'accepte aucune subvention ni aucun don des Etats ou des partis politiques.

Amnesty International France (AIF) a été créée en 1971. Son financement repose essentiellement sur la générosité du public (plus de 200 000 donateurs actifs), sur les ventes de produits de soutien et les cotisations de ses membres (près de 20 000). Amnesty International France est agréée par le Comité de la charte du don en confiance et se soumet à son contrôle pour le respect des principes de la charte de déontologie : fonctionnement statutaire et gestion désintéressée, rigueur de la gestion, qualité de la communication et de la collecte de fonds, transparence financière.

# Lutte contre les violences faites aux femmes : la France doit mieux faire

Février 2010

SF : SF10F010

Référence : 530.003

*En couverture* : extrait d'un des trois visuels de la campagne générique « Les violations des droits humains sont toujours à la mode », réalisée par TBWA\PARIS pour Amnesty International France - 2010.

AMNESTY INTERNATIONAL FRANCE

76 boulevard de la Villette - 75019 Paris

[www.amnesty.fr](http://www.amnesty.fr)

# Introduction générale

**E**n 2006, Amnesty International publiait un rapport « *Violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État* ». Amnesty International rappelait à l'État ses obligations de garantir et de faire respecter les droits humains, dont la violence faite aux femmes constitue une violation.

Force est de constater qu'aujourd'hui, en France, la violence contre les femmes au sein du couple n'a pas diminué. En 2008, 156 femmes sont décédées, victimes de leur compagnon ou ex-compagnon, soit un décès tous les deux jours et demi<sup>1</sup>. Sur la même année, 27 hommes sont également décédés, victimes de leur compagne ou ex-compagne, 11 d'entre eux étaient auteurs de violence sur leur partenaire. Les femmes sont donc en très grande majorité victimes de cette violence qui est une violence spécifique, universelle mais pas inévitable.

Peu de victimes accèdent à la justice. En 2007 et 2008, moins de 10% des femmes victimes de violence commises par leur conjoint auraient porté plainte<sup>2</sup>.

De même, les mutilations sexuelles féminines sont en régression dans notre pays mais n'ont pas disparu. Les mariages forcés sont un phénomène encore très mal évalué en France. Les victimes de la traite des êtres humains sont mal protégées car mal identifiées.

Pourtant depuis 2006, la France a renforcé la législation et les pratiques visant à prévenir et réprimer les violences faites aux femmes. Ces violences relèvent de plus en plus du droit pénal, les auteurs sont de plus en plus poursuivis et punis, les victimes sont davantage soutenues et accueillies et la prévention est renforcée. Des plans d'actions triennaux (2005-2007 et 2008-2010) ont permis une meilleure prise en compte du phénomène et des outils ont été mis en place pour mieux l'évaluer. En 2010, la violence contre les femmes a été déclarée grande cause nationale, ouvrant ainsi droit à la diffusion gratuite de douze messages sur les services des sociétés nationales de programme, France Télévisions et Radio France, par des organismes à but non lucratif labellisés.

Face à l'absence de résultats satisfaisants de sa politique de lutte contre les violences faites aux femmes, l'État doit donc mieux faire.

Pour Amnesty International, cette lutte doit rester une affaire d'État. L'État a une obligation de diligence, ce qui implique qu'il a le devoir d'agir avec diligence pour prévenir et punir les violations des droits humains, qu'elles soient commises par ses propres agents ou par des acteurs privés, non étatiques.

Ainsi, l'État est responsable de ses actes, mais aussi lorsqu'il n'agit pas. Le fait de ne pas punir un acte de violence ou de ne pas avoir pris toutes les dispositions pour protéger une personne susceptible d'être victime de violences graves doit être considéré comme un manquement de l'État à ses engagements internationaux.

Pour être efficace, la politique de lutte contre les violences faites aux femmes doit être ambitieuse. Face à ces violences, l'élaboration d'une réglementation d'ensemble constitue le fondement d'une riposte globale et appropriée, qui doit être appliquée avec cohérence. A cette fin, elle doit contenir des dispositions qui en garantissent l'application effective sur tout le territoire et prévoir les moyens d'évaluation et de suivi.

Si la législation doit encore être améliorée, elle serait en réalité déjà relativement efficace si elle était effectivement utilisée et appliquée avec rigueur. Ainsi, trop d'auteurs n'ont pas à répondre de leurs actes et l'impunité subsiste. Les femmes continuent d'être victimes, non seulement de tels actes mais encore de la procédure judiciaire appliquée de manière hétérogène

sur le territoire. La prévention et la protection des victimes doivent être au cœur des dispositifs et des innovations sont nécessaires pour parfaire le dispositif légal.

Enfin, l'efficacité de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes est conditionnée à une meilleure coordination des moyens mis en œuvre et à un financement adéquat de la part de l'État. Sans le financement nécessaire, les plans de lutte ne peuvent ni se développer ni se révéler efficaces. Si la volonté politique ne se traduit pas par des moyens financiers suffisants, les déclarations, aussi ambitieuses soient-elles, restent symboliques.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont montré leurs préoccupations d'une lutte plus efficace. Ainsi, à l'Assemblée nationale, la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes (**ci-après nommée mission parlementaire**) créée en décembre 2008, a formulé 65 propositions dans son rapport d'information du 7 juillet 2009 (**ci-après nommé rapport parlementaire du 7 juillet 2009**). Une partie de ces recommandations a été reprise dans une proposition de loi déposée le 27 novembre 2009 (**ci-après nommée proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009**). Cette proposition de loi recoupe en partie les principaux thèmes abordés par la proposition de loi « *relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants* » déposée au Sénat le 25 novembre 2009 (**ci-après nommée proposition de loi du Sénat du 25 novembre 2009**).

En décembre 2009, une commission spéciale a été créée à l'Assemblée nationale afin d'étudier la proposition de loi<sup>3A</sup>. Cette commission a rendu son rapport le 10 février 2010<sup>3B</sup>, l'examen en séance publique du texte amendé est prévu le 25 février. Auditionnée par la commission le 27 janvier, la ministre de la justice et des libertés, Madame Michèle Alliot-Marie, a déclaré que « *Les délais de mise en œuvre de ce texte seront rapides, dans la mesure où il ne devrait y avoir que très peu de décrets d'application. La navette parlementaire devrait elle aussi être brève, notamment si l'on peut espérer un vote conforme dès la première lecture.*<sup>4</sup> »

Enfin, si la connaissance des violences faites aux femmes s'est incontestablement améliorée, des pans entiers de la problématique demeurent encore peu ou mal connus aujourd'hui.

Mieux connaître le phénomène des violences contre les femmes pour mieux les combattre, améliorer la coordination des acteurs impliqués pour en accroître l'efficacité, tels sont les objectifs de l'observatoire départemental créé à l'initiative du Conseil général, en Seine Saint-Denis. Premier de ce genre en France, il est à la fois un espace d'échanges et de réflexion, un outil d'analyse et de recensement et un vecteur de communication et d'information. Cet observatoire constitue un exemple de bonne pratique qui devrait être étendu aux autres départements et au niveau national.

De même, pour améliorer la connaissance du phénomène et donc la lutte, le recueil des informations statistiques doit être harmonisé afin de pouvoir dresser un état des lieux annuel fiable. Véritable mesure des violences faites aux femmes, cet état des lieux permettrait de mieux évaluer l'efficacité des politiques publiques de lutte contre ces violences.

Amnesty International France recommande aux autorités de mettre en place dans les plus brefs délais un observatoire national des violences faites aux femmes afin de centraliser la réalisation et la diffusion d'études ayant trait à ces violences. Chargé de coordonner la collecte de données sexuées et d'organiser des enquêtes portant sur les violences faites aux femmes, son travail serait synthétisé, chaque année, dans un rapport public remis au premier ministre et au parlement.

# Sommaire

## **I LES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE .....Page 08**

### **1. La prévention des violences faites aux femmes .....Page 08**

#### **1.1 L'information et la sensibilisation doivent être une priorité pour les autorités .....Page 08**

Les campagnes nationales de prévention et de sensibilisation du grand public doivent être multipliées et pérennisées .....Page 09

Le rôle de l'Education nationale .....Page 10

#### **1.2 La nécessité d'une politique de formation cohérente et systématique de tous les acteurs .....Page 10**

La formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie doit être systématique pour tous les agents .....Page 11

La formation des magistrats reste un enjeu primordial dans la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes .....Page 12

### **2 La protection des victimes de violences .....Page 12**

#### **2.1. La prise en charge des victimes de violences s'est améliorée et professionnalisée, mais des progrès restent à faire pour généraliser les bonnes pratiques.....Page 12**

La prise en charge des victimes dans le parcours judiciaire doit être généralisée .....Page 14

L'amélioration de la prise en charge des femmes victimes de violences passe également par le développement de véritables interlocuteurs de proximité .....Page 14

Des lieux d'accueil de jours à identifier et labelliser .....Page 14

L'accueil et la prise en charge médico-légale des victimes doivent être harmonisés et renforcés .....Page 15

L'évaluation de l'incapacité totale de travail (ITT) comme preuve des violences doit être étendue aux violences psychologiques et harmonisée .....Page 15

#### **2.2 Le traitement judiciaire des violences .....Page 16**

Une évolution cohérente des dispositifs législatifs .....Page 16

La réponse pénale aux violences doit être systématique et précoce pour « faire cesser la situation de violence avant qu'elle soit enracinée » .....Page 17

Les mains courantes soient transmises systématiquement aux parquets.....Page 17

La circulation de l'information entre les juridictions pénales et civiles doit être mise en place effectivement .....Page 18

Une vigilance particulière est nécessaire quant au recours à la médiation pénale en matière de violences au sein du couple .....Page 18

Les mesures d'éloignement de l'auteur des violences doivent être effectivement mises en œuvre .....Page 19

Au civil, l'éviction du domicile de l'auteur des violences .....Page 19

Au pénal, l'éviction du domicile de l'auteur des violences.....Page 20

Le bracelet électronique : nouvelle mesure de contrôle de l'application de l'éloignement du conjoint violent ....Page 20

#### **2.3 La prise en charge des auteurs de violence doit être organisée, financée et coordonnée pour lutter contre les risques de récidives .....Page 21**

Des profils qui justifient une prise en charge systématique.....Page 21

La loi a organisé le suivi des auteurs de violences à tous les stades de la procédure judiciaire .....Page 21

#### **2.4 La disparité des politiques pénales menées par les parquets reste un obstacle important à l'application pleine et uniforme de la loi .....Page 22**

#### **2.5 La protection des victimes étrangères .....Page 22**

L'accès au droit au séjour des femmes étrangères en situation régulière, victimes de violences conjugales. Une adaptation partielle de la réglementation .....Page 23

Des freins très importants à la protection des femmes victimes de violences qui sont en situation irrégulière subsistent. ....Page 23

### **3. L'organisation et la coordination des moyens pour lutter contre les violences faites aux femmes .....Page 24**

#### **3.1 La coordination de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes au niveau national et local doit être renforcée et systématisée .....Page 24**

#### **3.2 Le financement des moyens doit être à la hauteur des objectifs gouvernementaux ..Page 26**

#### **3.3 Le réseau associatif est important et polyvalent et doit être activement soutenu....Page 26**

Les moyens de la plate-forme téléphonique du numéro d'appel national 3919 « violences conjugales infos » doivent être renforcés .....Page 26

Les subventions nationales 2009 aux associations sont en baisse de 18,8% par rapport à 2006 .....Page 27

La décentralisation accroît les disparités territoriales et met en péril la pérennité des fonds .....Page 27

<b>4. L'évolution du droit</b> .....	<b>Page 27</b>
<b>4.1 La proposition de création d'une ordonnance de protection</b> .....	<b>Page 28</b>
<b>4.2 La question des délits de violences psychologiques ou habituelles</b> .....	<b>Page 28</b>

## **II LES MUTILATIONS SEXUELLES FÉMININES (MSF) .....Page 30**

Toute mutilation sexuelle féminine est un acte de violence contre la femme, qui équivaut à la violation de ses droits fondamentaux .....	Page 30
En France.....	Page 30

### **1. La prévention des mutilations sexuelles féminines     passe par la formation et la sensibilisation .....Page 31**

### **2. Le traitement judiciaire des mutilations sexuelles féminines**

<b>2.1 La répression des MSF a été renforcée</b> .....	<b>Page 31</b>
Le délai de prescription en matière d'action publique a été allongé .....	Page 31
La répression des mutilations sexuelles commises à l'étranger a été renforcée.....	Page 31
Le secret professionnel peut être levé en cas de mutilations sexuelles .....	Page 31
La portée de ces avancées législatives est amoindrie en raison d'une application hétérogène des textes .....	Page 32

### **3. La protection des victimes .....Page 32**

## **III LA LUTTE CONTRE LES MARIAGES FORCÉS .....Page 33**

### **Mesurer l'ampleur du phénomène est un préalable indispensable**

#### **à la prévention et la répression des mariages forcés .....Page 33**

#### **La prévention reste au cœur de la lutte contre les mariages forcés.....Page 34**

#### **Les bonnes pratiques.....Page 34**

#### **La protection des victimes .....Page 35**

La proposition de création d'une ordonnance de protection des victimes de mariage forcé.....	Page 35
L'introduction dans le code pénal d'un délit de contrainte au mariage .....	Page 35

## **IV LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS .....Page 37**

Le phénomène de la traite des êtres humains en France .....	Page 38
---	---------

### **1. L'identification des personnes victimes de la traite des êtres humains :     un élément crucial de la protection .....Page 38**

L'absence d'un dispositif national d'identification des victimes .....	Page 38
L'identification par la sensibilisation et la formation des agents compétents.....	Page 39

### **2. La protection et l'assistance des victimes : le principe « protection contre coopération » ....Page 39**

30 jours : un délai de réflexion et de rétablissement trop court .....	Page 39
Un droit au séjour conditionné .....	Page 39

### **3. La protection des victimes dans le cadre de la procédure d'asile .....Page 40**

Les conditions de la demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) .....	Page 40
Les conditions d'accès à une réelle procédure d'asile .....	Page 40
La prise en compte par les institutions françaises des persécutions au titre de la traite .....	Page 41

## **RECOMMANDATIONS .....Page 42**

## **ANNOTATIONS DE BAS DE PAGES.....Page 46**

# I Les violences au sein du couple

« Alors qu'un individu rend visite à son ex-épouse et ses trois enfants, âgés de 3 à 12 ans, il porte à celle-ci une quarantaine de coups de couteau et l'égorge sous les yeux des enfants. L'auteur, qui n'avait pas accepté la séparation, aurait agi pour le respect de son « honneur ».

« Sorti depuis 15 jours de prison pour des violences sur sa concubine, un individu jaloux et violent revoit sa compagne, qui était hébergée dans un foyer pour femmes. Elle lui explique ne plus vouloir revenir avec lui. Ne le supportant pas, en pleine rue, il lui porte une trentaine de coups de couteau<sup>5</sup>. »

De l'étude nationale menée sur les morts violentes constatées au sein du couple au cours de l'année 2008, il ressort qu'en France, en moyenne, une femme décède tous les deux jours et demi victime de son compagnon ou ex-compagnon.

Au cours de l'année 2008, 184 personnes sont décédées, victimes de leur partenaire ou ex-partenaire de vie (conjoint, concubin, pacsé ou « ex » dans les trois catégories).

- 156 femmes sont décédées victimes de leur compagnon ou ex-compagnon
- 27 hommes sont décédés, victimes de leur compagne ou ex-compagne
- 1 femme est décédée victime de sa compagne

Cette violence s'exerçant dans le cadre familial, neuf enfants ont également été victimes des violences mortelles exercées par leur père.

En incluant les suicides des auteurs et les homicides commis simultanément avec ceux du partenaire de vie, ces violences mortelles ont occasionné au total le décès de 254 personnes.

En France, au cours de l'année 2006, une femme mourrait tous les trois jours sous les coups de son compagnon.

La violence au sein du couple en France n'a donc pas diminué.

## 1. LA PRÉVENTION DES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

L'information, la sensibilisation et la formation sont au cœur de la prévention des violences faites aux femmes.

En juillet 2009, la mission parlementaire a rappelé aux autorités que « la prévention des violences passe par le repérage des femmes victimes le plus précocement possible, par les professionnels (de santé notamment) et dans tous les lieux où ces violences peuvent s'exercer, y compris dans l'entreprise. Mais la prévention nécessite une action encore plus en amont qui mobilise l'Éducation nationale et les médias afin de faire évoluer des comportements et des représentations stéréotypés qui peuvent se révéler sources de violence<sup>6</sup>. »

Pour Amnesty International France, si depuis 2006 des avancées peuvent être constatées en termes d'information et de sensibilisation, des progrès importants restent à faire concernant la formation de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre ces violences.

### 1.1 L'information et la sensibilisation doivent être une priorité pour les autorités

En 2006, dans son rapport sur les violences faites aux femmes en France, Amnesty international recommandait à l'État français de « s'assurer que les numéros verts et l'information sur le droit des femmes soient accessibles à tous et toutes. » et « que des campagnes de sensibilisation soient régulièrement organisées au niveau national<sup>7</sup>. »

Il est en effet vital pour les victimes d'être informées de leurs droits car cela leur permet de les revendiquer. Sans cette information, beaucoup d'entre elles continueront de souffrir en silence. Si des mesures visant à garantir aux victimes de violences l'accessibilité de l'information ont été mises en place par les autorités françaises, avec notamment la création de la plate forme d'écoute téléphonique nationale du 3919 et le site internet [www.stop-violences-femmes.gouv.fr](http://www.stop-violences-femmes.gouv.fr), le deuxième plan global triennal (2008-2010) lancé le 21 novembre 2007 par le Secrétariat d'État à la Solidarité, a fait le constat que les « violences sont véhiculées par des stéréotypes inacceptables » et qu'« elles sont également encore trop souvent cachées et [que]leur ampleur doit continuer à être dénoncée ».

Pour y remédier, l'objectif 4 du plan vise à « accroître l'effort de sensibilisation de la société dans son ensemble [...] pour engager les femmes à ne plus subir ces violences sans réagir et à leur faire connaître les dispositifs existants à travers l'action des pouvoirs publics et des réseaux associatifs<sup>8</sup>. »

Depuis 2006, plusieurs campagnes nationales d'information et de sensibilisation ont été lancées tant sur le thème des violences au sein du couple que sur celui des mariages forcés et des mutilations sexuelles féminines et une action de réflexion sur l'image des femmes dans les médias a été engagée par le gouvernement.

Destinés à une large diffusion, plusieurs guides méthodologiques ont été réalisés et constituent des répertoires de bonnes pratiques ou des outils d'information pour les victimes et les professionnels<sup>9</sup>.

Mais la diffusion de ces outils n'est pas toujours généralisée ou est parfois différée. Plusieurs mois peuvent s'écouler entre la sortie d'un document et sa diffusion sur tout le territoire. De plus, leur utilisation par les acteurs concernés doit être systématisée pour que l'application des recommandations qu'ils contiennent soit effective et homogène sur le territoire.

Enfin, dans le but de donner une visibilité supplémentaire à la lutte contre les violences faites aux femmes, le premier ministre, Monsieur François Fillon, a annoncé le 25 novembre 2009, que la lutte contre les violences faites aux femmes serait la « Grande cause nationale 2010 ».

Pour le premier ministre, « l'attribution de ce label, c'est d'abord la reconnaissance de l'importance que le gouvernement accorde à cette cause. Mais c'est aussi la reconnaissance du travail effectué par vos associations. Sans votre action de terrain, la mobilisation des services de l'État ne pour-

rait pas porter ses fruits. Cette reconnaissance officielle, je pense qu'elle va offrir au combat des associations une visibilité accrue et un accès qui est essentiel aux médias pour poursuivre ce qui est d'abord une œuvre de sensibilisation<sup>10</sup>. »

### **Les campagnes nationales de prévention et de sensibilisation du grand public doivent être multipliées et pérennisées**

Pour Amnesty International, les campagnes nationales de sensibilisation sont un moyen d'action pour lutter contre les violences faites aux femmes. Vecteurs d'information auprès des victimes mais aussi des témoins, ces campagnes permettent de « briser le silence ».

En 2008, une campagne sur l'ensemble des violences faites aux femmes "Ne laissez pas la violence s'installer. Réagissez" a été lancée par le Secrétariat d'État à la Solidarité. Cette campagne a été conçue comme le support de communication du deuxième plan global triennal (2008-2010) contre les violences faites aux femmes.

Pour la Secrétaire d'État à la Solidarité, Madame Valérie Létard, cette campagne se voulait une véritable rupture avec les précédentes campagnes en interpellant les femmes victimes de violence, mais également les témoins de ces violences et les auteurs, avec un leitmotiv rappelant que ces violences ont de multiples formes. "Psychologique, verbale ou physique, la violence isole. Parlez-en".

*« De campagne en campagne, aux chiffres mortifères correspondait la répétition sans fin et sans espoir d'un long martyr qui ne laissait aucune porte de sortie. Le constat d'une cruauté ordinaire conduite à son point ultime de non-retour. Peu à peu s'installait l'image d'une femme meurtrie, à terre, gisante, morte : femme battue dans sa cuisine par son mari ou son fils, visage tuméfié, sac de morgue refermé, femme autopsiée, fœtus ensanglanté, nom sur une pierre tombale... »*

*Cette communication au registre morbide risquait à terme d'être contreproductive parce que désespérante et ne laissant aucune place à l'action. Cette longue litanie doloriste risquait aussi à terme de provoquer la saturation et le rejet. Une rupture était nécessaire. La campagne presse et le site ont en commun le choix d'un registre combatif avec un mot d'ordre qui incite à l'action « Ne laissez pas la violence s'installer. Réagissez<sup>11</sup>. »*

En juin 2009, une campagne télévisée visant spécifiquement les violences verbales et psychologiques<sup>12</sup> a été diffusée sur l'ensemble des chaînes hertziennes. Cependant, cette campagne n'a duré que du 11 juin 2009 au 1<sup>er</sup> juillet 2009 et une durée aussi brève n'est pas un délai pertinent pour avoir un réel impact.

Comme le relève Madame Ernestine Ronai, responsable de l'Observatoire des violences envers les femmes de Seine Saint Denis, « c'est par la libération de la parole qu'elle produit que l'on évalue l'impact d'une campagne ».

Pour être efficaces, les campagnes nationales de sensibilisation doivent donc être de qualité et s'inscrire dans la durée.

**1. Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'intensifier son action d'information et de sensibilisation notamment en multipliant les campagnes d'information et de sensibilisation, et en pérennisant leur durée.**

La prévention des violences faites aux femmes relève aussi de la responsabilité des médias

Pour Amnesty International, l'image que donnent les médias des femmes et des violences qu'elles subissent peut avoir des effets considérables<sup>13</sup>.

Pour qu'une plus grande attention soit prêtée aux contenus portant atteinte à l'image de la femme, voire incitant à la violence à leur rencontre, les médias doivent être partie prenante de la prévention des violences faites aux femmes en garantissant le respect de la dignité humaine. C'est tout le sens de la Recommandation Rec (2002) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui incite notamment les États membres à « encourager les médias à promouvoir une image non stéréotypée de la femme et de l'homme, fondée sur le respect de la personne humaine et de sa dignité, et à éviter les productions associant violence et sexe<sup>14</sup> ».

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a demandé aux États parties à la Convention « que des mesures efficaces soient prises pour que les médias respectent et incitent à respecter la femme<sup>15</sup> » et, dans ses Observations finales sur le rapport de la France en avril 2008, il recommandait à la France de continuer d'encourager les médias à promouvoir le changement dans les rôles et tâches attribués aux femmes et aux hommes<sup>16</sup>.

En mars 2008, Madame Valérie Létard, Secrétaire d'État à la Solidarité, a chargé Madame Michèle Reiser de constituer une commission de réflexion sur l'image des femmes dans les médias. L'enjeu était d'analyser le décalage entre les stéréotypes qui continuent à s'appliquer à l'image des femmes et la pluralité de leurs rôles familial et social, de leurs activités et de leurs aspirations. Dans son rapport du 25 septembre 2008, la commission constatait alors que le poids des clichés et des stéréotypes continue à peser et à compromettre les progrès en faveur des femmes et que « malgré les efforts des professionnels de la publicité, de la presse et de l'audiovisuel, malgré l'adoption de règles déontologiques, certaines images, certains messages ou propos continuent de véhiculer des représentations souvent très stéréotypées, parfois mêmes dégradantes de l'image de la femme<sup>17</sup>. »

En France, l'obligation de garantir le respect de la dignité humaine figure parmi les obligations faites aux sociétés audiovisuelles obtenant une autorisation d'émettre sur le territoire national. Les textes encadrant l'activité des médias visent les notions d'atteinte à la dignité humaine et d'incitation à la violence<sup>18</sup>.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) exerce un contrôle sur les chaînes de télévisions et les radios publiques et privées avec deux objectifs : la protection de l'enfance et de l'adolescence ainsi que l'interdiction des propos et comportements discriminatoires ou attentatoires au respect de la dignité humaine.

L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité a adopté en octobre 2001 une recommandation relative à « l'Image de la personne humaine » et signé en novembre 2003 une Déclaration commune sur le respect de la personne dans la production publicitaire, valant engagements réciproques sur des objectifs communs avec la Ministre déléguée à la Parité et à l'Égalité professionnelle.

Les pouvoirs dont ces deux instances sont dotées, ainsi que la Commission de classification des œuvres cinématographiques, leur permettent d'exercer un contrôle au regard tant de la protection de la dignité humaine que de la répression de la provocation à la haine ou à la violence en raison du sexe.

Il importe donc que l'attention des instances de régulation soit attirée sur la thématique particulière de la lutte contre les violences faites aux femmes. En effet, le rapport sur l'image des femmes dans les médias constate également, de fait, la tendance d'un organisme de régulation tel que le CSA à appréhender la question du traitement de l'image des femmes dans les médias de la même façon que celle des minorités dites « visibles ». Pour les rédacteurs du rapport, cette approche le conduirait à négliger les spécificités de la lutte contre les stéréotypes sexistes et dégradants pour l'image des femmes pour ne réaliser qu'un contrôle au regard de la diversité.

Pour ces raisons, le Collectif national pour les droits des femmes et le rapport sur l'image des femmes dans les médias ont proposé d'accorder aux associations de défense des droits des femmes le droit de saisine du CSA lequel pourrait déclencher une procédure de mise en demeure et infliger les sanctions prévues à l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

La proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 propose d'ouvrir aux associations de défense des droits des femmes le droit de saisine du CSA et d'introduire dans la loi relative aux publications destinées à la jeunesse, l'interdiction d'inciter aux préjugés sexistes car seuls les préjugés ethniques y sont actuellement mentionnés<sup>19</sup>. Ce texte propose également d'inclure explicitement les violences faites aux femmes dans les dispositions relatives à la lutte contre les contenus pouvant inciter à la violence<sup>20</sup>.

**2. Amnesty International France invite les parlementaires à adopter la disposition de la proposition de loi « renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes » introduisant dans la loi relative aux publications destinées à la jeunesse, l'interdiction d'inciter aux préjugés sexistes car seuls les préjugés ethniques y sont actuellement mentionnés et celle ouvrant aux associations de défense des droits des femmes le droit de saisine du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et leur recommande d'élargir ce droit de saisine à toutes les associations de défense des droits humains.**

## Le rôle de l'Éducation nationale

En 2006, Amnesty International recommandait à l'État français d'organiser en lien avec l'Éducation nationale une sensibilisation des élèves sur la question de la sexualité et de la prévention des comportements sexistes. Un décret du 11 juillet 2006 relatif au socle commun des connaissances et des compétences mentionne désormais explicitement « le respect de soi, des autres et le respect de l'autre sexe ».

Le premier plan global de lutte contre les violences faites aux femmes (2005-2007) avait fixé un objectif de prévention en milieu scolaire centré sur l'apprentissage du respect de l'autre et l'éducation à la mixité comme valeur républicaine. Cet objectif, qui incombe à l'Éducation nationale, a été repris par le plan 2008-2010.

Mais en juillet 2009, la mission parlementaire constatait que « si l'école s'est emparée du sujet, la mobilisation est loin d'être systématique, les initiatives prises ne sont pas généralisées et leur mise en œuvre peine à s'organiser de façon véritablement coordonnée<sup>21</sup>. »

« A l'école, lieu d'apprentissage du respect de l'autre, les initiatives sont nombreuses mais leur mise en œuvre relève de l'autonomie des établissements et les outils sont insuffisamment mutualisés<sup>22</sup>. »

L'article 3 de la proposition de loi du Sénat du 25 novembre 2009<sup>23</sup> prévoit de dispenser dans les écoles, les collèges et les lycées une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes à raison d'une séance mensuelle. Ces séances pourront associer les personnels contribuant à la répression des violences à l'égard des femmes, à l'aide aux victimes, ainsi que tout autre intervenant extérieur.

Pour Amnesty International, l'éducation sur l'égalité et le respect mutuel entre les sexes, notamment la prévention de la violence à l'égard des femmes, doit commencer tôt, dès l'éducation des enfants, pour être le plus efficace possible.

### 3. Amnesty International France recommande aux autorités françaises que :

- le respect mutuel et l'égalité entre les sexes soient systématiquement enseignés dans les écoles, les collèges et les lycées et que les autorités veillent à ce que tous les stéréotypes sexistes soient retirés des manuels scolaires
- la formation initiale et continue de tous les personnels de l'Éducation nationale intègre ces problématiques.

## 1.2 La nécessité d'une politique de formation cohérente et systématique de tous les acteurs

En 2006, Amnesty International soulignait que « la réponse de l'État [aux violences contre les femmes] dépendra de sa capacité à faire évoluer les mentalités et les pratiques. Concrètement, cette action passe par la formation et la sensibilisation des professionnels [...] Les professionnels confrontés aux questions de violences dans le couple - agents judiciaires, policiers, professionnels de la santé - doivent être sensibilisés et correctement formés pour que les droits des femmes soient pleinement garantis et respectés<sup>24</sup>. »

En juillet 2008, le rapport d'évaluation du premier plan triennal de lutte contre les violences faites aux femmes 2005-2007 constatait que, si de réelles avancées avaient eu lieu, des progrès notables restaient à faire.

« Des actions ont été conduites dans le secteur sanitaire et social, la police, la gendarmerie, ou encore en direction des magistrats ou des personnels des préfectures. Ces formations sont cependant très limitées en nombre et souvent suivies sur la base du volontariat, c'est-à-dire par des personnels déjà motivés. De plus, la mobilité est élevée, notamment dans la police et surtout dans les secteurs les plus difficiles. Quand les gens sont formés, ils s'en vont ! Il faut donc renouveler sans cesse les formations. Les formations interdisciplinaires organisées localement sont particulièrement efficaces. Ceux qui les suivent peuvent y apprendre comment travaillent leurs collègues d'autres secteurs et nouer des contacts avec eux. Les réseaux qui se constituent ainsi améliorent l'opérationnalité<sup>25</sup>. »

Le développement des formations interdisciplinaires au niveau local est donc également à intensifier car ces actions permettent de mettre les intervenants en contact les uns avec

les autres et participent ainsi du travail de mise en réseau qui s'avère efficace.

Cet objectif est également préconisé par le Secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance, Monsieur Philippe de Lagune : « Pour les acteurs de terrain, la formation des agents d'accueil est fondamentale. Un effort a été fait sur la formation initiale. Il conviendrait aujourd'hui de mettre en place des formations plus transversales, qui regrouperaient sur un même département les agents de la commune, du conseil général, de la préfecture et du TGI [tribunal de grande instance]. De telles initiatives pourraient effectivement être financées par le FIPD [Fonds interministériel de prévention de la délinquance], mais sous deux réserves : que cela soit inscrit parmi nos priorités annuelles et que le montant alloué au FIPD (...) soit revalorisé, car nos 35 millions annuels n'y suffiront pas !<sup>26</sup> ».

Les déléguées régionales et les chargées de mission départementales aux droits des femmes peuvent jouer un rôle central dans l'organisation de ces formations et il est donc nécessaire de les appuyer en mobilisant les moyens nécessaires.

Dans son discours du 25 novembre 2009 à l'occasion de la journée internationale contre les violences faites aux femmes, le premier ministre Monsieur François Fillon a déclaré :

« Nous allons aussi faire des efforts particuliers pour améliorer le repérage et la prise en charge des victimes. Nous prévoyons d'offrir systématiquement à tous les professionnels susceptibles d'avoir à traiter des situations de violences au sein du couple, comme dans le domaine de la protection de l'enfance, une formation spécifique. La formation initiale des professionnels de santé, - les médecins, les infirmiers, les sages-femmes -, qui intègre déjà les mutilations sexuelles féminines, inclura aussi à l'avenir la gestion des victimes de violences intrafamiliales.

Le ministère chargé de l'Intégration soutient également l'offre de formation destinée aux acteurs de terrain et aux professionnels de la plate-forme d'écoute du 3919, autour de la problématique des mariages forcés et des mutilations sexuelles. Et en 2010, je lui ai demandé de les développer encore. »

Pour Amnesty International France, le déficit de formation des acteurs impliqués dans la lutte contre les violences faites aux femmes en France est encore trop important aujourd'hui et nuit notamment à la nécessaire spécialisation des compétences des acteurs concernés.

Les travaux parlementaires en cours visent à renforcer la formation des acteurs impliqués. Ainsi, la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 envisage une formation systématique des professionnels susceptibles d'avoir à traiter de situations de violences au sein du couple, sur le modèle de celle prévue dans le domaine de la protection de l'enfance.<sup>27</sup> Sur la formation des acteurs impliqués dans la lutte contre les violences faites aux femmes, la proposition de loi du Sénat du 25 novembre 2009 pose également le principe de la formation de tous les acteurs sociaux, médicaux et judiciaires afin d'améliorer l'accueil, la protection et le suivi des victimes de violences conjugales.<sup>28</sup>

## **La formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie doit être systématique pour tous les agents**

Le Guide de l'action publique précise « que si tout service enquêteur est habilité à recevoir la dénonciation d'infractions, une bonne pratique consiste à affecter à ces tâches des enquêteurs formés à la spécificité du contentieux des violences au sein du couple, mieux à même de témoigner à la victime l'écoute nécessaire et d'évaluer au travers de ses propos la gravité de la situation<sup>29</sup>. »

Pourtant, les formations initiales ne permettent pas de sensibiliser et de former durablement les policiers et les gendarmes à la spécificité des violences faites aux femmes. En effet, elles restent une simple initiation aux situations de violences au sein du couple, parce que les policiers et les gendarmes doivent en effet être formés à de multiples problématiques en un temps relativement bref<sup>30</sup>.

L'accent est alors mis sur la formation continue. Mais si la formation continue tend à véritablement s'institutionnaliser chez les gendarmes, elle s'avère moins fréquente chez les policiers.

En 2005, la gendarmerie a créé un dispositif de formation continue fondé sur un système pyramidal, afin de toucher tous les militaires : « Au niveau de chaque département et groupement de gendarmerie a été désigné un correspondant départemental de lutte contre les violences intrafamiliales et, dans chaque communauté de brigade ou brigade autonome, a été désigné un référent. » Ces correspondants départementaux reçoivent une formation qu'ils relaient ensuite auprès des référents, lesquels devront sensibiliser les militaires : « l'objectif est de former tous les militaires des unités territoriales à prendre en charge une victime de violences<sup>31</sup>. »

Parallèlement à ce dispositif, des modules de formation continue sont organisés sur les violences intrafamiliales, la problématique de la traite des êtres humains et l'assistance aux victimes. Les officiers bénéficient par exemple d'un séminaire de formation pluridisciplinaire de trois jours où sont invités des procureurs, des psychiatres, des associations et des médecins légistes.

En revanche, la formation continue est moins systématique dans la police.

Monsieur Michel Ribeiro, commissaire divisionnaire, a déclaré que « dans la Police nationale, la formation continue sur les violences intrafamiliales est dispensée essentiellement à l'échelon régional. Nous proposons de calquer le dispositif sur celui en vigueur dans la gendarmerie. Des correspondants départementaux y sont formés, qui ensuite démultiplient les formations. Les inconvénients limités de cette solution, notamment la perte de substance et de qualité pédagogique due à des relais plus nombreux, peuvent être facilement palliés en formant spécifiquement un « noyau dur » de personnes au sein de chaque département. Aujourd'hui, la direction de la formation de la police nationale semble intéressée par cette solution<sup>32</sup>. »

En février 2009, Madame Maryvonne Chapalain, du ministère de l'Intérieur, a ainsi précisé : « Nous essayons d'élargir au maximum les compétences des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, pour que dans chaque unité et dans chaque commissariat soient présents des personnels spécifiquement formés à cet effet<sup>33</sup>. »

En septembre 2009, suite à la création des brigades de protection de la famille, un module de formation continue sur les

violences intrafamiliales, d'une durée de quatre jours, a été réactualisé. Mais la formation continue sur ce thème est réservée en priorité aux agents affectés à une unité spécialisée<sup>34</sup>.

### **La formation des magistrats reste un enjeu primordial dans la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes**

En 2006, Amnesty International considérait que les « *avancées positives vers une meilleure prise en charge des violences conjugales par les magistrats ne seront suivies d'effets que si elles sont accompagnées d'une sensibilisation et d'un renforcement de la formation initiale et continue en la matière*<sup>35</sup>. »

Dans ses observations finales du 8 avril 2008, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a insisté également sur l'importance de la formation et a engagé l'État français « *à prendre d'autres mesures pour faire mieux connaître la Convention et son protocole facultatif et à informer régulièrement les magistrats et les procureurs de la portée et de l'importance de la Convention pour les inciter à l'invoquer dans les procès et pour encourager les juristes à faire de même* ». Il a en outre recommandé « *que la Convention, son protocole facultatif et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme figurent obligatoirement dans les programmes de formation juridique et des facultés de droit françaises* ».

La formation des magistrats au contentieux des violences faites aux femmes reste ainsi, en 2009, un enjeu primordial dans la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes.

Concernant la formation initiale, l'enseignement par fonction a disparu au profit d'un enseignement par thème (pôle de formation). En 2009, dans le programme pédagogique de formation initiale des futurs magistrats, la problématique des violences intrafamiliales est intégrée dans le pôle de formation « *environnement judiciaire*<sup>36</sup> ». Pour ce pôle de formation, l'objectif pédagogique est la « *capacité à prendre une décision inscrite dans son contexte*<sup>37</sup>. »

Un stage extérieur de cinq semaines (dans une administration déconcentrée de l'État, une préfecture, une administration centrale, une collectivité territoriale, un établissement public, une autorité administrative indépendante, une association ou une entreprise) est orienté vers « *la connaissance du rôle et du fonctionnement d'un partenaire de l'institution judiciaire ou d'un acteur de la vie sociale et économique*<sup>38</sup> ».

Concernant la formation continue, les magistrats peuvent choisir une thématique proposée dans le catalogue de formation ou proposer, à l'École nationale de la magistrature, une formation qui les intéresse. Mais dans la pratique, bien qu'obligatoire, le système de formation continue reste largement fondé sur le volontariat.

Ainsi, Madame Agnès Le Monnyer, vice-présidente du tribunal de grande instance de Toulouse, précise que pour un magistrat, « *le temps passé en formation continue est au détriment de son activité quotidienne. Sachant que le travail va s'accumuler en son absence, il hésite à partir en formation continue*<sup>39</sup> ». Elle ajoute « *la déconcentration de la formation continue au niveau des cours d'appel est donc une solution opérationnelle car elle rapproche la formation de l'utilisateur et est mieux diffusée sur tout le territoire* ».

En 2009, des coordinateurs régionaux de formation ont été recrutés dans quatre cours d'appel (sur 35) et des recrutements sont prévus en 2010<sup>40</sup>. Ces coordinateurs sont chargés de mettre en place le plan de formation au niveau régional.

#### **4. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :**

- **renforcer et systématiser la formation initiale et continue des professionnels (professionnels de santé, magistrats, travailleurs sociaux, personnels de la police et de la gendarmerie nationale, acteurs associatifs, agents des services de l'emploi et agents d'accueil des collectivités locales) sur les questions de violences à l'égard des femmes, pour mieux orienter, accompagner et protéger les victimes. Les programmes de formation doivent notamment fournir les éléments d'information et de formation nécessaires pour détecter et gérer des situations de crise et améliorer l'accueil, l'écoute et le conseil aux victimes.**
- **intensifier le développement des formations interdisciplinaires au niveau local**
- **généraliser la déconcentration de la formation continue des magistrats à tout le territoire, pour favoriser un meilleur accès et une participation plus importante de ces derniers.**

## **2. La protection des victimes de violences**

Les femmes ayant subi des violences, et en particulier des violences conjugales, doivent faire preuve de beaucoup de courage pour s'adresser à la justice. La femme reste souvent à la merci de son conjoint brutal.

La question ne devrait pas être « *pourquoi reste-t-elle avec lui ?* », ni « *pourquoi continue-t-il à la battre ?* », mais « *quels choix s'offrent à elle ?* » ou « *pourquoi n'est-il pas traduit en justice ?*<sup>41</sup> »

En 2006, Amnesty International constatait que « *l'État en France a indéniablement fait un certain nombre de pas vers une meilleure prise en compte de la problématique des violences faites aux femmes au sein du couple. Cependant ces dispositions souffrent encore d'un manque de coordination, de volonté et de moyens adéquats, qui donnent lieu à une application très hétérogène sur le territoire français. Les démarches à entreprendre pour avoir accès à la justice demeurent lentes et complexes, et les femmes qui y sont confrontées sont souvent découragées devant ce qui leur apparaît comme un véritable parcours du combattant (...)*<sup>42</sup>. »

En 2010, si la prise en charge des victimes s'est améliorée et professionnalisée, les moyens mis en œuvre par l'État sont encore déficitaires et les disparités des réponses pénales sur le territoire demeurent pour les victimes des freins importants à un accès effectif et égalitaire aux droits.

### **2.1. La prise en charge des victimes de violences s'est améliorée, professionnalisée mais des progrès restent à faire pour généraliser les bonnes pratiques**

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 dispose que « *l'accueil, l'information et l'aide aux victimes sont pour les services de sécurité intérieure une priorité*. » Ce principe se décline notamment à travers l'application de la charte de l'accueil et de l'assistance aux victimes, l'instauration d'un réseau de correspondants et le développement de partenariats.

Ainsi, depuis 2006, la prise en charge des femmes victimes de violences par l'ensemble des différents services s'est incon-

testablement améliorée et le deuxième plan global triennal (2008-2010) vise à développer une « prise en charge globale et dans la durée des femmes victimes de violences au sein du couple, tout en leur assurant une réponse personnalisée. » Pour améliorer l'accueil et la prise en charge des victimes, les autorités développent une réelle politique d'aide aux victimes et ont mis en place plusieurs dispositifs, tant au niveau des services de police et unités de gendarmerie que des tribunaux de grande instance.

Cependant, ces progrès dans la prise en charge des victimes doivent être généralisés à l'ensemble du territoire et concerner toutes les victimes, quelque soit le lieu où elles se rendent pour dénoncer les violences.

La prise en charge des victimes par les services de police et les unités de gendarmerie s'est améliorée mais doit, pour être réellement efficace, concerner tout le territoire

Des correspondants départementaux ont été installés dans les services de police et les unités de gendarmerie et sont amenés à jouer un rôle central dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

Pour la police, chaque direction départementale de la sécurité publique a installé un correspondant départemental « aide aux victimes ». Il a pour mission d'entretenir des relations avec les associations, d'organiser l'amélioration de l'accueil, de centraliser les renseignements utiles aux victimes, d'assurer le suivi des procédures pénales pour donner l'information sur le déroulement des enquêtes.

La gendarmerie, dans chaque département, dispose d'un officier « prévention partenariat » chargé de suivre et d'animer, en partenariat avec les différents acteurs locaux (services de l'État, collectivités territoriales, structures associatives...), l'action menée dans ce domaine de l'aide aux victimes et de veiller à la diffusion de l'information. Assumant la fonction de correspondant d'aide aux victimes et de correspondant départemental de lutte contre les violences intrafamiliales, cet officier s'assure de la pertinence de la réponse apportée par la gendarmerie au plan local.

Néanmoins, la mission parlementaire a constaté que ce réseau de référents n'était pas encore suffisant pour mailler l'ensemble du territoire français et qu'il serait nécessaire, à moyen terme, que chaque commissariat et chaque brigade de gendarmerie soit doté d'un référent.

Si l'objectif a été atteint pour la gendarmerie<sup>43</sup>, ce n'est pas encore le cas pour la police. La présence des professionnels dans des commissariats de police ou brigades de gendarmerie s'est également accrue (psychologues, travailleurs sociaux)<sup>44</sup> et des permanences d'associations d'aide aux victimes sont installées dans certains commissariats et unités de gendarmerie<sup>44</sup>.

Cependant, pour être effective et efficace, la professionnalisation de la prise en charge des victimes doit s'accompagner des moyens adéquats. Pour Amnesty International France, il semble important que l'État pérennise les postes des professionnels (travailleurs sociaux, psychologues) intervenant dans les commissariats et les unités de gendarmerie et en accroisse le nombre pour une présence effective sur tout le territoire.

Des bureaux d'aide aux victimes ont également été créés au sein de chaque service d'investigations et de recherches et sont chargés de veiller à la cohérence de l'action policière tout au long du processus d'intervention sur les lieux de l'infraction, de l'accueil de la victime et de la mise en œuvre de mesures d'urgence lorsqu'elles sont nécessaires. Ils sont en relation

avec de multiples intervenants (mairie, services sociaux, structures médicales et hospitalières, centres d'hébergement). Actuellement au nombre de 341, répartis sur 95<sup>46</sup> départements et DOM-COM, ils seraient en voie de généralisation dans les directions départementales de la sécurité publique.

**5. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que dans chaque commissariat de police et dans chaque unité de gendarmerie:**

- un référent violences conjugales est désigné et formé
- les postes des professionnels (travailleur social, psychologue) sont pérennisés
- une permanence d'association d'aide aux victimes est installée.

La création de brigades spécialisées dans les services de police et de gendarmerie doit permettre une meilleure prise en compte de la spécificité des violences faites aux femmes

Pour permettre une meilleure prise en compte de la spécificité des violences faites aux femmes, le gouvernement a décidé en juin 2009, de créer des brigades spécialisées au sein des commissariats de police (Brigade de protection de la famille) et des unités de gendarmerie (Brigade de protection des familles).

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009, et après quelques mois d'expérimentation, ces brigades doivent être déployées dans chaque département. En zone police, les brigades sont créées au sein des sûretés départementales ou urbaines. En zone gendarmerie, les brigades s'appuient sur les « référents » existants, déjà chargés de lutter contre les violences au sein du couple.

L'idée a été d'élargir ce qui se pratiquait depuis des années au sein des brigades des mineurs. Ces nouvelles brigades de protection englobent ainsi les brigades des mineurs existantes et leurs missions sont la lutte contre toutes les violences commises au sein de la cellule familiale et celles touchant les publics vulnérables (femmes battues, mineurs victimes de violences, et personnes âgées maltraitées). Elles incluent des travailleurs sociaux et les « référents violences conjugales ».

Au sein des services de police, les policiers qui les composent prennent en compte l'accueil des victimes et leur écoute, le recueil de leur audition, l'établissement du préjudice (corporel ou psychologique) et le traitement de la procédure judiciaire. Ces fonctionnaires de la sécurité départementale spécialement formés peuvent être saisis sous l'autorité du Parquet. Ils doivent accomplir leurs missions en étroite collaboration avec le juge aux affaires familiales, le juge des enfants, les services sociaux et les associations.

Au 30 décembre 2009, les brigades de protection de la famille (police nationale) ont été mises en place dans tous les départements et les brigades de protection des familles (gendarmerie nationale) existent dans 20 départements.

Amnesty International France se félicite de la prise en charge spécifique de ce public vulnérable par la désignation d'unités de police et de gendarmerie spécialisées dans le domaine de la violence à l'égard des femmes.

**6. Concernant les unités de police et de gendarmerie spécialisées dans le domaine de la violence à l'égard des femmes, Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :**

- prévoir leur dotation financière à une hauteur suffisante pour leur permettre de travailler et de former leur personnel
- s'assurer que les victimes qui le souhaitent aient la possibilité de communiquer avec des membres féminins de ces services spécialisés.

### **La prise en charge des victimes dans le parcours judiciaire doit être généralisée**

Pour garantir un suivi personnalisé et une aide de proximité aux victimes, des bureaux d'aide aux victimes ont été implantés depuis janvier 2009<sup>47</sup>, dans 13 tribunaux. Ces bureaux sont animés par des représentants d'associations d'aide aux victimes locales et coordonnés par le juge délégué aux victimes (JUDEV) du tribunal de grande instance.

Les autorités prévoient d'étendre le dispositif dans 50 autres tribunaux en 2010<sup>48</sup>.

Toutefois, l'Union syndicale des magistrats précise que « (...) s'ils [les bureaux d'aide aux victimes] correspondent assurément à ce qu'il était nécessaire de mettre en place pour davantage accompagner les victimes dans leur parcours judiciaire, ils n'en sont qu'au stade de l'expérimentation (...). Il est dès lors difficile d'en tirer toutes les conclusions et notamment d'apprécier les conséquences sur l'amélioration du traitement des victimes par rapport aux différents systèmes qui s'étaient mis en place préalablement de façon spontanée<sup>49</sup>. »

### **L'amélioration de la prise en charge des femmes victimes de violences passe également par le développement de véritables interlocuteurs de proximité**

L'objectif 6-3 du deuxième plan triennal prévoyait la création au niveau local (dans chaque département) d'un poste de « référent », interlocuteur unique et de proximité des femmes victimes de violences.

La circulaire SDFE/DPS n° 2008-159 du 14 mai 2008 relative à la mise en place de « référents » pour les femmes victimes de violences au sein du couple a fixé les missions et les compétences attendues d'un « référent » pour les femmes victimes de violences au sein du couple, les modalités et le niveau pertinents de son intervention et les modalités de sélection.

La circulaire souligne que « le « référent » ne se substitue pas aux acteurs et services existants dans le processus d'aide mais [qu'] il veille à ce que tout soit mis en oeuvre pour concourir au retour à l'autonomie des femmes victimes de violences. » En conséquence, « le concours de l'ensemble des structures concernées doit être recherché, afin de ne pas fragiliser des dispositifs locaux préexistants et qui s'appuient sur les compétences et les pratiques d'acteurs et de structures spécialisés, depuis de nombreuses années, dans la prise en charge des femmes victimes de violences. »

Le financement des postes de « référent » peut bénéficier d'un concours des crédits disponibles au titre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance<sup>50</sup>.

« Ce financement de l'État reposant sur le principe d'un co-financement, je vous invite à rechercher, en tant que de besoin, d'autres moyens susceptibles de participer au financement de ce dispositif notamment auprès des collectivités locales. »

En juillet 2009, le rapport de la mission parlementaire a recommandé que les référents locaux violences conjugales soient confortés dans leur rôle d'interface.<sup>51</sup>

Madame Elisabeth Tomé, chef du Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) précise que « Madame Valérie Létard a voulu les référents de lutte contre les violences pour assurer une prise en charge globale des victimes, dans la durée [...] pour s'assurer que les femmes ne soient pas perdues entre deux partenaires (commissariat, association...) ; [les référents] ont un statut souple, des profils très différents, membres d'association ou associations, personnes physiques [...] ils ont un rôle de coordination si un partenariat local est bien constitué ou prennent en charge directement la victime<sup>52</sup>. »

Dans son discours du 25 novembre 2009 à l'occasion de la journée internationale contre les violences faites aux femmes, le premier ministre Monsieur François Fillon déclarait : « J'ai souhaité que soit créé un véritable parcours d'orientation pour les femmes victimes de violences. A côté du rôle prépondérant joué par les associations, nous avons voulu constituer un réseau de référents locaux. Pour les femmes victimes, ce référent est un interlocuteur unique de proximité. Depuis un an, ils se sont largement développés et c'est un progrès. Mais il nous faut aller plus loin. Il faut que nous arrivions à un maillage encore plus pertinent du territoire en lien avec les associations.

Si 36 "référents violence" ont d'ores et déjà été mis en place dans 32 départements, l'objectif fixé est d'en compter un par département d'ici à la fin du premier semestre 2010. »

**7. Amnesty International France recommande aux autorités françaises que les référents locaux violences conjugales, tels que prévus par la circulaire SDFE/DPS n° 2008-159 du 14 mai 2008 « relative à la mise en place de référents pour les femmes victimes de violences au sein du couple », soient effectivement mis en place sur tout le territoire.**

### **Des lieux d'accueil de jour à identifier et labelliser**

Des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation sont répartis sur l'ensemble du territoire et accueillent des femmes victimes de violences. Leurs prestations sont diverses : orientation, accompagnement, conseils juridiques, groupes de parole... Ces permanences sont parfois adossées à des centres d'hébergement.

Le premier plan global triennal (2005-2007) prévoyait d'identifier et de labelliser dans chaque département au moins un lieu d'accueil de jour. Le but était que les femmes victimes identifient un lieu où elles pourraient trouver une écoute et des renseignements sur leurs droits. Elles pourraient alors soit préparer leur départ du domicile conjugal, soit s'informer sur la procédure d'éviction du conjoint violent.

Cette initiative intéressante, qui consiste à regrouper dans une structure de proximité l'ensemble des éléments d'information dont peuvent avoir les femmes victimes a cependant été très peu suivie d'effets.

En effet, le rapport d'évaluation du premier plan triennal a relevé que « la procédure d'identification et de labellisation des lieux d'accueil de jour, prévue dans le premier plan, n'a pas abouti, bien que ces structures existent déjà dans certains départements, mais avec des modalités de fonctionnement variables. »

Le deuxième plan global triennal (2008-2010) a réaffirmé cette mesure dans son objectif 11-2, et prévoit la rédaction d'un cahier des charges conduisant à la labellisation de structures. Ce type de structure pourrait permettre de mutualiser les moyens et les compétences pour l'accueil des victimes si leur financement était garanti par des conventions pluriannuelles.

De même, les centres d'accueil intra hospitaliers peuvent être une réponse appropriée. En effet, il est souvent plus facile de passer la porte de l'hôpital que celle du commissariat. Le processus est lent entre la volonté de sortir de la violence et le dépôt effectif d'une plainte et une prise en charge globale (justice, santé et social) permet un suivi sur le long terme.

**8. Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'identifier et de labelliser dans chaque département au moins un lieu d'accueil de jour.**

### **L'accueil et la prise en charge médico-légale des victimes doivent être harmonisés et renforcés**

Le Guide pratique à destination des professionnels « *Lutter contre la violence au sein du couple. Le rôle des professionnels* » édité en juin 2006, indique que dans la majorité des cas, le médecin est le premier tiers extérieur au cercle familial à être informé des faits de violence au sein du couple ou à pouvoir les repérer.

Mais nombre de femmes victimes de violences se soignent mal du fait de leur situation.

Elles ont honte, elles ont peur, elles sont parfois menacées par leur agresseur et n'osent pas en parler. Pourtant, tous les troubles physiques et psychologiques conséquents à la violence sont autant de signes d'appel pour le repérage de la violence.

Les professionnels de santé les plus concernés sont les médecins généralistes en médecine libérale, les urgentistes dans les hôpitaux, les gynécologues obstétriciens, les médecins légistes, et il leur revient de repérer les maltraitances, verbalisées ou non, les constater et signaler objectivement aux instances ad hoc les privations ou sévices constatés sur le plan physique, sexuel ou psychique<sup>53</sup>.

L'accueil en urgence des personnes victimes de violences ou de mauvais traitements entre dans les fonctions dévolues à tout établissement de santé. Toutefois, la nécessité d'un accueil et d'une prise en charge adaptés de ces personnes a conduit les pouvoirs publics à s'en préoccuper et à en organiser progressivement les modalités, au cours des dix dernières années.

Ainsi, dans un certain nombre d'établissements de santé, des unités médico-judiciaires (UMJ)<sup>54</sup> ont été mises en place et ont pour vocation d'accueillir et examiner les victimes qui leur sont adressées sur réquisition d'un officier de police judiciaire et de rédiger un certificat médical constatant les lésions physiques et les traumatismes psychologiques et fixant l'incapacité totale de travail (ITT) en résultant.

Le financement relève du ministère de la justice. La facturation des actes de consultation et des examens complémentaires est effectuée conformément aux tarifs fixés par le code de procédure pénale et le règlement est assuré par le ministère de la justice. Leur nombre est cependant insuffisant pour couvrir l'ensemble du territoire. En outre, leur financement doit être sécurisé pour assurer la pérennité des unités existantes.

Il existe également des structures hospitalières spécialisées dans l'accueil des victimes d'agression, comme à Bordeaux, Lille ou encore à Rouen.

Le Centre d'accueil spécialisé pour les agressions (CASA) de Rouen semble être un exemple de bonnes pratiques. La prise en charge par le CASA simplifie le parcours médico-judiciaire des victimes, quelle que soit la cause des violences, et facilite la prise en charge médico-légale et le dépôt des plaintes auprès de la justice. Les victimes peuvent y rencontrer des professionnels de santé, une psychologue, une assistante sociale et une association d'aide aux victimes. Dans certaines situations (urgence médico-légale, vulnérabilité...), les victimes ont aussi la possibilité d'être mises en contact avec un officier de police judiciaire pour recueillir leur plainte ou les protéger. En cas de nécessité, les victimes bénéficient d'une brève hospitalisation dans l'Unité d'hospitalisation de courte durée (UHCD) du service des urgences. Pour les victimes déjà hospitalisées qui ne peuvent se déplacer (soins intensifs, chirurgie lourde...), les acteurs du CASA se rendent à leur chevet.

Ce centre a reçu du procureur une délégation pour accueillir les victimes adressées sur réquisition d'un officier de police judiciaire et peut ainsi prendre en charge globalement (justice, santé, social) les victimes de violences conjugales. Deux lits sont disponibles tous les jours pour une éventuelle hospitalisation et les services sociaux et des associations sur place apportent conseil et soutien à la victime.

Ce centre conserve également « la mémoire » des agressions qui peut ultérieurement servir si la victime porte plainte<sup>55</sup>. On peut toutefois regretter que ce centre ne soit pas ouvert après 18 heures.

### **L'évaluation de l'incapacité totale de travail (ITT) comme preuve des violences doit être harmonisée et étendue aux violences psychologiques**

En 2006, Amnesty International demandait à l'État de « s'assurer que l'évaluation de l'ITT soit harmonisée et qu'elle prenne en compte les différentes formes de violences exercées à l'encontre des femmes<sup>56</sup>. »

Le rapport d'Amnesty International pointait également les lacunes de formation des médecins concernant la rédaction des certificats relevant une incapacité totale de travail (ITT), entraînant des disparités dans les mentions contenues dans ces certificats médicaux.

Dans le cadre de violences, le certificat médical de constatation est le premier élément objectif sur lequel l'autorité judiciaire pourra s'appuyer pour décider de l'orientation de la procédure. Ce certificat est essentiel pour la qualification des faits de violence et les suites de la procédure contre les violences dépendent donc de l'existence et de la qualité de rédaction du certificat médical. La non existence de ce certificat peut en effet amener à un classement sans suite.

Il peut être rédigé par tout médecin et constitue un acte authentique attestant par écrit, de la part d'un médecin, l'existence de lésions traumatiques ou de symptômes traduisant une souffrance psychologique.

L'ITT a été introduite dans le Code pénal pour adapter la sanction à la gravité des blessures de la victime ou plus exactement à leurs conséquences. Au départ, l'ITT représentait la durée pendant laquelle un ouvrier ne pouvait pas gagner sa vie du fait des blessures. La jurisprudence définit la notion d'incapacité totale de travail comme la durée pendant laquelle une victime éprouve une gêne notable dans les actes de la vie courante (manger, dormir, se laver, s'habiller, faire ses courses, se déplacer, se rendre au travail). L'incapacité ne concerne donc pas le travail au sens habituel du mot, mais les activités usuelles de la victime.

L'ITT étant une décision prise par le médecin à la suite d'une situation de violence, le certificat doit clairement expliciter les raisons conduisant à l'évaluation de l'ITT, en particulier lorsqu'il s'agit de troubles psychologiques.

La violence conjugale est une violence répétée, et les blessures physiques sont parfois de faible gravité médicale. Ce qui est destructeur, ce n'est pas seulement la gifle reçue, mais le contexte délétère d'humiliation qui l'accompagne. Ainsi, pour rendre compte de la réalité vécue par les victimes de violences conjugales, la notion d'ITT doit être étendue pour inclure les traumatismes psychologiques des violences.

Le Guide pratique « *Lutter contre la violence au sein du couple. Le rôle des professionnels* » indique aux praticiens que « *l'ITT ne traduit pas uniquement des lésions d'ordre physique, mais doit aussi inclure les traumatismes psychologiques des violences. Afin d'évaluer le nombre de jours d'ITT, le praticien, dans son entretien avec la victime, doit apprécier, le plus précisément possible, l'impact de sa souffrance psychologique sur les actes de la vie courante qu'elle doit accomplir.* »

Dans un souci d'harmonisation des bonnes pratiques, il semble essentiel que les autorités assurent la diffusion de ces directives sur tout le territoire et auprès de tous les professionnels de santé. Les UMJ peuvent jouer un rôle positif dans l'harmonisation de la rédaction de ce certificat. Ce constat est également celui du professeur Proust du CASA de Rouen qui regrette que ce certificat soit rempli en dépit du bon sens par certains médecins généralistes<sup>57</sup>.

Les médecins légistes sont parfois amenés à réévaluer les ITT estimées par les médecins généralistes, constate le Docteur Cécile Morvant<sup>58</sup> qui ajoute que le nom même de l'incapacité totale de travail prête à confusion car le terme « totale » porte sur l'incapacité et le terme travail semble renvoyer à une activité professionnelle. Cela explique en partie la difficulté qu'ont les médecins généralistes à évaluer cette ITT. Il serait souhaitable d'inclure une définition de l'ITT dans le code pénal. « *Une telle définition dans le code pénal permettrait de mieux prendre en compte les retentissements psychologiques de la violence, l'incapacité à manger, par exemple pouvant être due à une lésion physique ou à une dépression*<sup>59</sup>. ». Les termes « totale » et « travail » pourraient être modifiés pour en faciliter la compréhension.

En juillet 2009, Monsieur Jean-Marie Huet, Directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice annonçait que « *s'agissant d'ailleurs des fameux certificats médicaux, nous débattons actuellement avec le ministère de la santé de l'organisation à l'échelle nationale de la médecine légale et plus particulièrement de la prise en compte des victimes de violences conjugales en milieu hospitalier. L'objectif est de « mailler » suffisamment le territoire pour favoriser l'accueil de ces victimes et pour leur offrir un service de qualité*<sup>60</sup>. »

#### **9. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :**

- **inclure une définition de l'incapacité totale de travail (ITT) dans le code pénal**
- **former les professionnels de santé au repérage, à l'accueil des femmes victimes de violences et à la rédaction des certificats médicaux relevant une ITT**
- **développer la diffusion des guides d'aide à la prise en charge des victimes et à la rédaction des certificats médicaux auprès de tous les professionnels de santé**
- **mettre en place des référents « violence » dans les services d'urgence et définir des protocoles de prise en charge des victimes.**

## **2.2 Le traitement judiciaire des violences**

Amnesty International considérait en 2006 que « *le premier obstacle dans l'accès à la justice des femmes victimes de violences tient à la difficulté pour ces femmes de porter plainte (...) et qu'elles se retrouvent face à des démarches complexes, souvent lentes et difficiles, source de découragement, voire d'abandon*<sup>61</sup>. »

Pour mettre fin à l'impunité et protéger les victimes, Amnesty International recommandait aux autorités françaises que « *dès lors que les autorités compétentes prennent connaissance d'une situation de violence, elles doivent s'assurer, sans délai que des mesures de protection adéquates soient prises pour protéger les femmes de nouvelles violences, que les auteurs soient convoqués sans délai devant la justice et éloignés du domicile si la situation le demande.* » Amnesty International précisait « *qu'en cas d'éloignement, il est indispensable que s'opère un suivi, aussi bien auprès de la victime que de l'auteur*<sup>62</sup>. »

Mais si, sur le plan pénal, de nombreuses améliorations sont intervenues depuis 2006, l'application des textes n'est pas toujours effective et la disparité des réponses pénales sur le territoire constitue toujours un frein important à un accès égalitaire aux droits.

### **Une évolution cohérente des dispositifs législatifs**

Le législateur a pris en compte la nécessité de prévenir les violences intra familiale en faisant du lien affectif entre l'auteur des violences et la victime une circonstance aggravante des faits de violence.

Ainsi, la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple a créé une circonstance aggravante résultant de la qualité de conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité, de la victime<sup>63</sup>. Cette circonstance aggravante est également constituée lorsque les faits sont commis par l'ancien conjoint, l'ancien concubin ou l'ancien partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité. Le domaine d'application de cette circonstance aggravante est désormais étendu au meurtre<sup>64</sup>, au viol<sup>65</sup> et aux autres agressions sexuelles<sup>66</sup>.

Le législateur a également eu le souci d'éviter la réitération des violences en instaurant, d'une part, l'éviction pénale du conjoint violent du domicile du couple et, d'autre part, des peines minimales s'appliquant aux violences conjugales en cas de récidive. La loi du 4 avril 2006 a également introduit la reconnaissance du vol entre époux. Enfin, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a prévu d'éten-

dre le suivi socio-judiciaire aux auteurs de violences conjugales et l'injonction de soins en matière correctionnelle lorsque les violences présentent un caractère habituel.

### **La réponse pénale aux faits de violences doit être précoce et systématique pour « faire cesser la situation de violence avant qu'elle soit enracinée »**

Pour Monsieur Luc Frémot, procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Douai : « Dans le domaine de la lutte contre les violences intrafamiliales (...) la politique pénale, telle qu'elle est menée, ne correspond pas aux enjeux. Nous avons donc décidé d'intervenir systématiquement. Nous avons d'abord prescrit aux services de police et de gendarmerie de ne plus prendre de main courante : ainsi, pour chaque infraction, le parquet est informé et une enquête est réalisée. (...) Dès lors que les services de police lancent une procédure sur chaque affaire, le parquet, en contrepartie, se doit d'apporter une réponse systématique. (...) Il faut intervenir le plus possible en amont : si nous attendons que des dommages importants soient causés, nous risquons de voir des victimes psychologiquement, voire physiquement brisées, et des auteurs enracinés dans un processus de violence. Le parquet se saisit donc de toutes les affaires, dès la première gifl<sup>67</sup>. »

La circulaire du 19 avril 2006, qui contient les éléments de politique pénale relatifs à l'application de la loi du 4 avril 2006<sup>68</sup>, a prescrit aux services compétents d'améliorer la réponse pénale apportée aux faits de violences au sein du couple en assurant son effectivité et en privilégiant certaines procédures.

Ainsi, compte tenu de la spécificité des faits de violence au sein du couple et du fait que la victime vit généralement aux côtés du mis en cause, la circulaire indique que « le traitement en temps réel des procédures » doit être privilégié.

« Pour ce faire, les services de police ou de gendarmerie devront être invités à informer dans les meilleurs délais la permanence du parquet. Au besoin, un protocole de compte-rendu téléphonique pourra être élaboré avec ces services enquêteurs. De plus, afin d'améliorer l'exercice de l'action publique en la matière, un magistrat référent centralisant le traitement des procédures de violences survenant au sein d'un couple pourra être désigné.

En outre, parce qu'il n'est pas rare, particulièrement en matière de violences au sein du couple, qu'une victime refuse de porter plainte ou décide de retirer sa plainte, il est rappelé que l'absence de toute plainte de la victime ne fait pas obstacle à ce que des poursuites soient exercées, de même qu'un retrait de plainte n'entraîne pas le classement sans suite d'office de la procédure par le parquet<sup>69</sup>. »

La circulaire du 19 avril 2006 a également proscrit, en la matière, les classements sans suite en pure opportunité.

Enfin, elle précisait que « l'exercice des poursuites devra être nuancé pour permettre la répression des violences ainsi que la prévention de la récidive, mais également répondre au besoin de réparation de la victime et que l'enquête sociale rapide d'orientation pénale, prévue à l'article 41, alinéa 6, du code de procédure pénale, soit ordonnée par le procureur de la République au-delà des seuls cas où elle est obligatoire ».

Le 20 mai 2009, Madame Rachida Dati, alors ministre de la Justice, rappelait aux parquets qu'il convenait « qu'une réponse pénale systématique et rapide soit apportée à chaque acte de violence » (...) tout en préservant la faculté de gradation dans la réponse pénale<sup>70</sup>.

Amnesty International France encourage les autorités à s'assurer que toute victime d'actes de violence reçoive des autorités une réponse pénale précoce et systématique.

### **Les mains courantes soient transmises systématiquement aux parquets**

« Toute personne peut révéler des faits, quels que soient leur nature, la date et le lieu de leur commission, auprès de tout parquet ou de tout service enquêteur. Concrètement, la victime peut adresser une lettre simple à tout service de police ou toute unité de la gendarmerie et au procureur de la République de tout tribunal, à charge pour eux de transmettre la plainte au service ou tribunal territorialement compétent s'ils ne le sont pas eux-mêmes. De la même manière, elle peut se présenter dans n'importe quel commissariat de police ou unité de la gendarmerie, qui est dans l'obligation légale de recueillir ses déclarations<sup>71</sup>. »

Si une victime ne souhaite pas déposer plainte mais seulement signaler les violences dont elle a été victime pour en garder une trace écrite, elle peut se présenter dans n'importe quel service de police pour y déposer une main courante ou dans n'importe quelle unité de gendarmerie qui enregistrera un procès-verbal de renseignement judiciaire.

La pratique de la main courante est critiquée par de nombreuses associations et par certains parquets car aucune enquête n'est en principe diligentée sur la base d'une main-courante, alors que ces faits peuvent être graves.

La main-courante ou le procès-verbal de renseignement judiciaire peuvent seulement être utilisés en cas de procédure judiciaire ultérieure.

Certains parquets, comme celui de Douai, ont prescrit aux services de gendarmerie et de police de ne plus prendre de main courante en matière de violences intrafamiliales. Pour chaque infraction, le parquet est informé et une enquête est réalisée.

Mais, pour Monsieur Serge Portelli, vice-président du Tribunal de grande instance de Paris, « c'est un droit de la personne que de ne pas déposer plainte. Si une femme sait qu'elle a, comme toute autre victime, la possibilité de signaler la violence et d'en laisser une trace, sans pour autant oblitérer l'avenir, il y aura un afflux de signalements. Aujourd'hui, les femmes que je rencontre sont rebutées par l'appareil judiciaire et l'appareil policier et reculent très vite. Et encore, ce sont celles qui ont déjà franchi ce pas, c'est-à-dire une minorité. Il faut accepter cette idée que l'appareil judiciaire et l'appareil policier sont effrayants. Nous devons faire en sorte de trouver un autre endroit qui serve de sas, et qui permette ensuite, si nécessaire, de basculer vers la voie pénale<sup>72</sup>. »

Le Guide de l'Action publique sur la lutte contre la violence au sein des couples précise qu'au regard de la difficulté des victimes de violences au sein du couple à dénoncer les faits, « il importe de saisir toute occasion pour diligenter une enquête sur une situation parfois déjà ancienne » et que « de simples mains-courantes ou procès-verbaux de renseignement judiciaire ne peuvent rendre compte de la complexité et du contexte de faits de cette nature<sup>73</sup>. »

Mais pour Madame Maryvonne Chapalain « la main courante présente un grand intérêt car si les violences persistent, elle aura été enregistrée et sera jointe à la procédure. J'ajoute que si nous insistons trop pour que les victimes déposent une plainte sans leur laisser la possibilité de faire une déclaration en main courante elles risquent de ne rien faire du tout et aucune trace ne subsistera alors des violences subies<sup>74</sup>. »

Ainsi, des instructions précises ont été formulées dans le Guide de l'Action publique et un protocole de recueil des mains courantes et de rédaction des procès-verbaux de renseignement judiciaire a été détaillé. Ces instructions précisent aux fonctionnaires que doit figurer expressément dans la déclaration de main courante que la victime elle-même ne souhaite pas déposer plainte et que cette démarche ne donnera lieu à aucune enquête.

De plus, lorsque la main-courante ou le procès-verbal de renseignement judiciaire fait suite à une intervention des forces de l'ordre au domicile, une bonne pratique consiste pour les enquêteurs à prendre contact avec la victime 48 heures après les faits pour s'assurer qu'elle ne souhaite toujours pas déposer plainte. Cette vérification à distance de l'événement permet à la victime de réfléchir plus posément aux suites qu'elle souhaite lui donner en toute connaissance de cause.

En conclusion, le Guide indique que le dépôt d'une main-courante ou la consignation de déclarations sur un procès-verbal de renseignement judiciaire « ne doit pas constituer un acte passif pour les enquêteurs, mais nécessite de leur part vigilance, appréciation critique et réactivité<sup>75</sup> ».

**10. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer de l'application effective des instructions générales de politique pénale en matière de violences faites aux femmes.**

**11. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer qu'à l'instar des procès verbaux de renseignement judiciaire, les mains courantes soient transmises systématiquement aux parquets et que le dépôt d'une main courante ou d'un procès verbal de renseignement judiciaire s'accompagne systématiquement d'une orientation vers les associations spécialisées.**

### **La circulation de l'information entre les juridictions pénales et civiles doit être mise en place effectivement**

En 2006, Amnesty International dénonçait les difficultés et contradictions résultant de la mauvaise articulation entre le civil et le pénal en matière de violences au sein du couple et enjoignait aux autorités de s'assurer d'une meilleure articulation entre les procédures civiles et pénales<sup>76</sup>.

Le nouveau dispositif en matière de violences conjugales issu de la loi du 26 mai 2004 relative au divorce s'est accompagné de mesures visant à améliorer l'articulation entre l'intervention du juge aux affaires familiales saisi sur le fondement de l'article 220-1, alinéa 3, du code civil et le parquet compétent.

Ainsi, lorsque les violences exercées par l'un des époux mettent en danger son conjoint, un ou plusieurs enfants, le juge aux affaires familiales peut être saisi en référé, en amont de toute procédure de divorce, en vue de statuer, à l'issue d'un débat contradictoire, sur la résidence séparée des époux.

Dans ce cadre, afin d'assurer une protection effective du conjoint victime, la loi prévoit une information obligatoire du ministère public, en amont comme en aval de la procédure (article 1290 du nouveau code de procédure civile), l'assignation en référé devant être dénoncée au ministère public par l'huissier instrumentaire au plus tard le jour de sa remise au greffe. De la même façon, l'ordonnance rendue par le juge doit lui être communiquée.

En outre, le décret n° 2009-398 du 10 avril 2009 a complété le code de procédure civile pour organiser tant la communication des pièces que des décisions rendues entre les juges chargés de la procédure familiale, à savoir le juge aux affaires familiales, le juge des enfants et le juge des tutelles.

Cependant, alors même que cela permettrait une protection accrue de la victime et des enfants, la coordination et la circulation des informations entre les juridictions pénales et les juges chargés de la procédure familiale ne font toujours pas l'objet d'une mise en place effective.

Par exemple, l'information est nécessaire concernant la décision pénale d'éviction du conjoint violent, la décision sur les violences pour lesquelles le père est poursuivi et la décision d'organisation du droit de garde des enfants par le juge aux affaires familiales.

**12. Amnesty International France enjoint aux autorités françaises de s'assurer d'une mise en place effective de la circulation de l'information entre les juridictions pénales et civiles.**

### **Une vigilance particulière est nécessaire quant au recours à la médiation pénale en matière de violences au sein du couple**

Renforcée par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la médiation pénale est une alternative aux poursuites et constitue une réponse pénale à un délit caractérisé.

Selon la circulaire du 16 mars 2004, elle consiste, « sous l'égide d'un tiers, à mettre en relation l'auteur et la victime afin de trouver un accord sur les modalités de réparation, mais aussi de rétablir un lien et de favoriser, autant que possible, les conditions de non-répétition de l'infraction, alors même que les parties sont appelées à se revoir ».

Un délai d'exécution de la mesure est fixé par le magistrat mandant.

En 2006, Amnesty International émettait de sérieuses réserves quant au recours à la médiation pénale dans les cas de violences au sein du couple.

Le guide de l'action publique note que « la disparité des politiques pénales est à l'origine de nombreux malentendus sur la médiation pénale et sur l'opportunité du recours à cette mesure en la matière. Pour la plupart, ces malentendus tiennent à une insuffisante appréciation par les parquets des procédures orientées en médiation pénale et à un manque de formation des médiateurs à la spécificité du contentieux<sup>77</sup>. »

En effet, les violences au sein du couple traduisent en général « un rapport de domination et une emprise de l'agresseur sur la victime, qui se trouve privée de son autonomie. Il peut s'en suivre, pour le mis en cause un sentiment de toute puissance peu propice à développer son sens critique et, chez le plaignant, une difficulté à se positionner en tant que victime<sup>78</sup>. »

Ainsi, sous peine de renforcer la vulnérabilité de la victime et d'induire un sentiment d'impunité de l'auteur, la médiation pénale ne saurait donc être adaptée à des situations où :

- il existe des précédents faits de violences, quels qu'en soient le contexte, la gravité et la victime ;
- il existe des violences graves ou répétées entre conjoints, concubins ou personnes liées par un pacte civil de solidarité ;

- l'auteur est dans une attitude de déni quant aux faits reprochés ;
- l'auteur est d'une dangerosité particulière (réitération ou gravité des faits et de leurs conséquences) ;
- la victime ou l'auteur sont opposés à la mesure ;
- la victime paraît particulièrement traumatisée par la situation ;
- une procédure de divorce est en cours (car la possibilité de parvenir à un accord paraît compromise dès lors que le mis en cause et la victime sont en conflit parallèle dans une procédure civile).

En tout état de cause, le consentement de la victime doit être recueilli avant que la mesure ne soit décidée et être acté en procédure par procès-verbal. Afin que ce consentement soit parfaitement libre et éclairé, il importe d'expliquer à la victime en quoi consiste une médiation pénale et qu'un refus de sa part ne saurait entraîner d'office un classement sans suite de l'affaire. A l'issue de la médiation pénale, le dossier, accompagné d'un rapport précis et circonstancié du médiateur, est communiqué au ministère public.

Pour plus de vigilance encore contre tout risque de déstabilisation de la victime, il est recommandé d'informer les victimes de leur droit à être assistées d'un avocat dans le cadre de la mesure.

Pour Amnesty International France, le recours à la médiation pénale doit être exceptionnel et cette mesure doit être confiée à un médiateur formé à la spécificité du contentieux des violences au sein du couple.

### **13. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que :**

**- la médiation pénale ne soit pas utilisée dans les situations où elle n'est pas adaptée, notamment lorsque :**

**Il existe des précédents faits de violences, quels qu'en soient le contexte, la gravité et la victime**  
**Il existe des violences graves ou répétées entre conjoints, concubins ou personnes liées par un pacte civil de solidarité**

**L'auteur est dans une attitude de déni quant aux faits reprochés ;**

**L'auteur est d'une dangerosité particulière (réitération ou gravité des faits et de leurs conséquences)**

**La victime ou l'auteur sont opposés à la mesure**  
**La victime paraît particulièrement traumatisée par la situation**

**Une procédure de divorce est en cours (car la possibilité de parvenir à un accord paraît compromise dès lors que le mis en cause et la victime sont en conflit parallèle dans une procédure civile)**

**- les médiateurs soient systématiquement formés à la spécificité du contentieux des violences au sein du couple**

**- le guide de l'action publique soit systématiquement diffusé et que les recommandations qu'il contient soient mises en œuvre de manière effective par les services concernés.**

### **Les mesures d'éloignement de l'auteur des violences doivent être effectivement mises en œuvre**

Pour Amnesty International France, le dispositif d'éviction du domicile de l'auteur des violences prévu par la loi, doit, pour être efficace, être réellement mis en œuvre sur tout le territoire.

Possible au civil comme au pénal, l'éloignement du conjoint violent est considéré comme une avancée mais qui peine à être mise en œuvre faute de moyens. « *L'éviction du conjoint violent permet l'inversion du rapport de force symbolique entre l'auteur et la victime par l'attribution du domicile familial à cette dernière*<sup>79</sup>. »

Pour le procureur de la République de Douai, Monsieur Luc Frémot, « *il est en effet inacceptable que les femmes victimes de violences soient obligées de partir, parfois en pleine nuit et avec leurs enfants, à la recherche d'une solution d'accueil qui de surcroît n'est jamais satisfaisante. Ce sont les agresseurs qui doivent s'en aller*<sup>80</sup>. »

Cette possibilité de conserver le domicile familial est d'autant plus importante qu'elle permet de mieux prendre en compte les intérêts des enfants, qui ne sont pas alors contraints de changer de domicile et d'école.

### **Au civil, l'éviction du domicile de l'auteur des violences**

Sur le plan civil, la loi du 26 mai 2004 relative au divorce a instauré un dispositif qui permet au conjoint victime de violences conjugales, avant même de déposer une requête en divorce, de saisir en urgence le juge aux affaires familiales pour solliciter, au terme d'une procédure contradictoire, l'éviction de son conjoint du domicile conjugal. C'est le « référé-violence<sup>81</sup> ».

En 2006, Amnesty International soulignait les faiblesses de cette mesure, notamment l'absence de dispositif efficace et systématique qui permettrait d'assurer un suivi de ces mesures en termes de protection et d'accompagnement de la victime. Pour Amnesty International, « *cette mesure devrait s'accompagner d'une véritable stratégie de protection des victimes et de sanction des auteurs qui permettrait entre autres choses, une meilleure coordination entre le traitement pénal et le traitement civil d'une affaire, notamment pour la protection des victimes*<sup>82</sup>. »

En réalité, le dispositif du « référé violence » en matière civile s'est révélé peu efficace et est peu utilisé. Pour Madame Anne Joncquet, responsable de la permanence du barreau de Bobigny, « *la procédure du « référé violence » (...) est un échec. Considérée à l'origine comme un progrès, elle est très peu utilisée, car très chère et très compliquée. Non seulement c'est un parcours d'obstacles, mais bien souvent, on n'arrive pas à faire exécuter l'ordonnance (...)*<sup>83</sup> ». En effet, la procédure est coûteuse pour la victime car le concours d'un huissier est nécessaire et l'exécution de l'ordonnance peut s'avérer difficile (difficultés par exemple de faire sortir le conjoint du domicile ou au contraire de lui signifier l'ordonnance s'il a quitté le domicile).

En outre, cette procédure peut être mise en œuvre seulement pour les couples mariés.

La proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009, prévoit donc d'étendre la procédure d'éviction du domicile de l'auteur des violences, prévue à l'article 220-1 du code civil, actuellement applicable aux conjoints, aux per-

sonnes liées par un pacte civil de solidarité et aux concubins quand ils sont copropriétaires ou cotitulaire du bail du logement commun<sup>84</sup>.

**14. Amnesty International France invite les parlementaires à adopter la disposition de la proposition de loi « renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes » proposant d'étendre la procédure d'éviction du domicile de l'auteur des violences, prévue à l'article 220-1 du code civil, actuellement applicable aux conjoints, aux personnes liées par un pacte civil de solidarité et aux concubins quand ils sont copropriétaires ou cotitulaires du bail du logement commun.**

### **Au pénal, l'éviction du domicile de l'auteur des violences**

Depuis la loi sur la récidive du 12 décembre 2005, en cas de poursuite pénale de l'auteur des violences et avant tout jugement, la justice peut prendre des mesures immédiates pour assurer la sécurité de la victime et celle des enfants.

Ainsi, l'autorité judiciaire peut, à tous les stades de la procédure pénale, proposer (dans le cadre d'une composition pénale ou d'une autre procédure alternative aux poursuites) ou imposer (dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve) à l'auteur des faits de violence de résider hors du domicile du couple et, le cas échéant, de s'abstenir de paraître dans ce domicile ou aux abords immédiats de celui-ci.

Les instructions générales de politique pénale données aux procureurs généraux précisent que « *le dispositif d'éviction du domicile de l'auteur des violences prévu par la loi doit être effectivement mis en oeuvre sur tout le territoire*<sup>85</sup>. »

Mais selon les chiffres mentionnés par la garde des Sceaux en 2009, « *l'éviction du conjoint en matière pénale a été prononcée dans 10 % des affaires en 2006, 13 % en 2008 et plus de 18 % depuis le début de l'année 2009. Elles ont été prononcées dans des affaires de meurtre – 68 % –, d'agression sexuelle – 26 % – de violences graves – 25 % – de violences légères – 8 %. Par ailleurs, 45 % d'entre elles l'ont été dans le cadre d'un contrôle judiciaire, 30 % dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, 18 % dans le cadre d'une mesure alternative aux poursuites*<sup>86</sup>. »

La principale difficulté d'application de cette mesure réside dans le manque de structures permettant d'héberger le conjoint évincé quand cela est nécessaire.

En juillet 2008, le rapport d'évaluation du premier plan global triennal 2005-2007 préconisait donc que des moyens substantiels soient consacrés à l'ouverture de places d'hébergement pour les auteurs de violences<sup>87</sup>.

En effet, d'après ce même rapport, seuls 36 % des parquets avaient conclu une convention sur l'accueil et l'hébergement des auteurs de violences avec des partenaires.

En 2008, le Guide de l'action publique incitait les parquets à signer de telles conventions<sup>88</sup> et la circulaire d'instructions pénales du 1er novembre 2009 leur rappelle qu'« *il convient d'améliorer la prise en charge de l'auteur, pour prévenir la réitération du passage à l'acte. A cette fin, les mesures tendant à l'éviction du conjoint violent du domicile conjugal et les partenariats permettant son accueil dans des structures d'hébergement et d'accompagnement psychologique, déjà mis en place par de nombreux parquets, doivent être généralisés.* »

**15. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que le dispositif d'éviction du domicile de l'auteur des violences prévu par la loi est réellement mis en oeuvre sur tout le territoire.**

### **Le bracelet électronique : nouvelle mesure de contrôle de l'application de l'éloignement du conjoint violent**

Pour renforcer la prévention de la récidive et empêcher les conjoints violents de recommencer, le gouvernement a décidé d'expérimenter dès le début 2010 un dispositif de surveillance électronique de l'interdiction de rentrer en contact avec la victime, sur la base de l'exemple espagnol. Ce système permettra de contrôler l'application de la mesure d'éloignement du conjoint violent et peut être une modalité d'exercice de la peine ou être prononcé comme alternative aux poursuites.

La surveillance électronique peut prendre toute une série de formes diverses, qui varient en intensité et qui limitent plus ou moins la liberté de circulation de la personne, sa liberté au sens propre et son droit au respect de sa vie privée. Les systèmes électroniques de localisation de type GPS permettent de savoir en permanence où se trouve la personne qui en est munie. La méthode du bracelet électronique, qui émet un signal vers un récepteur fixe, ne permet pas de suivi au-delà d'un certain rayon.

Avant de recourir à la surveillance électronique, il convient d'envisager des mesures moins contraignantes, dont l'efficacité est avérée, afin de s'assurer qu'elle est bien nécessaire et adaptée à l'objectif légitime poursuivi et ce uniquement si et aussi longtemps que des mesures moins coercitives ne semblent pas susceptibles de permettre de parvenir aux mêmes fins.

Le suivi électronique doit faire l'objet d'un contrôle de la part d'une autorité compétente et indépendante, judiciaire ou autre, afin qu'il ne soit appliqué qu'en cas de stricte nécessité et de manière proportionnée à l'objectif légitime déclaré et que son usage ne soit ni discriminatoire, ni arbitraire ni indûment prolongé<sup>89</sup>.

**16. Amnesty International France recommande aux autorités françaises que, au cas où le recours à la surveillance électronique serait appliqué dans le cadre des violences au sein du couple, il soit prévu par la loi et soit soumis au contrôle d'une autorité judiciaire.**

### **2.3 La prise en charge des auteurs de violence doit être organisée, financée et coordonnée pour lutter contre les risques de récidive**

Les pouvoirs publics n'ont pris conscience que récemment de l'enjeu que représente la prise en charge des auteurs dans la politique de lutte contre les violences au sein du couple. Celle-ci est pourtant un élément essentiel de la protection des victimes.

Pour Monsieur Luc Frémot, procureur de la République à Douai : « *C'est donc bien de cela que nous manquons : des structures d'accueil pour les auteurs de violences. En dépit de nos efforts, des résultats que nous obtenons, de leur médiatisation, des contacts que nous nouons, on continue à ouvrir indéfiniment des places d'accueil pour les victimes, mais au-*

*cune structure n'est créée pour les auteurs. [...] Ce qui nous manque, ce ne sont pas les textes, mais des structures d'accueil pour les auteurs*<sup>90</sup>. »

Au niveau national, le taux de récidive est de 7,9 % et est donc plus important que pour les violences en général (5,5 %). Ce taux est moindre dans le ressort des tribunaux de grande instance où le procureur mène une politique incluant le suivi de l'auteur (6 % à Douai ; 2,5 % dans le Tarn)<sup>91</sup>.

Cependant « *les moyens qui y sont consacrés sont encore beaucoup trop faibles et les techniques de suivi sont insuffisamment évaluées, faute d'une politique nationale cohérente dans ce domaine*<sup>92</sup>. »

Il est donc indispensable de mener des études d'ensemble sur l'impact de la prise en charge des auteurs de violences conjugales pour permettre notamment d'adapter les moyens qui doivent être consacrés à cette politique.

Les moyens, notamment financiers, faisant largement défaut, la prise en charge des auteurs reste lacunaire sur le territoire français. Le nombre de structures de suivi et de prise en charge des auteurs de violences est très faible. Le rapport du gouvernement remis au Parlement relatif à la politique nationale de lutte contre les violences au sein du couple fait état du recensement d'une « *soixantaine de structures d'accompagnement des auteurs*<sup>93</sup> », soit environ une structure pour 100 000 habitants.

Des moyens doivent donc être rapidement dégagés pour pérenniser les actions existantes et les généraliser. Cependant, cet état de fait ne doit pas conduire à une réallocation de moyens, déjà limités, destinés à l'aide devant être accordée aux victimes, mais des actions de prévention ciblées sur les personnes qui en ont le plus besoin doivent être menées et des moyens doivent être spécifiquement consacrés au suivi des auteurs de violences.

### **Des profils qui justifient une prise en charge systématique**

En 2006, le Docteur Roland Coutanceau avait distingué trois grands profils psychologiques d'hommes violents<sup>94</sup>.

- Un profil « à tonalité immaturo- névrotique ». Ces hommes violents sont parfois conscients de leur responsabilité et peuvent éprouver de la souffrance pour leur comportement et pour leur victime. Ce profil représenterait 20% des hommes violents.

- Un profil « d'hommes égocentriques et mal structurés psychologiquement » qui banalisent et minimisent les faits. Ces hommes sont sur la défensive et peinent à s'autocritiquer.

- Un profil d'hommes « à la personnalité particulièrement problématique » marqué par un fort égocentrisme et une dimension paranoïaque et mégalomane. Ils tentent de construire une relation d'emprise et décrivent leur femme « comme mythomane, hystérique ou persécutive ». Dans ce groupe 15% environ souffrent de troubles psychiatriques clairement identifiés.

D'après l'étude nationale sur les morts violentes au sein du couple en 2008, sur 184 homicides, l'alcool était présent dans 54 cas, soit près de 30% du total<sup>95</sup>. La progression de passage à l'acte sous l'emprise de l'alcool était en augmentation de 10% en 2008. L'étude constate que l'alcool a été essentiellement consommé par les hommes avant le passage à l'acte. Cependant, six femmes auteurs en avaient absorbé au moment des faits. Dix sept auteurs masculins étaient connus

pour dépendance à l'alcool et dix huit couples ont été identifiés comme consommateurs chroniques. Dans vingt cas, l'auteur des faits était suivi psychologiquement ou psychiatriquement, dont six femmes.

### **La loi a organisé le suivi des auteurs de violences à tous les stades de la procédure judiciaire**

Avant le jugement, le juge des libertés et de la détention peut ordonner un contrôle judiciaire. Au moment du jugement, le tribunal peut prononcer une obligation ou une injonction de soins dans le cadre, par exemple, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un suivi socio-judiciaire.

#### **Avant la décision judiciaire**

A la suite de la garde à vue de l'auteur, le procureur peut choisir de le poursuivre, si les faits sont particulièrement graves, selon la procédure de la comparution immédiate. Mais si les faits sont d'une moindre gravité, le magistrat peut opter pour une convocation par procès-verbal, pour une audience ultérieure, associée à un contrôle judiciaire socio-éducatif ordonné par un juge des libertés et de la détention. Les mesures de contrôle judiciaire sont limitées à deux mois, sauf en cas de renvoi de l'affaire.

La conclusion de conventions entre les différents acteurs (parquet, association de contrôle judiciaire et association de suivi des auteurs de violences conjugales) permettrait alors de faciliter le suivi des auteurs en l'organisant et le coordonnant.

#### **Après la décision judiciaire**

Le suivi peut être poursuivi si le tribunal prononce une peine d'emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve qui comporte une obligation de soins ou un suivi socio-judiciaire qui prévoit une injonction de soins. Une peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve signifie que l'emprisonnement ne sera pas effectué si la personne condamnée respecte, durant le délai d'épreuve fixé par le tribunal, les obligations mises à sa charge, telle l'obligation de suivre des soins et d'en justifier auprès du juge d'application des peines. Le suivi socio-judiciaire est une peine qui emporte pour le condamné l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, à des mesures d'assistance et de surveillance destinées à prévenir la récidive. En revanche, quand le risque de récidive est écarté (en raison par exemple de la séparation du couple), les tribunaux prononcent fréquemment une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis simple, ce qui interrompt le suivi de l'auteur.

Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, la peine de suivi socio-judiciaire a été étendue aux actes de violence contre les personnes commis par le partenaire ou l'ex-partenaire<sup>96</sup>. De surcroît, elle est obligatoire en matière correctionnelle si les violences sont commises de manière habituelle, sauf en cas de sursis avec mise à l'épreuve ou de décision spécialement motivée du tribunal.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2008, et sauf décision contraire de la juridiction de jugement, le suivi socio-judiciaire doit comporter une injonction de soins s'il est établi après une expertise médicale, que la personne est susceptible de faire l'objet d'un traitement. L'inobservation des mesures de surveillance et des obligations par le condamné l'expose à la mise à exécution totale ou partielle de l'emprisonnement qui a été déter-

miné par la juridiction de jugement. Par les nombreuses mesures d'assistance et de surveillance qu'il permet de mettre en œuvre et qui peuvent être modifiées en cas de besoin par le juge de l'application des peines, le suivi socio-judiciaire est une mesure particulièrement utile pour prendre en charge les auteurs de violences conjugales.

Il permet également de prendre en considération les intérêts de la victime, puisque le condamné peut notamment se voir imposer l'indemnisation la victime, l'interdiction d'entrer en relation avec elle ou l'obligation de résider en dehors du domicile familial.

Cependant, «*Les effets de l'extension aux faits de violences au sein du couple du champ du suivi socio-judiciaire par la loi du 5 mars 2007 sont limités par le défaut de moyens en travailleurs sociaux et en cas de soins, en psychiatres ou psychologues spécialisés*<sup>97</sup>. »

**17. Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'améliorer la prise en charge des auteurs de violences, de l'intégrer à la logique de l'action de l'État dans la lutte contre les violences faites aux femmes et de s'assurer que :**  
- l'accueil des auteurs de violences dans des structures d'hébergement et d'accompagnement financées par l'État est généralisé.

## **2.4 La disparité des politiques pénales<sup>98</sup> menées par les parquets reste un obstacle important à l'application pleine et uniforme de la loi**

La divergence entre les politiques pénales menées par les parquets est un obstacle important à l'application pleine et uniforme de la loi.

En 2007, dans leur rapport d'information sur la mise en application de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, les députés Guy Geoffroy et Serge Blisko jugeaient «*inacceptables les disparités flagrantes demeurant entre parquets sur le territoire de la République*<sup>99</sup>. »

Tout en reconnaissant le caractère volontariste de la politique pénale menée par les autorités, le rapport sur l'évaluation du plan global 2005 – 2007 de lutte contre les violences faites aux femmes a analysé la disparité des réponses pénales apportées par les parquets comme résultant à la fois «*de la politique pénale peu affirmée de certains procureurs dans la lutte contre les violences faites aux femmes en dépit des grandes orientations du ministre et à l'inévitable effet de la diversité des réponses pénales mises à disposition du magistrat du parquet qui les adapte à la fois à la situation soumise et aux moyens dont il dispose*<sup>100</sup>. »

En 2008, le Guide de l'action publique reconnaissait que «*si de plus en plus de parquets ont défini une politique pénale en matière de violences au sein du couple, force est de constater le caractère disparate et diversement appliqué de ces directives d'un tribunal à l'autre, voire au sein d'un même ressort juridictionnel*<sup>101</sup>. »

En février 2009, l'observatoire de la parité entre les femmes et les hommes constatait que «*la disparité des politiques pénales sur l'ensemble du territoire demeure un réel obstacle à l'efficacité du travail mené par les différents acteurs, à l'évaluation des différentes mesures de protection des femmes victimes et à l'égalité de traitement des situations. Cette disparité est due notamment à la confusion entre «*conflit conjugal**

*» (conflit ponctuel entre deux personnes à égalité) et «*violences conjugales* » (processus de long terme de prise de contrôle et de destruction d'une personne par une autre). De nombreux professionnels ont des difficultés à appréhender cette distinction, en particulier ceux qui n'ont pas reçu une formation adaptée<sup>102</sup>. »*

Tout en constatant que les bonnes pratiques tendent à se diffuser dans un nombre croissant de juridictions grâce à une politique pénale volontariste la mission parlementaire constatait en juillet 2009, que «*les politiques pénales menées par les parquets sont encore divergentes et qu'il existe des disparités géographiques importantes dans les réponses pénales et dans les peines prononcées liées à une implication et à des moyens variables. La mission a pu, au cours de ses déplacements et de ses auditions, constater que ces disparités perduraient. Ainsi dans les Côtes d'Armor un parquet particulièrement dynamique sur la question des violences au sein du couple se saisissait de tous signalements de violence, interdisait la médiation pénale et ordonnait l'éviction des conjoints violents. A l'inverse les parquets des deux autres TGI du département, pratiquent la médiation pénale (de façon encadrée) et recourent peu à l'éviction du conjoint violent*<sup>103</sup>. »

Si l'on examine les suites données aux plaintes en Ile-de-France et dans le ressort des tribunaux de grande instance de Castres et d'Albi, on constate que 16% des affaires sont classées sans suite dans la région parisienne et 40% dans le ressort d'Albi et de Castres, que 42,5% des affaires donnent lieu à des poursuites dans la région parisienne et 22% dans le ressort des tribunaux d'Albi et de Castres<sup>104</sup>.

Des disparités importantes existent également dans les peines prononcées. Les juridictions ne prononcent pas toujours des peines de même ordre pour des faits semblables.

Il semble toutefois que les procureurs se mobilisent de plus en plus. Une enquête menée auprès de 183 tribunaux de grande instance révèle que «*91% des procureurs ont donné des directives pénales aux services de police et de gendarmerie sur le traitement des faits de violences au sein du couple et que 74% ont désigné un magistrat référent pour ces infractions et organisé des réunions de service en interne sur ce thème*<sup>105</sup>. »

**18. Amnesty International France incite les autorités françaises à mettre en œuvre des politiques pénales spécifiques pour lutter contre les violences faites aux femmes et recommande d'inciter les parquets généraux à progresser vers l'harmonisation des politiques pénales sur tout le territoire.**

## **2.5 La protection des victimes étrangères doit être assurée**

En 2006, Amnesty International soulignait qu'«*en sus des différentes difficultés rencontrées par l'ensemble des femmes soumises à des violences au sein de leur couple, les femmes étrangères, particulièrement lorsque leur situation administrative est précaire, sont confrontées à des obstacles supplémentaires. Généralement peu informées de leurs droits, elles sont souvent plus isolées lorsqu'il s'agit d'organiser un départ, trouver un hébergement, un travail, une alternative viable* » et l'organisation recommandait que «*les femmes, quelle que soit leur situation administrative, aient accès à la même protection et prise en compte de la part des autorités publiques*<sup>106</sup>. »

Malgré une amélioration de la législation<sup>107</sup>, il existe souvent un lien de dépendance administrative entre la situation de la

victime étrangère au regard du séjour et les violences qu'elle a subies, lien constitué par l'exigence d'une permanence de la communauté de vie.

Or, les situations de violences conjugales peuvent entraîner la rupture de la communauté de vie.

Ainsi, si des avancées législatives ont permis de limiter le risque de perdre le droit au séjour pour les conjointes de Français et les étrangères entrées au titre du regroupement familial, en revanche, les femmes victimes en situation irrégulière sont confrontées à des obstacles rédhibitoires pour faire cesser les situations de violences et être protégées.

### **L'accès au droit au séjour des femmes étrangères en situation régulière, victimes de violences conjugales. Une adaptation partielle de la réglementation**

Selon le droit commun des règles relatives au séjour des étrangers en France, le droit au séjour des conjoints de Français et des conjoints d'étrangers entrés au titre du regroupement familial peut être remis en cause en cas de rupture de la vie commune.

Avant la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, la réglementation était totalement inadaptée aux situations de violences conjugales puisque les femmes qui en étaient victimes étaient fortement incitées à ne pas saisir la justice, sous la menace de faire l'objet d'un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français.

Des règles spécifiques, visant à faciliter leur accès au droit, en tenant compte des situations de violences, ont progressivement été adoptées. Ainsi, il ressort des dispositions de la loi du 20 novembre 2007<sup>108</sup> que l'autorité administrative est obligée de délivrer un titre de séjour en cas de violences conjugales antérieures à l'obtention de celui-ci et qu'elle ne peut pas le retirer ou retirer la carte de résident d'une victime de violences conjugales qui se séparerait de son conjoint.

En revanche, sa décision n'est pas liée en ce qui concerne son renouvellement.

De plus, dans la pratique, les préfectures refusent bien souvent de délivrer un premier titre à une épouse alléguant des violences de la part de son époux de nationalité française, au motif que ces violences ne sont pas démontrées.

Dans sa réponse écrite aux questions de la mission parlementaire, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a justifié le fait qu'aucune obligation ne pèse sur les préfets en précisant que : « *le législateur a toutefois entendu ne pas donner à l'autorité administrative une compétence liée dans ce domaine, pour laisser au préfet un pouvoir d'appréciation lui permettant de vérifier si les violences conjugales sont avérées.* »

Ce pouvoir d'appréciation doit s'exercer selon les recommandations des différentes circulaires portant sur le renouvellement des titres de séjour et notamment celle du 30 octobre 2004, adressée aux préfets, qui indique : « *Vous veillerez à faire une application diligente de ces dispositions, au vu des divers justificatifs qui pourront vous être produits (rapport des services de police, dépôt de plainte, attestations et témoignages issus de représentants d'administrations sociales ou du milieu associatif, certificats médicaux...)* ».

Cette simple possibilité de renouvellement du titre de séjour en cas de rupture de la communauté de vie du fait des vio-

lences engendre des différences importantes de traitement entre préfectures comme en témoigne les associations de femmes étrangères regroupées au sein du collectif ADFEM (Action et droits des femmes exilées et migrantes)<sup>109</sup>.

« *Pour le renouvellement du titre de séjour des conjointes de français entrées avec un visa de long séjour ou des conjointes d'étranger en situation régulière entrées au titre du regroupement familial, victimes de violences conjugales les conduisant à rompre la communauté de vie, certaines préfectures demandent la reconnaissance d'un divorce pour faute, d'autres la condamnation pénale du mari. Or la procédure pénale est extrêmement longue et complexe et les femmes voient leur demande de renouvellement rejetée car elle ne correspond pas aux conditions arbitrairement ordonnées par les préfectures. Ainsi une femme qui décide de rompre la vie commune en raison de violences conjugales est punie d'avoir voulu se protéger... Nous demandons donc que le renouvellement du titre de séjour de ces femmes victimes ne relève plus du pouvoir discrétionnaire des préfets et que les pratiques des préfectures visant notamment à demander des documents qui ne correspondent pas à des conditions légales requises (telles que la condamnation pénale du conjoint), cessent*<sup>110</sup>. »

Afin de mettre fin à cette disparité dans le renouvellement des titres de séjour des femmes victimes de violences conjugales, Amnesty International France demande aux autorités françaises d'aligner les conditions de la délivrance et du retrait en transformant la possibilité qu'ont les préfets de renouveler le titre de séjour en obligation, si les violences conjugales sont constituées.

### **Des freins très importants à la protection des femmes victimes de violences qui sont en situation irrégulière subsistent**

Pour les femmes victimes de violences qui sont en situation irrégulière les difficultés sont multiples et la dénonciation des violences ne leur ouvre pas de droit au séjour.

En effet, comme le relève le rapport de la mission parlementaire « *les conditions de séjour des femmes en situation irrégulière qui sont victimes de violences constituent toujours un obstacle rédhibitoire au dépôt de plainte puisqu'elles risquent de devoir quitter le territoire français en cas de dénonciation des violences qu'elles subissent.* »

En outre, elles ne bénéficient que de façon dérogatoire de l'aide juridictionnelle, et, du fait de leur situation, elles n'ont pas accès aux droits sociaux.

« *Ces femmes n'ont droit ni à un logement, ni à un travail ni à des allocations. Sans ressources, elles sont, avec leurs enfants, dans une très grande précarité et n'ont droit qu'au 115, le numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit*<sup>111</sup>. »

Ces difficultés constituent un frein important à toute rupture de la vie commune et accroissent leur vulnérabilité face au conjoint violent.

Or, la situation dramatique que vivent certaines femmes a été soulignée : « *Certaines ne portent pas plainte par manque de connaissance de leurs droits, mais elles sont aussi confrontées à certaines pratiques policières. En venant au commissariat ou à la gendarmerie, certaines sont menacées d'interpellation au regard de leur situation, parfois insultées – comment peut-on déposer plainte contre un ressortissant français ! [...] Il est très difficile pour ces femmes d'aller au commissariat, d'être en confiance, d'arriver à expliquer leur situation, de porter plainte contre leur conjoint ou une per-*

sonne de la famille, ou tout simplement de se voir remettre une photocopie de leur plainte<sup>112</sup>. »

Aucun dispositif n'étant prévu, elles ne peuvent demander qu'une mesure humanitaire de la part du préfet, qui est accordée si leur situation est digne d'intérêt, au regard des éléments de situation qu'elles présentent.

Amnesty International France considère que la défense des droits humains des femmes ne doit pas être conditionnée à la régularité de leur situation administrative.

#### **19. Amnesty International France recommande aux autorités françaises :**

- d'accorder, sauf menace pour l'ordre public, le renouvellement du titre de séjour des femmes qui cessent la communauté de vie parce qu'elles sont victimes de violences conjugales.
- d'accorder un titre de séjour aux personnes en situation irrégulière qui portent plainte pour violences au sein du couple.
- de désigner des interlocuteurs référents au sein des préfectures, spécifiquement formés, pour orienter et accompagner les femmes étrangères victimes de violence au sein du couple.

### **3. L'organisation et la coordination des moyens pour lutter contre les violences faites aux femmes**

Les politiques de lutte contre les violences faites aux femmes mettent en jeu un nombre considérable d'intervenants et l'action de l'État en matière de lutte contre les violences faites aux femmes s'inscrit aujourd'hui tant au niveau national que local.

La coordination des moyens mis en œuvre est une condition de l'efficacité des politiques de prévention et de lutte contre les violences.

C'est ainsi que le plan triennal 2008-2010 a pour objectif de « coordonner tous les acteurs et relais d'action » en renforçant la politique partenariale.

L'organisation et la coordination des moyens mis en œuvre par les autorités françaises doivent aussi passer par un financement adéquat.

#### **QUELQUES REPÈRES...**

- 1981 - 1985 Madame Yvette Roudy, Ministre délégué aux Droits des femmes**
- 1988 - 1991 Madame Michèle André, Secrétaire d'Etat chargée des Droits des femmes**
- 1995 - 1997 Madame Anne-Marie Couderc, Ministre déléguée pour l'emploi au sein du Ministère du travail et des affaires sociales.**
- 1997 - 1998 Madame Geneviève Fraisse, Déléguée interministérielle aux Droits des femmes.**
- 2004 - 2005 Madame Nicole Ameline, Ministre de la Parité et de l'Égalité professionnelle.**
- 2005 - 2007 Madame Catherine Vautrin, Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité.**
- 2007 - 2009 Madame Valérie Létard, Secrétaire d'État à la Solidarité.**
- 2009 Madame Nadine Morano, Secrétaire d'État à la Solidarité.**

Début 2010, une réorganisation est intervenue avec la mise en place de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). La nouvelle direction intègre la direction générale de l'action sociale (DGAS), le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE)<sup>113</sup>, la délégation interministérielle à la famille (DIF), la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIISES) et les agents de la direction interministérielle des personnes handicapées (DIPH).

Son directeur général, Monsieur Fabrice Heyries est également délégué interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, délégué interministériel à la famille et délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale.

« L'organisation de la nouvelle direction reste fondée sur ses publics et comporte certaines innovations sans qu'il y ait aucune fusion des missions de politiques publiques ni aucune suppression de poste », a souligné Monsieur Fabrice Heyries lors d'une présentation de l'organigramme de cette future direction à l'ensemble des agents concernés. « Direction stratégique, appelée à renforcer son fonctionnement interministériel », la DGCS, constituée de trois services et de cinq sous-directions, devra « développer des fonctions nouvelles notamment dans les domaines de la prospective et de l'évaluation des politiques », a rappelé le directeur de l'actuelle DGAS<sup>114</sup>.

Pour Madame Elisabeth Tomé, Chef du SDFE, « l'enjeu de la réforme est d'affirmer cette inter ministérialité, en rattachant le SDFE à une très grosse direction, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et en créant une délégation inter ministérielle, juridiquement attribuée au directeur de la cohésion sociale (DGCS) mais qui sera de la compétence du chef du SDFE, par délégation du directeur<sup>115</sup>. »

Madame Tomé évoque « la mise en place d'un système de « référents » prévu dans chaque administration et cabinet ministériel, à un niveau hiérarchique suffisant, si possible un ETP avec une réunion mensuelle [...] le programme d'action concerne en effet tous les ministères qui doivent s'engager à le mettre en œuvre. Chaque ministre doit s'engager, il est redevable de ce que fait son administration<sup>116</sup>. »

#### **3.1 La coordination de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes au niveau national et local doit être renforcée et systématisée**

##### **Au plan national**

En 2006, Amnesty International enjoignait aux autorités de "renforcer la coordination au niveau national" et de "renforcer les moyens du Service aux droits des femmes et à l'égalité<sup>117</sup>."

Au niveau national, la première instance de pilotage et de concertation est la Commission nationale contre les violences faites aux femmes créée par décret en 2001<sup>118</sup>, auprès du ministre chargé des droits des femmes. Elle a pour mission d'organiser la concertation des services de l'État avec les organismes et associations concernés, d'animer le réseau des commissions départementales, d'émettre des recommandations, de produire des données et de commander des analyses sur la situation des femmes victimes de violence.

La commission s'appuie sur le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) dont l'organisation fait l'objet d'une importante évolution dans le cadre de la réforme de l'État et de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP).

Mais pour la mission parlementaire « *cette évolution ne doit cependant pas se traduire par une moindre capacité d'action du SDFE sur le plan interministériel.* »

Ce risque a été soulevé par Madame Patricia Vienne, coauteur du rapport des inspections générales sur le premier plan global triennal : « *À l'échelon national, si le service des droits des femmes et de l'égalité est fusionné dans une grande direction, telle que la direction de la cohésion sociale, les problématiques qu'il gère risquent aussi de cesser d'être interministérielles. Une vigilance collective est nécessaire pour maintenir et consolider la transversalité*<sup>119</sup>. »

De plus, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à revoir également l'organisation des services déconcentrés du SDFE. Les déléguées régionales qui devaient initialement être intégrées dans les directions régionales de la cohésion sociale vont finalement être rattachées aux Secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) des préfetures garantissant à ces déléguées une capacité d'action et de coordination à l'échelon local.

En revanche, les chargées de mission départementales devaient être intégrées dans les nouvelles directions départementales de la cohésion sociale alors même que leur capacité à réunir et à mobiliser les multiples intervenants dépend de leur position auprès du préfet<sup>120</sup>.

C'est pourquoi la mission parlementaire d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes a recommandé que « *les chargées de mission départementales aux droits de femmes restent fonctionnellement rattachées au préfet.* »

La recommandation principale d'Amnesty International France était et reste une prise en charge de ces questions par le gouvernement au niveau global et une responsabilisation d'un interministériel fort et clairement affiché. Des recommandations en ce sens ont été également portées par la mission parlementaire de 2009. La disparition d'un ministère ou d'un secrétariat d'État dédié uniquement à ces questions a été considérée par le Collectif national droits des femmes (CNDF) comme un signal négatif. Le regroupement du SDFE avec d'autres services au sein d'une direction générale aux prérogatives plus larges n'est pas sans poser des questions du même ordre.

Amnesty International France sera particulièrement attentive aux conséquences de ce regroupement et du fonctionnement d'une telle direction générale et au caractère réel affirmé du transfert effectif de la délégation interministérielle au chef du SDFE.

## **Au plan local**

La dimension interministérielle de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes se retrouve au niveau local. L'action au niveau local est reconnue comme primordiale dans la mesure où elle associe tous les acteurs et tous les partenaires en fonction de la thématique traitée.

Créées en 2001, les commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes<sup>121</sup> assuraient le pilotage, au niveau local, du plan global triennal de lutte contre les violences. Ces commissions présidées par les préfets et animées par les délégués des services déconcentrés aux droits des femmes, constituaient l'instance d'organisation et de coordination des actions locales portant, en particulier sur la formation, l'hébergement et le logement de femmes victimes de violences.

Depuis 2006, les commissions départementales sont intégrées aux Conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD)<sup>122</sup>.

L'animation de ces sous-commissions est assurée par les déléguées régionales et les chargées de mission départementales, ce qui permet de décliner les violences faites aux femmes, au sein du conseil départemental de prévention de la délinquance.

Cependant, comme le souligne le rapport de la mission parlementaire d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, « *les sous-commissions ne sont généralement pas présidées par le préfet, ce qui ne favorise pas la capacité de mobilisation des acteurs et en particulier des services de l'État, alors qu'une forte implication du préfet est un élément déterminant du succès du dispositif. Il en résulte une perte de visibilité certaine des questions de violences faites aux femmes, qui sont abordées au travers d'un axe plus large qui est celui des violences intrafamiliales ou de l'aide aux victimes et dans une logique de prévention de la délinquance. En effet, le conseil départemental de prévention de la délinquance travaille essentiellement sur la base du rapport sur l'état de la délinquance établi par le conseil départemental de sécurité et sur celui relatif aux actions financées par le FIPD*<sup>123</sup>. »

Faisant le même constat, le rapport d'évaluation du premier plan global triennal, avait également souligné le risque d'une prise en charge des femmes victimes de plus en plus judiciaire et policière et de moins en moins sociale.

C'est pourquoi la mission parlementaire a recommandé aux autorités de « réunir sous l'autorité du préfet des commissions spécifiquement consacrées aux violences faites aux femmes permettant d'identifier cette problématique, en coordination avec les politiques de lutte contre la délinquance<sup>124</sup>. »

Applicable le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012 lancé par le Gouvernement le 2 octobre 2009, souligne « *qu'il revient au Préfet d'inscrire dans ses priorités la lutte contre les violences intrafamiliales et de proposer au conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD) de créer en son sein un ou plusieurs groupes thématiques, notamment sur la problématique des violences faites aux femmes et aux enfants*<sup>125</sup>. »

Les mesures 46 et 47 du Plan demandent de « *prévoir systématiquement au sein des conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) un groupe thématique dédié aux violences intrafamiliales et aux violences faites aux femmes* » et de « *systématiser, au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), les groupes de travail et d'échange d'informations nominatives relatifs aux violences intrafamiliales et aux violences faites aux femmes. Ces instances devront faire intervenir dans sa mise en œuvre les déléguées régionales et les chargées de missions départementales aux droits des femmes et à l'égalité qui sont les personnes référentes sur ces sujets.* »

**20. Amnesty International France souhaite une meilleure capacité de mobilisation des acteurs et recommande aux autorités françaises que les groupes thématiques dédiés aux violences intrafamiliales et aux violences faites aux femmes tels que prévus par les mesures 46 et 47 du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012 soient réellement mis en place au sein des conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) et qu'ils fonctionnent de façon efficace en faisant intervenir dans leur mise en œuvre les déléguées régionales et les chargées de missions départementales aux droits des femmes et à l'égalité.**

### **3.2 Le financement des moyens doit être à la hauteur des objectifs gouvernementaux**

Pour Amnesty International, un financement adéquat du système de justice pénale, des services et des actions de soutien aux victimes permet de mesurer à quel point les gouvernements veulent réellement faire de la protection et du respect des droits humains une réalité.

Il est très difficile de connaître, avec précision, les moyens financiers mis en place pour lutter contre les violences faites aux femmes. En effet, cette lutte relevant de politiques publiques interministérielles, les financements dépendent de programmes budgétaires de différentes missions.

Cependant, un document de politique transversale (DPT)<sup>126</sup> « Égalité entre les femmes et les hommes » a été annexé pour la première année au projet de Loi de finances pour 2010, et « cette présentation globale et coordonnée, qui constitue également la réponse française à la proposition d'institutionnalisation du « Gender budgeting », doit apporter à la représentation nationale une visibilité globale de l'action de la France dans le champ de l'égalité entre les femmes et les hommes, et permettre de mesurer l'effet de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes et son objectif essentiel : le changement durable des mentalités<sup>127</sup>. »

Le DPT « Égalité entre les femmes et les hommes » s'articule autour de trois axes et d'objectifs transversaux complétés par des objectifs concourant à la politique transversale, notamment l'axe n° 2 « Lutter contre les violences faites aux femmes et les atteintes à leur dignité en développant l'accès des femmes à l'information et au droit et en garantissant l'exercice effectif des droits. »

Pour chacun de ces axes, des objectifs particuliers sont définis et associés à des indicateurs permettant de s'assurer de leur réalisation.

Le programme (137) « Égalité entre les hommes et les femmes » concourt à la politique transversale des autorités relative aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes et doit permettre au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, en charge des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, d'animer, de piloter et de coordonner la mise en œuvre de cette politique publique dans chacune des politiques publiques sectorielles.

Le pilotage du programme est assuré par le SDFE. Ce pilotage, qui repose sur une action interministérielle, doit permettre de renforcer l'animation des partenariats et de favoriser la convergence de leurs actions avec les orientations de la politique publique.

Pour les autorités, le renforcement de l'efficacité de la politique publique relative aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes doit emporter des réponses coordonnées des différents acteurs, en particulier de l'État au regard de sa mission d'animation et de pilotage, pour que l'égalité de fait rejoigne l'égalité de droit.

« La décision de créer un document de politique transversale (DPT) relatif aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes s'inscrit dans cette démarche<sup>128</sup>. »

Cependant, le projet de Loi de finances pour 2010 prévoit une dotation de 29 467 735 € pour le programme 137 (contre 29 115 344 € en 2009)<sup>129</sup>.

Cette augmentation n'est pas significative alors même que la lutte contre les violences faites aux femmes a été déclarée Grande cause nationale 2010 par le gouvernement.

### **3.3 Le réseau associatif est important, polyvalent, et doit être activement soutenu**

Les associations sont, pour les victimes de violences, un point d'entrée dans le système juridique. Elle joue un rôle moteur dans la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes.

Leur champ d'action est extrêmement large puisqu'il va de la première écoute, jusqu'à l'assistance juridique et à l'hébergement des victimes.

Elles participent pleinement à la mise en œuvre de l'action interministérielle de l'Etat car « pour la mise en œuvre de ces objectifs, l'Etat s'appuie sur des réseaux d'associations financés au niveau national et/ou local dans le cadre de conventions annuelles, pluriannuelles ou de conventions d'objectifs et de moyens. La coordination de ces financements constitue l'un des objectifs de la politique interministérielle<sup>130</sup>. »

En 2006, Amnesty International recommandait déjà à l'État de renforcer et pérenniser les moyens alloués aux associations.

Or, force est de constater que l'insuffisance et la précarité des financements des associations restent des problèmes majeurs.

### **Les moyens de la plate forme téléphonique du numéro d'appel national 3919 « violences conjugales infos » doivent être renforcés**

La plate-forme téléphonique 3919, qui existait auparavant sous le nom de « Violences conjugales – Femmes info service », a été mise en place par les associations. L'État a pris le relais en 2007 en regroupant toutes les plates-formes d'écoute et en donnant les moyens d'une écoute nationale plus calibrée destinée aux victimes et témoins de violences conjugales. La plate-forme est gérée par la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF).

Le 3919 est un numéro d'écoute, d'information et d'orientation. Il s'agit d'un numéro gratuit et anonyme, qui n'apparaît pas sur les factures téléphoniques.

En parallèle, le 14 mars 2007, une campagne nationale d'information intitulée « Violences conjugales : parlez-en avant de ne plus pouvoir le faire- Appelez le 39-19 », a été lancée « pour imposer le 3919 comme un outil concret de lutte contre les violences conjugales<sup>131</sup>. »

« Dans 30 % des cas, ce sont des proches (amis, famille, professionnels) qui appellent pour demander des conseils. Souvent, dans un second temps, la victime appelle elle-même.

Les appels arrivant à cette plateforme constituent souvent la première occasion pour les victimes d'aborder les violences qu'elles subissent : « La moitié des appels proviennent de femmes qui n'ont jamais parlé de cette question. Un grand nombre d'entre elles veulent vérifier si elles sont ou non victimes de violences conjugales, car elles souhaiteraient ne pas être concernées.[...] Nous devons aussi les aider à se reconnaître comme victimes qui ont des droits et peuvent s'en saisir pour engager des démarches. Notre travail se situe donc en amont de celui de la police et des associations et consiste, une fois que la victime sait que des gens peuvent l'aider, que la loi est en sa faveur et qu'elle peut demander de l'aide à la police, à l'orienter vers les associations spécialisées par lesquelles nous savons qu'elle pourra être prise en charge<sup>132</sup>. »

Madame Christine Clamens, directrice générale de la FNSF a indiqué que le nombre d'appels, par an, est en progression lente mais constante, sachant qu'un appel dure en moyenne vingt minutes et que chaque campagne dans les médias entraîne une recrudescence du nombre d'appels<sup>133</sup>.

En 2009, le 3919 a reçu 80 000 appels et en a traité 33 000<sup>134</sup>. Pour faire face à cette augmentation, les moyens accordés par l'État ont augmenté car dans le cadre d'une convention triennale 2006-2008, le montant annuel de la subvention du SDFE à la FNSF pour la gestion de la ligne téléphonique a été fixé à 660 000 €, montant qui a été majoré de 252 500 € en 2008 pour financer le passage au 3919, soit 912 500 €.

Pour Mme Évelyne Réguig, de l'association VIFF SOS femmes, ces moyens sont insuffisants : « En termes de moyens, l'écoute téléphonique, qui est l'une des premières possibilités offertes aux femmes d'être entendues et de voir s'ouvrir des portes, n'est pas financée. Les heures que nous consacrons au 3919 sont prises sur l'accompagnement social des personnes hébergées. C'est du bricolage associatif<sup>135</sup>. »

Il serait donc nécessaire de prévoir un renforcement de ces moyens de manière permanente, et également durant les périodes de campagne nationale de grande ampleur qui suscitent de nombreux appels.

### **Les subventions nationales 2009 aux associations sont en baisse de 18,8% par rapport à 2006**

L'État s'appuie énormément sur les associations pour lutter contre les violences faites aux femmes mais les subventions qu'il accorde aux associations et permanences locales d'accueil, d'écoute, d'orientation et d'accompagnement des femmes victimes de violences sont passées de 3 444 875 € en 2006 à 2 796 500 € en 2009. Ce sont les associations locales qui ont vu leurs subventions diminuer de 38% (de 2 243 396 € en 2006 à 1 392 000 € en 2009) tandis que les associations nationales ont vu leur subvention progresser de 17% (1 201 479 € en 2006 et 1 404 500 € en 2009)<sup>136</sup>.

### **La décentralisation accroît les disparités territoriales et met en péril la pérennité des fonds**

Le cofinancement par les collectivités locales, institutions et organismes divers représente la règle générale. Le problème est de savoir si la baisse de 38% des subventions nationales aux associations locales de lutte contre les violences faites

aux femmes peut être compensée par les subventions locales.

Faire subventionner les associations locales par les collectivités locales risque d'aggraver les disparités entre région, les financements étant dépendants de l'implication politique des élus locaux au problème des violences faites aux femmes. Les différentes sources de financement ne permettent pas d'avoir une visibilité suffisante sur les aides financières globales accordées aux associations.

Lors de son audition devant la mission parlementaire, Monsieur Alain Kurkdjian, adjoint à la directrice du SDFE a remarqué que les montants moyens par département sont insuffisants. Il a précisé que « pour le programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes<sup>137</sup> » le montant moyen disponible par département est, je le répète, de l'ordre de 40 000 €, ce qui est dérisoire<sup>138</sup>. »

#### **21. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :**

- renforcer les moyens alloués à la plate forme téléphonique du numéro d'appel national 3919 « violences conjugales infos »
- pérenniser le financement des structures associatives au moyen de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens.

## **4. L'évolution du droit**

Dans une déclaration du 23 novembre 2009, Madame Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés a précisé que « les violences conjugales ne sont pas une fatalité, (...) il faut aller plus loin dans la mobilisation. »

La lutte contre les violences conjugales implique une adaptation de notre droit (...). Un texte sera prêt dans une quinzaine de jours et je souhaite qu'il vienne devant le parlement d'ici la fin de l'année. Ce texte prévoira que des mesures provisoires, comme l'éviction du domicile, une aide matérielle, des décisions sur l'autorité parentale, pourront être ordonnées dans le cadre d'une protection temporaire. Le juge des affaires familiales pourra être saisi par la victime ou le procureur (...). Le rythme de la justice, la lenteur des procédures est souvent inadapté à la réalité des situations et aux attentes des victimes. Il est prévu d'étendre aux concubins et pacés la possibilité d'être éloignés du domicile. (...) Autres objectifs : mettre en place un accompagnement des enfants lors des visites familiales, et faire prendre en compte les violences psychologiques<sup>139</sup>.

La proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 propose diverses mesures visant à améliorer le droit existant ou à créer des dispositifs innovants dont certains sont de nature législative. Parmi ces propositions, la création d'une ordonnance de protection des victimes et la création d'un délit de violences psychologiques sont envisagées.

La proposition de loi du Sénat du 25 novembre 2009 prévoit de son côté la création d'un délit réprimant les violences habituelles, physiques ou psychologiques.

#### 4.1 La proposition de création d'une « ordonnance de protection »

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 propose de créer, aux articles 706-63-2 et suivants du code de procédure pénale, une « *ordonnance de protection des victimes* » ayant pour objet de protéger, en urgence, les personnes qui sont en situation de danger, en amont du dépôt de plainte.

Cette ordonnance pourrait être demandée par la victime de violences au sein de son couple, ou pour des violences commises par un ex-conjoint ou partenaire, soit directement auprès du juge délégué aux victimes (JUDEV), soit par l'intermédiaire des forces de police ou de gendarmerie.

Dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoquerait pour une audition la partie demanderesse, la partie assignée, assistées, le cas échéant, d'un avocat et le ministère public. Ces auditions pourraient avoir lieu séparément et en chambre du conseil.

À l'issue de ces auditions, s'il apparaît qu'il existe une situation de danger engendrée par des violences, le juge délégué aux victimes délivrerait une ordonnance de protection.

L'ordonnance de protection a une double nature. D'une part, elle attesterait de la situation de violence pour la durée de sa validité. De ce fait, la personne à laquelle elle est délivrée pourrait faire valoir ses droits de manière plus rapide et plus efficace, notamment auprès des administrations. D'autre part, la simple demande d'ordonnance habiliterait le juge à prendre des mesures de protection immédiates et de stabilisation de la situation juridique et financière de la partie demanderesse.

Il pourrait :

1° interdire à la partie assignée de recevoir ou de rencontrer certaines personnes spécialement désignées par le juge délégué aux victimes, ainsi que d'entrer en relation avec elles, de quelque façon que ce soit ;

2° interdire à la partie assignée de détenir ou de porter une arme et, le cas échéant, lui ordonner de remettre au greffe contre récépissé les armes dont elle est détentrice ;

3° statuer sur la résidence séparée, sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et sur la contribution aux charges du mariage, en application de l'article 220-1 du code civil ;

4° délier la partie demanderesse, quand elle est cotitulaire du bail, de certaines ou de l'ensemble de ses obligations à l'égard du bailleur à compter de la date effective de départ du domicile de la partie demanderesse ;

5° autoriser la partie demanderesse à déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie ;

6° prononcer l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle de la partie demanderesse en application du premier alinéa de l'article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

L'ordonnance de protection, qui serait au maximum de deux mois, serait renouvelable une fois.

Auditionnée par la commission spéciale dans le cadre de l'examen de la proposition de loi du 27 novembre 2009, la ministre de la justice et des libertés, Madame Michèle Alliot-Marie a cependant précisé que « *plutôt qu'au juge des victimes – dont le Conseil d'État a récemment rappelé qu'il n'avait pas de pouvoir juridictionnel propre – c'est au juge aux affaires familiales, juge naturel des conflits intrafamiliaux, qu'il revient de prendre à titre temporaire certaines mesures.*

*Celles-ci relèvent bien souvent de son domaine d'intervention : éviction du domicile, hébergement, exercice de l'autorité parentale, pension alimentaire, ou encore possibilité de dissimuler sa nouvelle adresse » et qu' « un amendement devra prévoir d'étendre sa compétence aux concubins et aux partenaires liés par un Pacs, à moins qu'il ne suffise que l'intention du législateur soit exprimée clairement lors de la discussion<sup>140</sup>. »*

#### 22. Concernant les ordonnances de protection des victimes de violence au sein du couple, Amnesty International France recommande aux autorités françaises que la législation prévoit que :

- des ordonnances de protection puissent être délivrées tant dans les procédures pénales que dans les procédures civiles et également en dehors de telles procédures
- le déroulement de la procédure fasse primer la sécurité de la victime sur toute considération notamment liée à des biens
- dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoque pour une audition la partie demanderesse, la partie assignée, assistées, le cas échéant, d'un avocat et le ministère public dans un délai très bref
- aucune preuve indépendante – émanant de médecins, de la police, ou autre – ne soit nécessairement exigée pour la délivrance d'une ordonnance
- le non respect des ordonnances de protection constitue une infraction pénale.

#### 4.2 La question des délits de violences psychologiques ou habituelles

Dans son rapport public de 2006, Amnesty International recommandait à l'État d'inclure par voie législative le délit de violences habituelles au sein du couple qui permettrait ainsi une meilleure prise en compte de la violence au sein du couple, aussi bien en termes de sanction des auteurs que de reconnaissance du vécu des femmes concernées.

Amnesty International précisait alors que « *dans le cas des violences au sein du couple, la violence s'inscrit précisément dans un cumul d'actes humiliants, dégradants, et violents et il ne sera pas évident de pouvoir en isoler un plus que les autres. Si un seul de ces actes devait être isolé, il n'est pas évident qu'il soit suffisant en soi pour caractériser la violence et ce malgré la circonstance aggravante dont bénéficient les violences conjugales<sup>141</sup>.* »

Prenant exemple sur le délit de harcèlement moral, qui ne concerne que les relations professionnelles, l'article 17<sup>142</sup> de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 introduit la notion de violences psychologiques.

Ce nouveau délit vise à mieux prendre en compte ces situations au sein du couple, qui ne se traduisent pas forcément par des violences physiques, mais peuvent avoir des conséquences graves pour les personnes qui en sont victimes.

La proposition de loi définit les violences psychologiques comme « *des agissements ou des paroles répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de vie de la victime susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité ou d'entraîner une altération de sa santé physique ou mentale.* »

La proposition de loi du Sénat 25 novembre 2009 vise notamment à introduire un nouvel article réprimant les « violences habituelles, physiques ou psychologiques, commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou par le partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité conformément aux dispositions de l'article 222-14<sup>143</sup>.

Pour Monsieur Serge Portelli, vice-président du tribunal de grande instance de Paris « le délit de violences psychologiques ferait partie de ces incriminations pour lesquelles l'élément matériel est extrêmement ténu, voire quasiment inexistant. Les policiers, les magistrats, voire les experts seront alors exclusivement dépendants de leurs convictions personnelles et idéologiques. De tels délits ouvrent la porte à tous les arbitraires. A partir de quel moment entre-t-on dans ce qui est proprement pénal ? Comment qualifier le préjudice ?

Comment le médecin des unités médico-judiciaires va-t-il pouvoir affirmer qu'il y a eu atteinte morale ? Lors des audiences en comparution immédiate où sont jugées des violences avec atteintes physiques, c'est déjà difficile. Pour des violences psychologiques, cela sera voué à l'échec.

Il y aura très peu de poursuites, lesquelles ne pourront que donner lieu à des discussions terribles. Les avocats pénalistes sauront démontrer rapidement ce type d'incrimination.

Je suis donc personnellement assez opposé à sa création, à moins que vous ne parveniez à en élaborer une définition particulièrement précise. Mais j'ai bien peur qu'on se retrouve alors avec le délit de violence que nous connaissons aujourd'hui : en effet, la seule façon de caractériser un élément constitutif de cette infraction serait d'aboutir à la constatation d'une incapacité temporaire de travail<sup>144</sup>. »

Pour Monsieur Jean-Marie Huet, Directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, « il ne paraît pas du niveau de la norme législative que de définir plus avant que nous le proposons la réalité de ce que peuvent être les violences psychologiques susceptibles d'occasionner des conséquences physiques ou psychiques. C'est par circulaire qu'il nous appartiendra de le définir, mais le débat reste ouvert. La preuve de violences psychologiques pourra aussi être

apportée par des témoignages. [...] Le ministère de la justice a longtemps considéré que la jurisprudence de la Cour de cassation permettait de prendre en compte les violences psychologiques en donnant son plein sens au texte. On pouvait déjà avoir en l'absence de traces physiques un certificat d'arrêt de travail. Ce n'était pas suffisant puisque nous proposons aujourd'hui, dans un avant-projet de loi, de renforcer la sanction des violences qui n'ont pas un caractère physique mais qui ont des conséquences psychiques.

Il me semble hasardeux de décrire ce que peuvent être les violences psychologiques d'autant que le législateur n'a pas détaillé les violences physiques. Agressions verbales, privation d'aliments, interdiction d'accès au compte bancaire... la liste pourrait être très longue. Mais surtout, elle ne sera jamais exhaustive et l'évolution des techniques est susceptible de créer de nouvelles souffrances qui ne seront pas reconnues. En tout cas, le texte que nous présentons ouvre un champ suffisamment large... ce qui aura peut-être pour conséquence d'augmenter encore le nombre des victimes de violences conjugales. Je n'ai pas la prétention de suggérer quoi que ce soit et il ne s'agit jamais que d'un avant-projet de loi – il reviendra bien sûr au législateur de débattre ce texte. Je rappelle cependant que, dans le cadre de la commission Léger, le Président de la République nous a demandé de réfléchir à un nouveau code de procédure pénale et à un nouveau code pénal, plus simples, plus clairs et plus lisibles<sup>145</sup>. »

**23. Dans le cadre d'une modification du droit en vigueur, Amnesty International France recommande aux autorités françaises que la législation prévoit que soient pris en compte et réprimés :**

- le caractère répété des violences physiques et/ou psychologiques
- les conséquences de ces violences sur les conditions de vie de la victime, sur le respect et la jouissance de ses droits fondamentaux, de sa dignité et sur son état de santé physique ou mentale.

# II Les mutilations sexuelles féminines

Les données de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) font apparaître que les mutilations sexuelles féminines (MSF) sont répandues dans 28 pays africains, au Moyen-Orient et dans certains pays d'Asie (Indonésie, Malaisie et pays limitrophes) et qu'environ 100 à 140 millions de femmes et de petites filles dans le monde ont subi cette pratique, et que, chaque année, environ 4 millions courent ce risque.

Au niveau international, la prise de conscience croissante de ce phénomène s'inscrit dans une approche générale de la protection des droits de la femme.

L'OMS a identifié quatre types de MSF, qui vont de la clitoridectomie (ablation partielle ou totale du clitoris) à l'excision (ablation du clitoris et des petites lèvres), cette dernière représentant 85% environ des MSF, jusqu'à la forme la plus extrême, l'infibulation (ablation totale du clitoris et des petites lèvres ainsi que de la superficie interne des grandes lèvres et sutures de la vulve pour ne laisser qu'une petite ouverture vaginale) et l'introcision (piques, perforations ou incisions du clitoris ou des lèvres).

## **Toute mutilation sexuelle féminine est un acte de violence contre la femme, qui équivaut à la violation de ses droits fondamentaux**

Les MSF provoquent des dommages extrêmement graves et irréversibles, à court et à long terme, pour la santé psychologique et physique des femmes et des petites filles qui les subissent. L'utilisation d'instruments rudimentaires et l'absence de précautions antiseptiques ont des effets secondaires particulièrement graves, de sorte que les rapports sexuels et les accouchements risquent d'être douloureux, les organes sont irrémédiablement endommagés, voire accompagnés de complications (hémorragies, état de choc, infections, transmission du virus du sida, tétanos, tumeurs bénignes), ainsi que de complications graves pendant la grossesse ou à l'accouchement.

Pour Amnesty International, au-delà de la réalité d'une terrible violence causée par l'ablation des organes génitaux pouvant entraîner la mort à court terme, de graves problèmes de santé et des troubles psychiques à long terme, la pratique des MSF recouvre une réalité tout aussi dramatique : la violation de la liberté de disposer de son corps et de sa sexualité ainsi que du droit à la non discrimination.

### **En France...**

Les mutilations sexuelles féminines (MSF) sont aujourd'hui un phénomène contre lequel la loi française semble avoir lutté efficacement. Mais si les MSF sont en régression dans notre pays, elles n'ont cependant pas disparu.

S'il reste difficile d'observer et de déterminer précisément l'incidence des MSF, c'est que, outre les pratiques exercées clandestinement, le risque demeure que des fillettes en soient victimes lors d'un séjour temporaire dans leur pays d'origine. En outre, c'est un sujet tabou sur lequel beaucoup de femmes hésitent à s'exprimer.

Une étude sur « *Excision et handicap* » menée en 2007/08 par l'Institut national d'études démographiques (INED) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) dans le cadre du Plan violence et santé du ministère de la santé fait une estimation de 53.000 femmes excisées vivant en France en 2004, dont sans doute 20% l'ont été en France<sup>146</sup>.

L'étude révèle également que parmi les filles des femmes excisées, 11 % sont elles-mêmes excisées. Ce chiffre est cependant bien plus faible parmi celles qui sont nées en France (3 %) où la pratique est illégale. Par ailleurs, la pratique diminue nettement dans les dernières générations, attestant de l'abandon progressif de l'excision en contexte migratoire, mais aussi dans les pays d'origine.

Pour la directrice du Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS), « *vers 2000, on estimait que la pratique avait bien reculé. Le constat est plus mitigé aujourd'hui. En effet, on se trouve dans une situation paradoxale qui est une source inquiétude.*

*Alors que les observateurs nationaux et internationaux constatent, à la suite des campagnes d'information et de prévention, des résultats encourageants dans les pays d'origine, les populations vivant dans les pays occidentaux et, notamment, en France – y compris de deuxième et de troisième génération – s'accrochent, par un phénomène de repli identitaire, à ce qui peut les rattacher à leur pays d'origine, dont l'excision.*

*La réalité d'aujourd'hui est faite de ce décalage entre les pays d'origine où il y a une avancée vers l'abandon de l'excision et les pays européens où l'on constate un recul.*

*Cela impose une remise en question de la pratique des professionnels de terrain qui accueillent les femmes, les adolescentes et les petites filles et la poursuite du travail d'information, de sensibilisation et de prévention car le repli identitaire en Europe risque d'avoir à terme des effets pervers dans les pays d'origine. Nous devons poursuivre concomitamment notre travail sur les deux continents. »*

En février 2006, en vue de l'éradication des mutilations sexuelles féminines en France, Amnesty International émettait des recommandations concernant l'amélioration de :

- la formation et la sensibilisation des professionnels concernés,
- l'information et la sensibilisation des migrants concernant l'interdiction des MSF,
- la protection des victimes,
- le traitement judiciaire des MSF.

Amnesty International France se félicite que certaines de ces recommandations aient été prises en compte par les autorités françaises. En effet, la loi du 4 avril 2006 a renforcé le dispositif législatif existant : allongement du délai de prescription à vingt ans à compter de la majorité de la victime, possibilité de réprimer ces pratiques lorsqu'elles sont commises à l'étranger sur une victime mineure étrangère résidant habituellement en

France et obligation de lever le secret professionnel en cas de mutilations sexuelles sur mineure.

Cependant, des progrès restent à accomplir, notamment en matière de formation des professionnels et de protection des victimes.

## **1. La prévention des MSF passe par la formation et la sensibilisation**

Pour Amnesty International France, il est essentiel de renforcer la prévention et l'information auprès des populations concernées et des professionnels pour faire évoluer les mentalités notamment par des campagnes nationales de communication.

En 2009, le secrétariat d'État à la Solidarité a consacré à l'excision une brochure d'information et des affichettes. Une plaquette d'information sur l'excision est d'autre part disponible depuis juin 2006 sur le site du ministère du travail ([www.santé-jeunesse-sports.gouv.fr](http://www.santé-jeunesse-sports.gouv.fr)).

L'importance de l'influence des médias est à souligner, notamment la diffusion de reportages et débats à la télévision (qui est un média accessible) et qui ont pu aider à une prise de conscience en libérant la parole dans les familles<sup>148</sup>. Ce vecteur de sensibilisation et d'information semble plus efficace que les interventions en milieu scolaire qui comportent un risque de stigmatisation et de honte.

Quant à la prévention, là où elle a été menée par les associations, elle a été efficace : « *aujourd'hui, dans les centres de la Protection Maternelle et Infantile où une opération systématique d'information a été menée auprès des mères, le pourcentage de fillettes excisées est devenu proche de zéro*<sup>149</sup>. »

## **2. Le traitement judiciaire des mutilations sexuelles féminines**

Il n'existe toujours pas en droit français de qualification juridique spécifique pour les faits de mutilation sexuelle et ces pratiques peuvent actuellement être poursuivies et sanctionnées en matière criminelle au titre soit :

- de violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, infraction punie de 10 ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende (article 222-9 du code pénal) et de 15 ans de réclusion criminelle lorsque ces violences sont commises à l'encontre de mineurs de quinze ans (article 222-10 du code pénal) ;
- de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner, infraction punie de 15 ans de réclusion criminelle (article 222-7 du code pénal), et réprimée à hauteur de 20 ans de réclusion criminelle (article 222-8 du code pénal) lorsqu'elle concerne des mineurs de quinze ans.

Une action en justice peut également être engagée au titre de violences ayant entraîné une interruption temporaire de travail supérieure à huit jours, conformément à l'article 222-12 du code pénal qui prévoit une sanction de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise contre un mineur de moins de 15 ans.

### **2.1 La répression des MSF a été renforcée**

Des modifications importantes ont été introduites par la loi du 4 avril 2006 et ont vocation à rendre plus effective la répression de ces pratiques. Elles concernent le délai de prescription, la répression des faits commis à l'étranger et la levée du secret professionnel.

## **Le délai de prescription en matière d'action publique a été allongé**

Le délai de prescription en matière d'action publique (article 7 du code de procédure pénale s'agissant des crimes et article 8 concernant les délits) a été porté à 20 ans à compter de la majorité de la victime pour :

- les crimes de violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente commis sur mineurs (article 222-10 du code pénal) ;
- les délits de violences ayant entraîné une interruption temporaire de travail supérieure à 8 jours, commis sur mineurs (222-12 du code pénal).

Une action en justice peut donc être engagée 20 ans après la majorité de la victime, c'est-à-dire jusqu'à ses 38 ans.

## **La répression des mutilations sexuelles commises à l'étranger a été renforcée**

Le nouvel article 222-16-2 inséré dans le code pénal a pour objectif d'étendre l'application de la loi française sanctionnant ces pratiques aux mineurs de nationalité étrangère résidant habituellement en France et qui sont victimes à l'étranger d'actes de mutilations sexuelles.

Très précisément, l'article 222-16-2 prévoit que « *dans les cas où les crimes et les délits prévus par les articles 222-8, 222-10 ou 222-12<sup>150</sup> sont commis à l'étranger sur une victime mineure résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation aux dispositions de l'article 113-7* » de ce même code, qui exige normalement que la victime ait la nationalité française.

L'article 113-8 du code pénal prévoit que, préalablement à l'engagement de toute poursuite d'un délit commis à l'étranger, une plainte, soit de la victime, soit de ses ayants droit, ou une dénonciation de l'État étranger est nécessaire mais les dispositions générales visées ne sont pas applicables pour l'infraction prévue par l'article 222-12 de ce même code, à savoir les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours.

L'auteur d'une mutilation commise à l'étranger, qu'il soit français ou étranger, peut donc être poursuivi en France, si la victime est de nationalité française ou bien si elle est étrangère et réside habituellement en France.

## **Le secret professionnel peut être levé dans les cas de mutilations sexuelles**

Le code pénal prévoyait déjà, par dérogation à l'article 226-13, la levée du secret professionnel, notamment du secret médical, en cas d'atteintes sexuelles infligées à un mineur ou à toute personne n'étant pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique (article 226-14, 1°).

Afin de lever toute ambiguïté possible quant à la définition des termes, et de favoriser la dénonciation des cas de mutilations sexuelles, il a été décidé de viser ces dernières expressément dans l'article 226-14 du code pénal.

## **La portée de ces avancées législatives est amoindrie en raison d'une application hétérogène des textes**

Tout en reconnaissant que la loi constitue une grande avancée, Madame Isabelle Gillette-Faye, directrice du Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS) constate que la prise en compte de ces problèmes est très hétérogène selon les départements et dénonce un certain nombre de dysfonctionnements quant à l'application des textes.

« La loi permet normalement de protéger toutes les enfants résidant habituellement en France, sans condition relative à la légalité de leur résidence.

*Mais nous n'arrivons pas à faire passer ce message. La complexité du contexte, les différences de situations entre les personnes issues des immigrations – situation irrégulière, situation régulière, en voie de régularisation – ont conduit les professionnels à faire une application simplifiée du texte. Le message n'est plus que l'enfant qui réside habituellement sur le sol français est protégée contre l'excision, même si celle-ci est réalisée dans le pays d'origine, mais que l'excision est interdite en France.*

*Il y a des familles dont on sait, avec une probabilité de 99 %, que l'enfant sera excisée si elle va au pays avec ses parents et cela arrive tous les jours.*

*J'écris régulièrement aux préfets et aux parquets, en leur rappelant, noir sur blanc, les termes de la loi, pour réclamer des mesures de protection pour ces enfants. Mais dans les faits, cet aspect de la loi n'est pas appliqué. » (...) « Pour ce qui concerne l'allongement des délais de prescription à vingt ans après la majorité, il semblerait qu'un certain nombre de victimes l'utilisent, mais dans les parquets les procureurs classent en général l'affaire sans suite, au motif que, comme l'acte n'a pas été perpétré sur le sol français, il est difficile de condamner les auteurs<sup>151</sup>. »*

Enfin, les actes de mutilation sexuelle à l'encontre des mineures sont jugés par le tribunal correctionnel alors que c'est un crime et qu'ils devraient systématiquement relever de la cour d'assises.

Pour le GAMS, « la justice doit souligner par les assises que l'excision est un crime et non un délit. Elle est à la fois un rituel et un symbole, il faut donc répondre par un autre symbole<sup>152</sup>. »

## **3. La protection des victimes**

La proposition de création d'une « ordonnance de protection » des victimes de mutilations sexuelles féminines

L'ordonnance de protection des victimes, dont la création est prévue à l'article 1er de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 concernerait également les victimes menacées de mutilations sexuelles.

Ayant pour objet de protéger, en urgence, les personnes qui sont en situation de danger, le juge délégué aux victimes (JU-DEVI) pourrait la délivrer à leur demande ou à celle du ministère public. Dans ce cadre, le juge pourrait également ordonner l'inscription sur le passeport de la personne menacée de l'interdiction de sortie du territoire français et la faire inscrire sans délai au fichier des personnes recherchées.

### **25. Concernant les ordonnances de protection des victimes de mutilations sexuelles féminines, Amnesty International France recommande aux autorités françaises que la législation prévoit que :**

- des ordonnances de protection puissent être délivrées tant dans les procédures pénales que dans les procédures civiles et également en dehors de telles procédures
- le déroulement de la procédure fasse primer la sécurité de la victime sur toute considération notamment liée à des biens
- dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoque pour une audition la partie demanderesse, la partie assignée, assistées, le cas échéant, d'un avocat et le ministère public dans un délai très bref
- aucune preuve indépendante – émanant de médecins, de la police, ou autre – ne soit nécessairement exigée pour la délivrance d'une ordonnance
- le non respect des ordonnances de protection constitue une infraction pénale.

### **24. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :**

- renforcer et systématiser la formation initiale et continue des professionnels (professionnels de santé, magistrats, travailleurs sociaux, personnels de la police et de la gendarmerie nationale, acteurs associatifs, agents des services de l'emploi et agents d'accueil des collectivités locales) sur la question des mutilations sexuelles féminines pour mieux orienter, accompagner et protéger les victimes
- intensifier son action d'information et de sensibilisation en multipliant et en pérennisant les campagnes d'information et de sensibilisation concernant les mutilations sexuelles féminines
- informer les futurs migrants, par le biais des services consulaires et ambassades français dans les pays

d'origine, et les primo arrivants lors de leur arrivée en France, sur la plate forme d'accueil

- mettre en place un mécanisme efficace, en réflexion avec les associations, pour les filles âgées de plus de 6 ans en élaborant un questionnaire à utiliser par les professionnels qui sont en contact avec des filles susceptibles d'être soumises aux MSF
- favoriser la coopération entre les structures françaises et les structures dans les pays d'origine luttant contre les MSF
- généraliser l'octroi de dommages et intérêts au titre de la réparation civile des MSF
- favoriser la visibilité des condamnations pénales pour crime de MSF en instituant auprès des greffes des tribunaux un codage spécifique pour les décisions rendues en matière de MSF.

# III La lutte contre les mariages forcés

Amnesty International rappelle que le droit de consentir librement au mariage est un droit fondamental et que le mariage forcé constitue donc bien une violation des droits fondamentaux de la personne humaine.

Le droit égal de chacun des époux au libre et plein consentement au mariage est affirmé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et est réaffirmé dans un certain nombre de traités, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>154</sup>. Ce traité oblige les États à prendre « *les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droit et de responsabilité des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution*<sup>155</sup>. » La Convention des Nations unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>156</sup>, de même que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant<sup>157</sup>, engagent les États parties à prendre toutes les mesures pour protéger les enfants d'un mariage forcé<sup>158</sup>.

Les mariages forcés sont aujourd'hui en France l'une des formes les plus insidieuses des violences subies par des adolescentes et des jeunes femmes.

Phénomène encore mal compris et difficile à chiffrer, il est, grâce à l'action de nombreuses associations de terrain, peu à peu pris en compte par les autorités dans leur lutte contre les violences faites aux femmes. Mais, pour la Commission nationale consultative des droits de l'homme, il reste « *un phénomène social particulièrement préoccupant*<sup>159</sup>. »

Les mariages forcés s'inscrivent dans les cas de violences envers les femmes et les filles dénoncées par Amnesty International. Un mariage forcé a notamment pour conséquence des relations sexuelles non consenties, et pour le droit français, c'est un viol aggravé puni de 20 ans de réclusion quand il est commis par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité<sup>160</sup>. Au delà, l'atteinte à la liberté et à l'intégrité physique, le chantage affectif, la séquestration, les grossesses non désirées, la dépression ou la déscolarisation sont autant de conséquences dramatiques pour la victime d'un mariage forcé.

En 2006, Amnesty International rappelait aux autorités françaises qu'elles doivent agir avec la diligence nécessaire pour prévenir les mariages forcés, enquêter sur ces actes et les punir conformément à la législation nationale.

Amnesty International France se félicite du renforcement de l'encadrement pénal des mariages forcés opéré par la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple.

En effet, ce texte renforce la prévention des mariages forcés en portant l'âge légal du mariage de 15 à 18 ans. La loi met ainsi fin à une différence existant depuis 1804 entre les hommes et les femmes face au mariage, en portant l'âge minimal légal du mariage pour les femmes de 15 à 18 ans, comme c'était déjà le cas pour les hommes. Le nouvel article 144 du code civil prévoit désormais que « *l'homme et la femme ne peuvent contracter mariage avant dix-huit ans révolus* ».

La loi a également étendu le délai au cours duquel un mariage célébré sans le consentement libre des deux époux ou de l'un d'eux peut être attaqué. L'article 181 du code civil porte désormais le délai de recevabilité de la demande en nullité du mariage à cinq ans. Enfin, par souci de cohérence, le délai de recevabilité de l'action en nullité contre le mariage d'un mineur conclu sans l'accord d'un parent, prévu par l'article 183 du code civil, est également porté de un an à cinq ans.

De même, un mariage contracté sans le consentement libre des époux ou de l'un d'entre eux, en cas notamment de violence physique ou morale, peut désormais être attaqué par le ministère public et non plus seulement par les époux ou par celui des deux dont le consentement n'a pas été libre. Jusqu'à présent, le procureur ne pouvait engager, une action en nullité contre un mariage qu'en cas d'absence totale de consentement, conformément à l'article 184 du code civil.

L'article 180 du code civil modifié par la loi du 4 avril 2006 prévoit que « *l'exercice d'une contrainte sur les époux ou sur l'un d'entre eux, y compris par crainte révérencielle envers un ascendant, constitue un cas de nullité du mariage* ».

L'arsenal législatif existant permettrait donc d'aider et de protéger les femmes et les jeunes filles risquant un mariage forcé. Encore faut-il que les textes soient connus et appliqués de manière homogène sur tout le territoire.

En outre, Amnesty International recommandait également à l'État de mener une politique de prévention coordonnée au niveau national en effectuant notamment une étude en profondeur de ce phénomène et en adoptant une politique de sensibilisation et de formation des professionnels (travailleurs sociaux, personnels de l'Éducation nationale, membres des services de police et de gendarmerie, officiers d'état civil) pour les impliquer dans le développement d'une stratégie de prévention des mariages forcés, fondée sur l'égalité des filles et des garçons.

Amnesty International recommandait également de créer des structures d'hébergement pouvant accueillir les femmes et jeunes filles menacées ou victimes de mariages forcés qui sont dans l'obligation de quitter leur domicile et de pérenniser les subventions accordées aux associations luttant contre le mariage forcé<sup>161</sup>.

A ce jour, la plupart de ces recommandations sont encore d'actualité.

## Mesurer l'ampleur du phénomène est un préalable indispensable à la prévention et la répression des mariages forcés

La connaissance du nombre de mariages forcés en France est toujours imparfaite et fait l'objet d'estimations qui ne peuvent rendre compte de la réalité.

Comme l'a souligné le rapport de la mission parlementaire d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes en juillet 2009, « *si l'on souhaite*

mieux connaître les mariages forcés pour mieux pouvoir les combattre, la mise en oeuvre d'une étude statistique pouvant déboucher sur des chiffres fiables est donc un préalable indispensable<sup>162</sup> ». Dans son discours du 25 novembre 2009, le premier ministre François Fillon déclarait que « dès 2010, nous allons lui consacrer une nouvelle enquête en nous basant sur les travaux engagés par l'Institut National d'Etudes Démographiques. Et nous allons nous concentrer en particulier sur le phénomène des mariages forcés afin de mieux les combattre. »

Amnesty International France accueille favorablement cette déclaration du premier ministre et, pour pouvoir ajuster et renforcer les dispositifs de prévention et de protection des victimes, engage l'État à réaliser rapidement une telle enquête permettant d'estimer l'ampleur du phénomène.

### **La prévention reste au cœur de la lutte contre les mariages forcés**

Comme pour toutes les violences faites aux femmes, l'information, la sensibilisation et la formation sont au cœur de la prévention des mariages forcés.

Parallèlement à des informations mises en ligne sur le site du ministère de la Justice ainsi que sur le site «[www. stop-violences-femmes.gouv.fr](http://www.stop-violences-femmes.gouv.fr) », le gouvernement a lancé le 14 avril 2009 une campagne nationale de communication pour lutter contre les mariages forcés.

Pour assurer une réelle prévention des mariages forcés, Amnesty International France recommande à l'État d'intensifier son action d'information et de sensibilisation notamment en multipliant les campagnes d'information et de sensibilisation, et en pérennisant leur durée.

Amnesty International France encourage les autorités à mettre en place des campagnes de prévention dans les écoles, collèges et lycées, adaptées à l'âge des enfants visés, les informant de leurs droits, en particulier le droit de se déterminer librement dans le cadre du mariage, celui de choisir son futur conjoint et celui de ne pas se marier avant l'âge de 18 ans.

En 2006, un « *Guide de l'égalité entre les hommes et les femmes issus de l'immigration* » avait été réalisé et devait être notamment distribué sur les plates-formes d'accueil de l'Agence nationale d'accueil, des étrangers et des migrations (ANAEM devenu l'Office français pour l'immigration et l'intégration).

Mais dans son discours du 25 novembre 2009, le premier ministre a précisé que « *notre action d'information ciblera également les professionnels, et notamment ceux qui accueillent les étrangers primo-arrivants sur les plates-formes de l'Office français pour l'immigration et l'intégration. Nous diffuserons auprès d'eux le « Guide de l'égalité entre les femmes et les hommes issus de l'immigration », qui accorde une place toute particulière à la lutte contre les mariages forcés, aux mutilations sexuelles féminines* » laissant à penser que cette information n'a pas été effectivement relayée depuis 2006.

Pour prévenir ces situations de violence le plus en amont possible, c'est-à-dire avant le départ de France, l'association Voix de femmes propose de créer une structure unique et aisément identifiable que toute personne qui a connaissance d'un risque de mariage forcé ou de mutilation sexuelle pourrait saisir. Il s'agirait : « *d'une « cellule d'alerte, de veille, d'intervention en faveur des jeunes mineurs et majeurs en danger d'un mariage forcé à l'étranger* ». Cette structure interministérielle spécialisée dans la prévention du mariage forcé et l'accom-

pagnement des victimes aurait pour fonction de centraliser, organiser et systématiser les signalements faits par les travailleurs sociaux, les associations et les établissements scolaires.<sup>163</sup> »

Cette structure aurait trois objectifs :

- recenser les interdictions de sortie du territoire demandées par les victimes potentielles elles-mêmes.

- gérer un numéro vert auquel des informations sur un risque de mariage forcé ou de mutilation sexuelle pourraient être signalées.

- apporter l'aide de la France aux jeunes filles qui se trouvent à l'étranger en facilitant et organisant le rapatriement des victimes qui ont été renvoyées dans leur pays.

Le Royaume-Uni a créé une telle structure en novembre 2008, la « *Forced Marriage Unit* », qui recense plus de 1600 signalements de mariage forcé chaque année<sup>164</sup>. Unité conjointe du ministère de l'Intérieur et de celui des Affaires étrangères, elle dispose d'un numéro d'urgence et établit des guides à destination de toutes les catégories de personnes susceptibles d'être confrontées à des situations de mariage forcé (victimes, policiers, enseignants notamment). Elle coordonne également l'aide prodiguée aux jeunes filles vivant au Royaume-Uni qui se trouvent à l'étranger et permet le rapatriement de toutes les victimes, mêmes non binationales, en collaboration avec les autorités locales des pays d'origine.

Le Rapport parlementaire du 7 juillet 2009 recommande qu'un tel dispositif soit également mis en place en France en créant une cellule commune au ministère de l'Intérieur et au ministère des Affaires étrangères chargée de prévenir les situations de mariage forcé et d'excision et d'aider les femmes qui en sont victimes à l'étranger<sup>165</sup>.

Amnesty international France recommande aux autorités de mettre en place une structure interministérielle spécialisée dans la prévention du mariage forcé et l'accompagnement des victimes qui aurait pour fonction de centraliser, organiser et systématiser les signalements faits par les travailleurs sociaux, les associations et les établissements scolaires.

### **Les bonnes pratiques**

Les réseaux inter associatif, ou les partenariats regroupant associations, professionnels et autorités se sont développés et constituent autant de bonnes pratiques.

Par exemple, dans l'Hérault, le « *Réseau jeunes filles confrontées aux violences intrafamiliales* » regroupe les institutions et les associations du département de l'Hérault. Il se réunit régulièrement pour échanger et réfléchir sur les violences intra familiales et en particulier sur les mariages forcés. Depuis sa création, il est piloté par le Mouvement français pour le planning familial. Il s'est fixé pour objectifs de faire un état des lieux sur la problématique des mariages forcés et de construire des réponses adaptées en terme de prévention, d'aide et de prise en charge des jeunes filles ou garçons en rupture familiale. Un site web a également été mis en place en 2008 (<http://www.mariageforce.fr>).

En Seine Saint Denis, un protocole d'aide aux victimes a été mis en place. Ce protocole permet, grâce à l'aide du Conseil général, un accompagnement social, psychologique et juridique de la jeune fille ainsi qu'une prise en charge, un soutien financier et une aide à la recherche d'hébergement.

**26. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :**

- mener une politique de prévention coordonnée au niveau national en effectuant notamment une étude en profondeur de ce phénomène et en adoptant une politique de sensibilisation et de formation des professionnels (travailleurs sociaux, personnels de l'Éducation nationale, membres des services de police et de gendarmerie, officiers d'état civil) pour les impliquer dans le développement d'une stratégie de prévention des mariages forcés, fondée sur l'égalité des filles et des garçons
- intensifier son action d'information et de sensibilisation notamment en multipliant les campagnes d'information et de sensibilisation, et en pérennisant leur durée
- multiplier les campagnes d'information et de prévention dans les écoles, collèges et lycées et les étendre à leurs familles pour renforcer la prévention des mariages forcés
- mettre en place des structures d'accueil d'urgence permettant d'écouter, prendre en charge et héberger des personnes qui risquent d'être mariées de force, et les protégeant de la pression des tiers et d'éventuels enlèvements
- pérenniser les subventions accordées aux associations luttant contre le mariage forcé
- créer une structure interministérielle spécialisée dans la prévention du mariage forcé et l'accompagnement des victimes qui aurait pour fonction de centraliser, organiser et systématiser les signalements faits par les travailleurs sociaux, les associations et les établissements scolaires
- mettre en place des référents dans les ambassades et consulats français spécifiquement formés sur la question des mariages forcés.

## La protection des victimes

### La proposition de création d'une ordonnance de protection des victimes de mariage forcé

La proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 propose la création d'une ordonnance de protection<sup>166</sup> pour les victimes de mariages forcés et la création d'un délit de contrainte au mariage. L'ordonnance de protection pourrait être délivrée par le juge délégué aux victimes (JUDEV) aux personnes menacées de mariage forcé, au sens de l'article 224-5-3 du code pénal, ou de mutilation sexuelle, à leur demande ou à celle du ministère public. À cette occasion, le juge délégué aux victimes pourrait prendre un certain nombre de mesures et notamment ordonner l'inscription sur le passeport de la personne menacée de l'interdiction de sortie du territoire français et la faire inscrire sans délai au fichier des personnes recherchées.

**27. Concernant les ordonnances de protection des victimes de mariage forcé, Amnesty International France recommande aux autorités françaises que la législation prévoit que :**

- des ordonnances de protection puissent être délivrées tant dans les procédures pénales que dans les procédures civiles et également en dehors de telles procédures
- le déroulement de la procédure fasse primer la sécurité de la victime sur toute considération notamment liée à des biens
- dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoque pour une audition la partie demanderesse, la partie assignée, assistées, le cas échéant, d'un avocat et le ministère public dans un délai très bref
- aucune preuve indépendante – émanant de médecins, de la police, ou autre – ne soit nécessairement exigée pour la délivrance d'une ordonnance
- le non respect des ordonnances de protection constitue une infraction pénale.

### L'introduction dans le code pénal d'un délit de contrainte au mariage

L'article 18 de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 prévoit également l'introduction dans le code pénal d'un délit de contrainte au mariage afin de donner aux juges un instrument spécifique de lutte contre les mariages forcés ayant lieu en France et étend la législation française aux cas de mariage ou d'union forcés commis à l'étranger sur des personnes résidant de manière habituelle en France<sup>167</sup>.

La loi du 4 avril 2006 a renforcé les possibilités, sur le plan civil, d'annulation des mariages, légalisé l'incrimination du viol entre époux et instauré un délit de vol entre époux. Ces infractions peuvent servir de fondement à une condamnation.

Cependant, le fait de prévoir une incrimination pénale spécifique permettrait d'énoncer clairement l'interdit en indiquant quelles sont les pratiques autorisées en France et quelles sont celles qui ne le sont pas.

En 2005, dans une étude sur les femmes de l'immigration, la Délégation aux droits des femmes considérait que « *la pénalisation des mariages forcés aurait une portée symbolique forte, celle de signifier aux familles qu'en France, on ne marie pas les filles sans leur consentement*<sup>168</sup>. »

De surcroît, le Conseil de l'Europe relève que « *le fait d'incriminer en tant que tel le mariage forcé permet de punir plus sévèrement cette infraction et d'unifier les peines applicables, ce qui n'est pas le cas lorsque l'on recourt à des infractions de droit commun*<sup>169</sup>. »

De leur côté, les associations qui travaillent à la prévention des mariages forcés expriment leurs inquiétudes quant à la situation très difficile des jeunes femmes de faire condamner leurs parents.

Auditionnée le 27 janvier 2010 par la Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et répression des violences faites aux femmes, la ministre de la justice et des libertés, Madame Michèle Alliot-Marie a déclaré « *j'ai moi-même beaucoup hésité avant d'adopter une position sur le mariage forcé. Empêcher, en amont de leur célébration, les mariages forcés*

*me semble difficile ; les sanctionner exige de pouvoir réunir des éléments de preuve. En revanche, en faire une circonstance aggravante dans le cas de violences en vue du mariage ou à l'intérieur du couple est plus aisé, puisqu'à partir du moment où la victime aura dénoncé les violences, l'élément matériel sera indéniable<sup>170</sup>. »*

Cependant, la création d'un délit spécifique de mariage forcé permettrait de poursuivre les auteurs d'un mariage forcé et de lutter contre l'impunité sans pour autant avoir recours à des infractions plus graves tels que le viol, les violences sexuelles, etc.

Une comparaison peut être opérée avec la lutte contre les mutilations sexuelles féminines.

En effet, lourdement sanctionnée, la lutte contre la pratique des mutilations sexuelles féminines s'appuie en France sur une incrimination ferme et la judiciarisation du problème a été efficace pour prévenir et éradiquer le phénomène.

Pour Madame Nadine Morano, secrétaire d'État auprès du mi-

nistre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, chargée de la famille et de la solidarité, auditionnée par la Commission spéciale le 2 février « *L'encadrement pénal du mariage forcé, cette atteinte intolérable à la liberté des femmes, nous permettra de donner enfin une réponse collective à ces pratiques<sup>171</sup>. »*

**28. Pour renforcer la lutte contre les mariages forcés, Amnesty International France recommande aux autorités françaises de réprimer le fait d'exercer sur autrui toute forme de contrainte ayant pour but de lui faire contracter un mariage ou de conclure une union sans son consentement libre et, par dérogation aux dispositions de l'article 113-7 du code pénal, d'étendre la législation française aux cas de mariage ou d'union forcés commis à l'étranger sur des personnes résidant de manière habituelle en France.**

# IV La traite des êtres humains

« À chaque étape de cet enfer, c'est la dignité même des personnes victimes de la traite qui est bafouée. Les victimes de la traite sont généralement soumises à des violations multiples des droits humains. Nombre d'entre elles sont enlevées, gardées contre leur gré dans des conditions précaires, frappées, soumises à des violences sexuelles et à d'autres formes de torture. Souvent, elles sont privées de leur droit à l'intégrité physique et mentale ; de leur droit à la liberté et la sécurité de leur personne ; de leur droit de ne pas être soumises à l'esclavage ou à des pratiques similaires ; de leur droit de ne pas être torturées ou soumises à d'autres formes de traitements inhumains ou dégradants ; de leur droit à une vie de famille ; de leur droit de circuler librement ; de leur droit au respect de leur vie privée ; de leur droit au meilleur état de santé possible ; et de leur droit à un logement sûr et stable<sup>173</sup> ».

La traite des êtres humains (TEH) à des fins d'exploitation constitue une atteinte aux droits humains et un crime au regard du droit international et de la loi française<sup>174</sup>.

L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes».

Des traités internationaux obligent les gouvernements à agir avec toute la diligence nécessaire pour empêcher la traite, enquêter sur les actes qui en relèvent et traduire en justice ceux qui s'en rendent responsables et leur imposent de veiller à ce que les victimes aient accès à des recours efficaces et à des réparations suffisantes.

Dans son rapport « *Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État*<sup>175</sup> », Amnesty International avait fait au gouvernement français un certain nombre de recommandations.

Depuis, la France a pris certaines mesures positives.

La France a ainsi pénalisé la traite des êtres humains et a aligné la définition légale de la traite sur celle qui figure dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005<sup>176</sup>.

Cependant, force est de constater que les juridictions françaises semblent réticentes à s'en saisir.

En novembre 2009, la ministre de la justice et des libertés, Madame Alliot-Marie a ainsi constaté que « *S'agissant de la traite des êtres humains, son incrimination spécifique prévue par l'article 225-4-1 du Code Pénal paraît n'être que très rarement utilisée.* » La ministre a alors rappelé que « *sans sous-estimer les difficultés rencontrées pour caractériser cette infraction particulière, il convient néanmoins de rappeler que des poursuites engagées sur le fondement précis de l'article 225-4-1 du code pénal ne sont pas exclusives d'autres qualifications (proxénétisme, exploitation de la mendicité, conditions de travail et d'hébergement indignes à la personne). Ainsi, et parce qu'elle ouvre des droits spécifiques aux victimes* », la ministre a demandé de « *bien veiller à ce que cette qualification soit plus souvent retenue*<sup>177</sup>. »

En 2007 et 2009, un décret et une circulaire d'application sont venus compléter le dispositif légal<sup>178</sup>. Ces textes explicitent les conditions dans lesquelles les victimes étrangères de la traite peuvent revendiquer un droit au séjour en France et les conditions de mise en œuvre des mesures de protection, d'accompagnement social et de soutien financier prévues par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Des instructions précises sont notamment données aux services concernés.

Les premières évaluations de ces textes montrent cependant qu'ils font l'objet d'une application hétérogène sur le territoire, nuisant ainsi à l'égalité de traitement des victimes.

En décembre 2008, les autorités françaises ont mis en place un groupe de travail interministériel relatif à la protection et la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains. Chargé notamment d'élaborer un Plan national de lutte contre la traite des êtres humains, ce groupe de travail, piloté par les ministères de l'Intérieur et de la Justice a associé des associations à ses travaux.

Ce groupe de travail s'est vu également confier par le secrétariat général des affaires européennes une mission de réflexion relative au respect, par la France, de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

La convention prévoit que « *chaque partie prend des mesures pour établir ou renforcer la coordination au plan national entre les différentes instances chargées de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains*<sup>179</sup> ». Les parties doivent ainsi adopter « *les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action des services de [leur] administration et des autres organismes publics luttant contre la traite des êtres humains, le cas échéant en mettant sur pied des instances de coordination*<sup>180</sup> ».

En vue de satisfaire à cette obligation, le groupe de travail a élaboré un projet de décret portant création d'une mission interministérielle de coordination pour la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes. Ce texte a été transmis au secrétariat général des affaires européennes et au cabinet du premier ministre.

Au cours de la séance du 26 janvier 2010 au Sénat, Madame Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer a déclaré que « *conformément aux engagements internationaux souscrits par la France, cette mission interministérielle devrait être créée dans les prochains mois.* »

Amnesty International France a été invitée à participer aux travaux du groupe de travail et se félicite de cette initiative.

**29. Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique nationale de lutte contre la traite des êtres humains en mettant en place une structure nationale de coordination.**

Pourtant, malgré ces mesures, Amnesty International France déplore notamment que les droits des personnes exploitées par les trafiquants ne soient trop souvent ni respectés, ni protégés et que la protection et l'assistance qui leur est accordées soient conditionnées à leur acceptation de témoigner.

Ainsi que l'a rappelé la Commission nationale consultative des droits de l'homme<sup>181</sup> « *Les normes internationales relatives aux droits de l'homme s'appliquent aux personnes victimes de traite ou d'exploitation. La France doit, par conséquent et sans discrimination, garantir l'effectivité de l'ensemble de leurs droits fondamentaux, auxquels viennent s'ajouter les droits nés des instruments spécifiques à la traite et à l'exploitation. En découle un statut de victime de traite ou d'exploitation qui prévoit, outre le respect du droit d'accéder à la justice, celui d'être rétabli dans ses droits économiques et sociaux. L'accompagnement global des victimes de traite ou d'exploitation apparaît en effet indispensable, les « solutions parcelaires » risquant d'entraîner pour elles des « préjudices secondaires ».*

*Mêmes reconnus, les droits d'accéder à la justice et d'être rétabli dans ses droits économiques et sociaux ne peuvent cependant être effectivement exercés si les victimes de traite ou d'exploitation qui en sont titulaires ne sont pas identifiées comme telles. Or, tant qu'un juge n'a pas tranché la question, leur identification n'est jamais certaine. C'est pourquoi la Convention de 2005 impose aux Etats de considérer toute personne comme une victime dès lors qu'il existe « des motifs raisonnables » de croire qu'elle l'est. »*

Dans ce cadre, Amnesty International appelle les autorités françaises à mettre la protection des droits fondamentaux des personnes victimes de la traite au centre de l'action de tous les services engagés dans la lutte contre la traite et à adopter et mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la traite des êtres humains qui vise la prévention de la traite des êtres humains, la sanction des auteurs et la réparation des préjudices subis par les victimes.

### **Le phénomène de la traite des êtres humains en France**

Il est impossible de disposer de chiffres précis sur l'ampleur de la traite des êtres humains en France. Cela ne doit pas dispenser les pouvoirs publics de tenter, autant que possible, de faire la lumière sur l'ampleur de ce phénomène malgré les difficultés inhérentes à une activité illégale.

A ce sujet, lors du dernier examen du rapport de la France en janvier 2008, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est inquiété du manque de statistiques, de données et de recherches sur le thème de la traite des êtres humains<sup>182</sup>. Le Comité considère que ce type d'informations pourrait contribuer à la lutte contre la traite en permettant d'agir sur les causes du phénomène. Il a engagé le gouvernement français à procéder régulièrement à la collecte et à l'analyse de données, ventilées par âge et par origine sociale.

**30. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de procéder, avec les moyens nécessaires, à la collecte et à l'étude des données sur le phénomène de la traite des êtres humains en France et de rendre ces informations publiques.**

### **1. L'identification des personnes victimes de la traite des êtres humains : un élément crucial de la protection**

Dans son rapport en 2006 concernant les violences faites aux femmes en France, Amnesty International constatait « *qu'en l'absence d'une réelle volonté politique assortie de moyens permettant d'identifier les personnes victimes de la traite des êtres humains aux fins de prostitution, celles-ci sont considérées comme des délinquantes. Elles sont sanctionnées d'une part comme prostituées se livrant à une activité de racolage et, d'autre part, pour certaines, comme migrantes en situation irrégulière*<sup>183</sup> ».

Aujourd'hui, la question de l'identification des victimes de la traite reste cruciale dans le cadre de la protection de ces dernières. En effet, de l'identification des victimes en tant que telles dépend l'accès à l'aide, à l'assistance et à la protection.

Les victimes qui ne sont pas identifiées comme telles se retrouvent en danger.

De plus, si elles sont étrangères et en situation irrégulière, elles risquent d'être notamment sanctionnées pour séjour irrégulier ou d'être reconduites vers des pays où elles peuvent être de nouveau victimes de la traite ou d'autres atteintes à leurs droits fondamentaux.

### **L'absence d'un dispositif national d'identification des victimes**

Dans le système actuellement en vigueur en France, il n'existe pas de dispositif national d'identification des victimes de la traite des êtres humains, ni de réels indicateurs et ces dernières sont souvent stigmatisées en tant que « prostituées », suspectées d'être des immigrées « clandestines » ou d'être « exploitées volontairement ».

Les victimes de la traite des êtres humains restent très souvent sous l'emprise des auteurs de ces agissements, dont elles craignent les menaces et les violences, physiques ou psychologiques. La peur les empêche fréquemment de révéler qu'elles sont victimes de la traite, ce qui les prive par conséquent de la protection de l'État.

Leur peur des représailles explique qu'elles hésitent généralement à se faire connaître.

Les agents concernés (policiers, officiers de protection de l'OFPRA, magistrats, notamment à la Cour nationale du droit d'asile) doivent en général « supposer » que les personnes dont ils examinent la situation peuvent être victimes de la traite des êtres humains.

Pourtant, un certain nombre d'indices ou de critères indicatifs peuvent être pris en compte afin d'identifier une victime de la traite : le passage par les routes de la traite (cartographie établie par Interpol), la surveillance constante par les trafiquants, l'absence de documents d'identité ou la possession de faux documents, l'isolement de la personne (barrière de la langue, limitation de la liberté de mouvement), la peur, les signes de maltraitance. Cette liste n'est pas exhaustive.

Le sentiment est que la priorité est accordée à la lutte contre la « prostitution » ou « l'immigration clandestine » au mépris des victimes de la traite des êtres humains. Ces dernières ne sont identifiées qu'à posteriori, par l'octroi d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L.316-1 du CESEDA, seulement si elles acceptent de coopérer avec la justice dans le cadre d'éventuelles poursuites contre les exploités présumés.

Amnesty International France regrette l'absence d'un dispositif national d'identification permettant de dépister rapidement les victimes de la traite et de les protéger. Pour Amnesty International France, le processus d'identification doit être totalement dissocié de la recherche de preuves à des fins judiciaires et il nécessite une formation adéquate des personnes en contact avec des victimes ainsi que le prévoit la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (article 10).

### **L'identification par la sensibilisation et la formation des agents compétents**

Le manque de formation rend difficilement capable d'identifier une victime, d'être sensible à sa situation et de lui donner les informations sur ses droits et l'aide qu'elle peut recevoir.

Il est donc indispensable de former les autorités et les professionnels compétents pour qu'ils puissent identifier sans délai les situations de traite des êtres humains auxquelles ils sont confrontés.

**31. Amnesty International France demande aux autorités de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie efficace qui permette l'identification et la protection des personnes victimes de la traite des êtres humains, notamment en :**

- **considérant une personne comme victime à partir du moment où il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est ou a été victime de la traite**
- **mettant en place un dispositif national d'identification des victimes**
- **s'assurant que les personnes et autorités compétentes en lien avec les victimes soient qualifiées et reçoivent une formation adaptée concernant l'identification et la protection des victimes.**

## **2. La protection et l'assistance des victimes : le principe « protection contre coopération »**

Même lorsqu'elles parviennent, malgré les difficultés, à se faire identifier comme « victimes de la traite », les personnes exploitées rencontrent de nombreux obstacles lorsqu'elles cherchent à faire valoir leur droit à une protection et à une assistance. Ces obstacles sont essentiellement la conséquence de la priorité donnée par les pouvoirs publics français aux poursuites contre les trafiquants plutôt qu'au respect des droits de leurs victimes.

Aujourd'hui, une victime de la traite peut faire valoir ses droits à une protection et à une assistance de l'État à expiration du délai de réflexion de 30 jours<sup>184</sup>, mais uniquement à condition qu'elle accepte de « coopérer » avec les autorités dans le cadre d'éventuelles poursuites contre les exploités présumés.

### **30 jours : un délai de réflexion et de rétablissement trop court**

Aux termes de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, la durée de la période de réflexion permettant aux personnes victimes de la traite de décider si elles souhaitent ou non collaborer avec les autorités est fixée à trente jours minimum.

Le Rapport explicatif qui accompagne le texte de cette Convention souligne que ce délai de réflexion doit avoir des conséquences positives pour la victime elle-même, puis pour le tribunal devant lequel l'affaire est jugée, dans la mesure où il permet à la victime de témoigner de la manière la plus claire et la plus sereine possible. Le Conseil de l'Europe note que de nombreux pays ont adopté une période de réflexion de plus de trente jours et que les deux Groupes d'experts sur la traite des êtres humains mis en place par le Conseil de l'Europe et par la Commission européenne recommandent chacun un délai d'au minimum trois mois.

La durée du délai de réflexion en France est d'un mois.

Amnesty International France considère qu'un délai d'au minimum trois mois permettrait de mieux garantir que la victime a pris la décision de coopérer librement et en connaissance de cause. Ce délai permettrait également à la victime de bénéficier d'un temps indispensable pour commencer à soigner les blessures psychologiques et physiques dont elle peut souffrir et de se soustraire à l'influence de ses trafiquants.

La circulaire du 5 février 2009 est venue expliciter les conditions de délivrance du récépissé valant autorisation de séjour en France le temps du délai de réflexion, en subordonnant cette délivrance au signalement exclusif des services de police auprès des services préfectoraux.

Amnesty International France s'est adressée au ministre de l'Immigration et espère que ce texte permettra d'harmoniser les pratiques sur le territoire et demande qu'une évaluation du dispositif soit faite pour pouvoir en apprécier l'effectivité.

### **Un droit au séjour conditionné**

L'article L.316-1 du CESEDA prévoit qu'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » peut être délivrée à la victime qui coopère avec les services de police en témoignant ou en déposant plainte contre les auteurs des infractions en lien avec la traite, en vue du démantèlement du réseau qui l'exploitait.

La délivrance de ce document est subordonnée à une volonté avérée de coopération et de réinsertion de la victime qui doit, de plus, avoir cessé toute activité illégale et avoir rompu tout lien avec le milieu l'ayant exploitée. L'accès à l'assistance et à la protection des pouvoirs publics est ainsi subordonné à sa volonté de témoigner dans les poursuites engagées contre les présumés trafiquants. Le système en place est donc, de fait, fondé sur le principe du donnant-donnant : protection contre coopération.

En outre, il existe aujourd'hui une extrême diversité d'une préfecture à l'autre dans l'examen des demandes de titre de séjour déposées par les victimes de la traite. En effet, la délivrance du titre de séjour et la durée de ce titre relèvent du pouvoir d'appréciation du préfet et l'obtention du titre n'est nullement de plein droit. Le même problème se pose lors du renouvellement de ces titres.

Pour Amnesty International, non seulement un tel système ne permet pas d'apporter assistance et protection à toutes les victimes de la traite mais, de plus, il est contraire à l'article 12.6 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains qui stipule que « *chaque partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour s'assurer que l'assistance à une victime n'est pas subordonnée à sa volonté de témoigner* ».

Selon le rapport explicatif de la Convention, « la Convention laisse la durée du permis de séjour à l'appréciation des Parties qui doivent fixer une durée compatible avec le but de cette disposition. A titre d'exemple, la Directive du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants des Pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes prévoit une durée minimale de 6 mois ».

**32. Amnesty International France demande aux autorités françaises de garantir que l'accès au séjour et aux droits qui en découlent ne soit pas subordonné au dépôt d'une plainte ou au témoignage des victimes de la traite d'êtres humains dans le cadre de poursuites pénales intentées contre leurs trafiquants présumés.**

**33. Amnesty International France demande aux autorités françaises de prolonger le délai de rétablissement et de réflexion à trois mois minimum et de s'assurer et de garantir que les victimes de la traite puissent bénéficier, sans condition, d'un permis de séjour de six mois minimum renouvelable.**

**34. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :**

- S'assurer que les victimes étrangères de la traite ne soient pas sanctionnées pour des faits, notamment le racolage et le séjour irrégulier, résultant de l'exploitation dont elles sont victimes.
- Offrir assistance et protection à toute personne victime de la traite se trouvant sur le territoire français, notamment en lui garantissant l'accès à un hébergement sûr et protégé, à une assistance matérielle et à des soins et traitements médicaux et psychologiques, tout en exigeant que ces services soient fournis sur la base du consentement éclairé, de manière à respecter la dignité et l'intimité de la personne.
- S'assurer et garantir que les victimes de la traite puissent obtenir réparation, notamment sous la forme d'une indemnisation.

### **3. La protection des victimes au titre de l'asile**

Pour Amnesty International France, si toutes les victimes avérées ou potentielles de la traite des êtres humains ne sauraient prétendre à une protection au titre de l'asile, dans certaines situations, les dispositions de la Convention de 1951 relative au statut de réfugiés en vue de l'obtention d'une protection devraient être appliquées.

#### **Les conditions de la demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**

Très souvent, ce sont les trafiquants qui déposent une demande d'asile fictive au nom de la victime de la traite, notamment pour régulariser son séjour sur le territoire pendant quelques mois, facilitant ainsi son exploitation forcée.

A ce moment, les victimes sont surveillées constamment, accompagnées systématiquement dans tous leurs déplacements et menacées de représailles si elles parlent. Les demandes qui sont alors déposées auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en leur nom sont donc faites sous la contrainte et les faits évoqués ne correspondent pas aux véritables circonstances à l'origine du départ de leur pays. Ces demandes sont généralement rejetées par l'OFPRA.

Lorsque ces victimes arrivent à échapper au réseau de traite et qu'elles rencontrent des personnes qui vont les accompagner dans leur demande de protection, elles sont souvent déjà déboutées de cette première demande d'asile. En conséquence, c'est souvent au moment du recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ou dans le cadre d'un réexamen<sup>185</sup> de leur demande d'asile qu'elles vont pouvoir révéler les éléments relatifs à leurs persécutions en tant que victimes de la traite.

#### **Les conditions d'accès à une réelle procédure d'asile**

L'obligation d'information sur le droit de demander l'asile a été inscrite dans la circulaire du 5 février 2009 mais le texte a limité cette information au seul droit de demander la protection subsidiaire. Cette information est erronée puisque la protection au titre de l'asile en France n'est pas seulement reconnue à ce titre.

**35. Amnesty International France demande aux autorités françaises de modifier les dispositions de la circulaire du 5 février 2009, sans limiter le droit de solliciter l'asile au seul droit de demander la protection au titre de la protection subsidiaire.**

En outre, en cas de demande de réexamen de la demande d'asile, les services préfectoraux, responsables de l'admission au séjour au titre de l'asile, ont tendance à nier aux victimes de la traite le droit de déposer une nouvelle demande lorsqu'elles énoncent ce motif.

Les préfectures les renvoient souvent vers la procédure de la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure et il y a alors une confusion entre la régularisation administrative accordée au titre de la coopération avec les autorités judiciaires et la protection accordée au titre de l'asile.

Pourtant, la délivrance du titre de séjour prévu par l'article L.316-1 du CESEDA doit être sans préjudice du droit de chercher asile et d'en bénéficier (article 14.5 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains).

**36. Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que la délivrance du titre de séjour prévu par l'article L.316-1 du CESEDA est sans préjudice du droit de demander l'asile et d'en bénéficier.**

Lorsque les services préfectoraux permettent l'accès à la réouverture de la procédure d'asile, ils considèrent généralement la demande en procédure « prioritaire », sans tenir compte de la situation de contrainte dans laquelle ces personnes se sont trouvées lors de leur première demande.

Cependant, en raison de la complexité des affaires, il conviendrait que la demande d'asile des victimes de la traite soit examinée dans le cadre d'une procédure normale ; le facteur temps, déjà mentionné, est un élément important pour permettre à la personne de parler des persécutions subies. Amnesty International France s'est adressée au directeur de l'OFPRA et au président de la CNDA mais n'a pas eu de réponses à ses courriers.

De plus, les autorités administratives, judiciaires et policières doivent être sensibilisées à la situation particulière de ces personnes et à leur grande vulnérabilité et être formées pour pouvoir les identifier.

**37. Amnesty International France demande aux autorités de s'assurer que les personnes et autorités compétentes dans l'examen des demandes d'asile soient sensibilisées, formées et qualifiées pour identifier une victime de la traite des êtres humains.**

### **La prise en compte par les institutions françaises des persécutions au titre de la traite des êtres humains**

Concernant les situations de victimes de la traite des êtres humains, une vingtaine de décisions ont été rendues depuis 2005<sup>186</sup> par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, ex-Commission des Recours des Réfugiés). Toutes les victimes protégées l'ont été au titre de la protection subsidiaire et non au titre de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés comme le recommande pourtant le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans les Principes directeurs sur la protection internationale : *Application de l'Article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite (7 avril 2006)*<sup>187</sup>.

En effet, pour le HCR, la traite peut être une forme de persécution (souffrances provoquées, entrave à la liberté de circuler, rejet de la communauté, discrimination, représailles) et une appréhension de la traite des êtres humains dans le cadre de l'asile est donc possible

Diverses situations peuvent fonder une demande de protection internationale au titre de l'asile:

Des personnes peuvent être exposées à la traite du fait de caractéristiques qui figurent dans la définition du réfugié énoncée par la Convention de 1951 (victime de persécutions du fait de leur race, de leur religion [...] dans un contexte de transition économique ou de post conflit ou de politiques nationales discriminatoires). En effet, il arrive que certaines victimes de la traite soient recrutées en raison de leur situation de vulnérabilité, celle-ci ayant un lien avec l'un des motifs énumérés à l'article 1A (2) de la Convention de 1951. De plus, les raisons à l'origine du départ de la personne de son pays d'origine et de l'entrée dans un réseau peuvent entrer dans le cadre de la Convention de Genève et donner lieu à la protection internationale, comme une fuite afin d'échapper à une excision, à un mariage forcé, à un crime d'honneur ou à la répression politique.

Pour le HCR, l'application du concept d'« *appartenance à un certain groupe social* » peut être particulièrement pertinente pour les victimes de la traite risquant de subir des persécutions dans leur pays d'origine.

Par ailleurs, une victime collaborant avec les services de police et judiciaires peut être exposée à des représailles qui peuvent constituer, en fonction des éléments de l'espèce, des persécutions. Ces persécutions peuvent également viser des proches de la victime.

En outre, la personne peut faire l'objet d'une sorte de stigmatisation dans sa communauté d'origine. Face à cela, les autorités de l'État d'origine peuvent manquer de volonté ou de moyens pour agir et assurer sa protection (absence ou inapplication d'une législation adéquate, corruption).

Tous ces éléments sont à prendre en compte dans l'examen de la demande d'asile.

Enfin, certaines victimes peuvent également craindre des persécutions en raison d'un motif antérieur à la situation de victime de la traite, motif qui relève de la Convention de Genève (opinion politique, religion, appartenance ethnique ou nationale) et qui se surajoute aux craintes en raison de la situation de victime de la traite.

Mais dans ses décisions, la CNDA a écarté l'application de la Convention de Genève au motif notamment que « *Les persécutions redoutées n'ont pas pour origine l'un des motifs retenus par la Convention de Genève qui permettraient de regarder son cas comme relevant du champ d'application de la convention précitée*<sup>188</sup>. »

La Cour a retenu le fait que les victimes risquaient de subir des traitements cruels, inhumains et dégradants en cas de retour dans leur pays d'origine et qu'elles ne pourraient utilement se prévaloir de la protection des autorités de leur pays. A ce titre, elle leur a accordé le bénéfice de la protection subsidiaire.

Amnesty International France estime qu'en n'identifiant pas certaines personnes victimes de la traite et en omettant de procéder à un examen de leur demande d'asile qui évalue les dangers qui les menacent en cas de retour en tant que victime de la traite, les autorités non seulement anéantiraient les efforts déployés pour combattre la traite des êtres humains mais exposeraient également ces personnes à d'autres atteintes à leurs droits fondamentaux en cas de retour dans leur pays, notamment si elles retombent entre les mains de trafiquants.

**38. Amnesty International France recommande à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Cour nationale du droit d'asile d'examiner les demandes de protection au titre de l'asile des victimes de la traite au regard des Principes directeurs du Haut commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies sur la protection internationale des victimes de la traite et des personnes risquant d'être victimes de la traite. Amnesty International France recommande également l'adoption par l'OFPRA de lignes directrices intégrant la problématique de la traite des êtres humains dans le cadre de la procédure d'asile et permettant donc une harmonisation des pratiques.**

# Recommandations

**A**mnesty International France recommande aux autorités de mettre en place dans les plus brefs délais un observatoire national des violences faites aux femmes afin de centraliser la réalisation et la diffusion d'études ayant trait à ces violences. Chargé de coordonner la collecte de données sexuées et d'organiser des enquêtes portant sur les violences faites aux femmes, son travail sera synthétisé, chaque année, dans un rapport public remis au premier ministre et au parlement.

## LES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE

### Pour prévenir les violences faites aux femmes

**1.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'intensifier son action d'information et de sensibilisation notamment en multipliant les campagnes d'information et de sensibilisation, et en pérennisant leur durée.

**2.** Amnesty International se félicite de la proposition d'ouvrir aux associations de défense des droits des femmes le droit de saisine du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) et d'introduire dans la loi relative aux publications destinées à la jeunesse, l'interdiction d'inciter aux préjugés sexistes car seuls les préjugés ethniques y sont actuellement mentionnés mais recommande d'élargir le droit de saisine du CSA à toutes les associations de défense des droits humains sans le limiter aux seules associations de défense des droits des femmes.

**3.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises que :

- le respect mutuel et l'égalité entre les sexes soient systématiquement enseignés dans les écoles, les collèges et les lycées et que les autorités veillent à ce que tous les stéréotypes sexistes soient retirés des manuels scolaires
- la formation initiale et continue de tous les personnels de l'Education nationale intègre ces problématiques.

**4.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :

- renforcer et systématiser la formation initiale et continue des professionnels (professionnels de santé, magistrats, travailleurs sociaux, personnels de la police et de la gendarmerie nationale, acteurs associatifs, agents des services de l'emploi et agents d'accueil des collectivités locales) sur les questions de violences à l'égard des femmes, pour mieux orienter, accompagner et protéger les victimes.

Les programmes de formation doivent notamment fournir les éléments d'information et de formation nécessaires pour détecter et gérer des situations de crise et améliorer l'accueil, l'écoute et le conseil aux victimes.

- intensifier le développement des formations interdisciplinaires au niveau local

- généraliser la déconcentration de la formation continue des magistrats à tout le territoire, pour favoriser un meilleur accès et une participation plus importante de ces derniers.

### Pour protéger les victimes de violences

**5.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que dans chaque commissariat et dans chaque unité de gendarmerie :

- un référent violences conjugales est désigné et formé.
- les postes des professionnels (travailleur social, psychologue) sont pérennisés
- une permanence d'association d'aide aux victimes est installée

**6.** Concernant les unités de police et de gendarmerie spécialisées dans le domaine de la violence à l'égard des femmes, Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :

- prévoir leur dotation financière à une hauteur suffisante pour leur permettre de travailler et de former leur personnel
- s'assurer que les victimes qui le souhaitent aient la possibilité de communiquer avec des membres féminins de ces services spécialisés.

**7.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises que les référents locaux violences conjugales, tels que prévus par la circulaire SDFE/DPS no 2008-159 du 14 mai 2008 « relative à la mise en place de référents pour les femmes victimes de violences au sein du couple », soient effectivement mis en place sur tout le territoire.

**8.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'identifier et de labelliser dans chaque département au moins un lieu d'accueil de jour.

**9.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :

- inclure une définition de l'incapacité totale de travail (ITT) dans le code pénal
- former les professionnels de santé au repérage, à l'accueil des femmes victimes de violences et à la rédaction des certificats médicaux relevant une ITT
- développer la diffusion des guides d'aide à la prise en charge des victimes et à la rédaction des certificats médicaux auprès de tous les professionnels de santé
- mettre en place des référents « violence » dans les services d'urgence et définir des protocoles de prise en charge des victimes.

**10.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer de l'application effective des instructions générales de politique pénale en matière de violences faites aux femmes.

**11.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer qu'à l'instar des procès verbaux de renseignement judiciaire, les mains courantes soient transmises systématiquement aux parquets et que le dépôt d'une main courante ou d'un procès verbal de renseignement judiciaire s'accompagne systématiquement d'une orientation vers les associations spécialisées.

**12.** Amnesty International France enjoint aux autorités françaises de s'assurer d'une mise en place effective de la circulation de l'information entre les juridictions pénales et civiles.

**13.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que :

- la médiation pénale ne soit pas utilisée dans les situations où elle n'est pas adaptée, notamment lorsque :

Il existe des précédents faits de violences, quels qu'en soient le contexte, la gravité et la victime

Il existe des violences graves ou répétées entre conjoints, concubins ou personnes liées par un pacte civil de solidarité

L'auteur est dans une attitude de déni quant aux faits reprochés ;

L'auteur est d'une dangerosité particulière (réitération ou gravité des faits et de leurs conséquences)

La victime ou l'auteur sont opposés à la mesure

La victime paraît particulièrement traumatisée par la situation

Une procédure de divorce est en cours (car la possibilité de parvenir à un accord paraît compromise dès lors que le mis en cause et la victime sont en conflit parallèle dans une procédure civile)

- les médiateurs soient systématiquement formés à la spécificité du contentieux des violences au sein du couple
- le guide de l'action publique soit systématiquement diffusé et que les recommandations qu'il contient soient mises en œuvre de manière effective par les services concernés.

**14.** Amnesty International France invite les parlementaires à adopter la disposition de la proposition de loi « renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes » proposant d'étendre la procédure d'éviction du domicile de l'auteur des violences, prévue à l'article 220-1 du code civil, actuellement applicable aux conjoints, aux personnes liées par un pacte civil de solidarité et aux concubins quand ils sont copropriétaires ou cotitulaires du bail du logement commun.

**15.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que le dispositif d'éviction du domicile de l'auteur des violences prévu par la loi est réellement mis en œuvre sur tout le territoire.

**16.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises que au cas où le recours à la surveillance électronique serait appliqué dans le cadre des violences au sein du couple, il soit prévu par la loi et soit soumis au contrôle d'une autorité judiciaire.

**17.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'améliorer la prise en charge des auteurs de violences, de l'intégrer à la logique de l'action de l'État dans la lutte contre les violences faites aux femmes et de s'assurer que :

- l'accueil des auteurs de violences dans des structures d'hébergement et d'accompagnement financées par l'État est généralisé.

**18.** Amnesty International France incite les autorités françaises à mettre en œuvre des politiques pénales spécifiques pour lutter contre les violences faites aux femmes et recommande d'inciter les parquets généraux à progresser vers l'harmonisation des politiques pénales sur tout le territoire.

**19.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises :

- d'accorder, sauf menace pour l'ordre public, le renouvellement du titre de séjour des femmes qui cessent la communauté de vie parce qu'elles sont victimes de violences conjugales.
- d'accorder un titre de séjour aux personnes en situation irrégulière qui portent plainte pour violences au sein du couple.
- de désigner des interlocuteurs référents au sein des préfectures, spécifiquement formés, pour orienter et accompagner les femmes étrangères victimes de violence au sein du couple.

#### **Pour améliorer l'organisation et la coordination des moyens pour lutter contre les violences faites aux femmes**

**20.** Amnesty International France souhaite une meilleure capacité de mobilisation des acteurs et recommande aux autorités que les groupes thématiques dédié aux violences intrafamiliales et aux violences faites aux femmes tels que prévus par les mesures 46 et 47 du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012 soient réellement mis en place au sein des conseils départementaux de prévention de la délinquance (C.D.P.D.) et qu'ils fonctionnent de façon efficace en faisant intervenir dans leur mise en œuvre les déléguées régionales et les chargées de missions départementales aux droits des femmes et à l'égalité.

**21.** Amnesty International France recommande aux autorités de :

- renforcer les moyens alloués à la plate forme téléphonique du numéro d'appel national 3919 « violences conjugales infos »
- pérenniser le financement des structures associatives au moyen de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens.

#### **Pour faire évoluer le droit**

**22.** Concernant les ordonnances de protection des victimes de violence au sein du couple, Amnesty International France recommande aux autorités françaises que la législation prévoit que :

- des ordonnances de protection puissent être délivrées tant dans les procédures pénales que dans les procédures civiles et également en dehors de telles procédures

- le déroulement de la procédure fasse primer la sécurité de la victime sur toute considération notamment liée à des biens
- dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoque pour une audition la partie demanderesse, la partie assignée, assistées, le cas échéant, d'un avocat et le ministère public dans un délai très bref
- aucune preuve indépendante – émanant de médecins, de la police, ou autre – ne soit nécessairement exigée pour la délivrance d'une ordonnance
- le non respect des ordonnances de protection constitue une infraction pénale.

**23.** Dans le cadre d'une modification du droit en vigueur, Amnesty International France recommande aux autorités françaises que la législation prévoit que soient pris en compte et réprimés:

- le caractère répété des violences physiques et/ou psychologiques
- les conséquences de ces violences sur les conditions de vie de la victime, sur le respect et la jouissance de ses droits fondamentaux, de sa dignité et sur son état de santé physique ou mentale.

## **LES MUTILATIONS SEXUELLES FÉMININES (MSF)**

**24.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :

- renforcer et systématiser la formation initiale et continue des professionnels (professionnels de santé, magistrats, travailleurs sociaux, personnels de la police et de la gendarmerie nationale, acteurs associatifs, agents des services de l'emploi et agents d'accueil des collectivités locales) sur la question des mutilations sexuelles féminines pour mieux orienter, accompagner et protéger les victimes
- intensifier son action d'information et de sensibilisation en multipliant et en pérennisant les campagnes d'information et de sensibilisation concernant les mutilations sexuelles féminines
- informer les futurs migrants, par le biais des services consulaires et ambassades français dans les pays d'origine, et les primo arrivants lors de leur arrivée en France, sur la plate forme d'accueil
- mettre en place un mécanisme efficace, en réflexion avec les associations, pour les filles âgées de plus de 6 ans en élaborant un questionnaire à utiliser par les professionnels qui sont en contact avec des filles susceptibles d'être soumises aux MSF
- favoriser la coopération entre les structures françaises et les structures dans les pays d'origine luttant contre les MSF
- généraliser l'octroi de dommages et intérêts au titre de la réparation civile des MSF
- favoriser la visibilité des condamnations pénales pour crime de MSF en instituant auprès des greffes des tribunaux un codage spécifique pour les décisions rendues en matière de MSF.

**25.** Concernant les ordonnances de protection des victimes de mutilations sexuelles féminines, Amnesty International France recommande aux autorités françaises que la législation prévoit que :

- des ordonnances de protection puissent être délivrées tant dans les procédures pénales que dans les procédures civiles et également en dehors de telles procédures
- le déroulement de la procédure fasse primer la sécurité de la victime sur toute considération notamment liée à des biens
- dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoque pour une audition la partie demanderesse, la partie assignée, assistées, le cas échéant, d'un avocat et le ministère public dans un délai très bref
- aucune preuve indépendante – émanant de médecins, de la police, ou autre – ne soit nécessairement exigée pour la délivrance d'une ordonnance
- le non respect des ordonnances de protection constitue une infraction pénale.

## **LA LUTTE CONTRE LES MARIAGES FORCÉS**

**26.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :

- mener une politique de prévention coordonnée au niveau national en effectuant notamment une étude en profondeur de ce phénomène et en adoptant une politique de sensibilisation et de formation des professionnels (travailleurs sociaux, personnels de l'Éducation nationale, membres des services de police et de gendarmerie, officiers d'état civil) pour les impliquer dans le développement d'une stratégie de prévention des mariages forcés, fondée sur l'égalité des filles et des garçons
- intensifier son action d'information et de sensibilisation notamment en multipliant les campagnes d'information et de sensibilisation, et en pérennisant leur durée
- multiplier les campagnes d'information et de prévention dans les écoles, collèges et lycées et les étendre à leurs familles pour renforcer la prévention des mariages forcés
- mettre en place des structures d'accueil d'urgence permettant d'écouter, prendre en charge et héberger des personnes qui risquent d'être mariées de force, et les protégeant de la pression des tiers et d'éventuels enlèvements
- pérenniser les subventions accordées aux associations luttant contre le mariage forcé
- créer une structure interministérielle spécialisée dans la prévention du mariage forcé et l'accompagnement des victimes qui aurait pour fonction de centraliser, organiser et systématiser les signalements faits par les travailleurs sociaux, les associations et les établissements scolaires
- mettre en place des référents dans les ambassades et consulats français spécifiquement formés sur la question des mariages forcés.

**27.** Concernant les ordonnances de protection des victimes de mariage forcé, Amnesty International France recommande que la législation prévoit que :

- des ordonnances de protection peuvent être délivrées tant dans les procédures pénales que dans les procédures civiles et également en dehors de telles procédures.

- la procédure fasse primer la sécurité de la victime sur toute considération liée à des biens ou autres
- dès la réception de la demande d'ordonnance de protection, le juge convoque pour une audition la partie demanderesse, la partie assignée, assistée, le cas échéant, d'un avocat et le ministère public dans un délai très bref
- le témoignage en personne ou une déclaration orale ou écrite sous serment émanant de la victime constitue une preuve suffisante pour la délivrance d'une ordonnance de protection
- aucune preuve indépendante – émanant de médecins, de la police, ou autre – ne soit exigée pour la délivrance d'une ordonnance après que la plaignante/survivante a témoigné en personne ou fait une déclaration orale ou écrite sous serment.
- le non respect des ordonnances de protection constitue une infraction pénale.

**28.** Pour renforcer la lutte contre les mariages forcés, Amnesty International France recommande aux autorités françaises de réprimer le fait d'exercer sur autrui toute forme de contrainte ayant pour but de lui faire contracter un mariage ou de conclure une union sans son consentement libre et, par dérogation aux dispositions de l'article 113-7 du code pénal, d'étendre la législation française aux cas de mariage ou d'union forcés commis à l'étranger sur des personnes résidant de manière habituelle en France.

## LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

**29.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique nationale de lutte contre la traite des êtres humains en mettant en place une structure nationale de coordination.

**30.** Amnesty International France recommande aux autorités de procéder, avec les moyens nécessaires, à la collecte et à l'étude des données sur le phénomène de la traite des êtres humains en France et de rendre ces informations publiques.

### Pour mieux identifier les victimes de la traite des êtres humains

**31.** Amnesty International France demande aux autorités de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie efficace qui permette l'identification et la protection des personnes victimes de la traite des êtres humains, notamment en :

- considérant une personne comme victime à partir du moment où il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est ou a été victime de la traite.
- mettant en place un dispositif national d'identification des victimes
- s'assurant que les personnes et autorités compétentes en lien avec les victimes soient qualifiées et reçoivent une formation adaptée concernant l'identification et la protection des victimes.

### Pour renforcer la protection et l'assistance des victimes de la traite des êtres humains

**32.** Amnesty International France demande aux autorités françaises de garantir que l'accès au séjour et aux droits qui

en découlent ne soit pas subordonné au dépôt d'une plainte ou au témoignage des victimes de la traite d'êtres humains dans le cadre de poursuites pénales intentées contre leurs trafiquants présumés.

**33.** Amnesty International France demande aux autorités françaises de prolonger le délai de rétablissement et de réflexion à trois mois minimum et de s'assurer et de garantir que les victimes de la traite puissent bénéficier, sans condition, d'un permis de séjour de six mois minimum renouvelable.

**34.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de :

- S'assurer que les victimes étrangères de la traite ne soient pas sanctionnées pour des faits, notamment le racolage et le séjour irrégulier, résultant de l'exploitation dont elles sont victimes.
- Offrir assistance et protection à toute personne victime de la traite se trouvant sur le territoire français, notamment en lui garantissant l'accès à un hébergement sûr et protégé, à une assistance matérielle et à des soins et traitements médicaux et psychologiques, tout en exigeant que ces services soient fournis sur la base du consentement éclairé, de manière à respecter la dignité et l'intimité de la personne.
- S'assurer et garantir que les victimes de la traite puissent obtenir réparation, notamment sous la forme d'une indemnisation.

### Pour prendre en compte la situation de victime de la traite des êtres humains dans le cadre de l'examen des demandes de protection au titre de l'asile

**35.** Amnesty International France demande aux autorités françaises de modifier les dispositions de la circulaire du 5 février 2009, sans limiter le droit de solliciter l'asile au seul droit de demander la protection au titre de la protection subsidiaire.

**36.** Amnesty International France demande aux autorités de s'assurer que les personnes et autorités compétentes dans l'examen des demandes d'asile soient sensibilisées, formées et qualifiées pour identifier une victime de la traite des êtres humains.

**37.** Amnesty International France recommande aux autorités françaises de s'assurer que la délivrance du titre de séjour prévu par l'article L.316-1 du CESEDA est sans préjudice du droit de demander l'asile et d'en bénéficier.

**38.** Amnesty International France recommande à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Cour nationale du droit d'asile d'examiner les demandes de protection au titre de l'asile des victimes de la traite au regard des Principes directeurs du Haut commissariat aux réfugiés des Nations Unies sur la protection internationale des victimes de la traite et des personnes risquant d'être victimes de la traite.

Amnesty International France recommande également l'adoption par l'OFPRA de lignes directrices intégrant la problématique de la traite des êtres humains dans le cadre de la procédure d'asile et permettant donc une harmonisation des pratiques.

# Annotations de bas de pages

<sup>1</sup> Etude nationale sur les morts violentes au sein du couple, Année 2008, ministère de l'Intérieur, Délégation aux victimes, octobre 2009.

<sup>2</sup> Les chiffres clés 2008 de l'égalité entre les hommes et les femmes, publié par le Service du Droit des Femmes et de l'Égalité (SDFE).

<sup>3A</sup> Assemblée nationale, Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et répression des violences faites aux femmes.

<sup>3B</sup> Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi (n° 2121) de Madame Danielle Bousquet, Monsieur Guy Geoffroy et plusieurs de leurs collègues *renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes*, par Monsieur Guy Geoffroy, 10 février 2010.

<sup>4</sup> Commission spéciale de l'Assemblée nationale, Madame Michèle Alliot-Marie, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, audition du 27 janvier 2010, p.7.

<sup>5</sup> Etude nationale sur les morts violentes au sein du couple, Année 2008, ministère de l'Intérieur, Délégation aux victimes, octobre 2009.

<sup>6</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.106.

<sup>7</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.96.

<sup>8</sup> Deuxième plan global triennal (2008-2010), « Douze objectifs pour combattre la violence faite aux femmes », p.9, ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, Secrétariat d'État à la Solidarité.

<sup>9</sup> Guide de l'action publique. La lutte contre les violences au sein du couple, Septembre 2008 ; Lutter contre la violence au sein du couple : le rôle des professionnels, juin 2006. ; Les associations et la lutte contre les violences au sein du couple. Guide méthodologique, novembre 2006. ; Le guide des droits des victimes, septembre 2007.

<sup>10</sup> Discours du premier ministre à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, 25 novembre 2009, p.3.

<sup>11</sup> Madame Valérie Létard, Secrétaire d'État à la Solidarité, Discours de lancement de la campagne, 2 octobre 2008.

<sup>12</sup> Un court métrage - « La voix » - conçu par l'agence DDB et réalisé par Jacques Audiard. Ce film de 30 secondes a été diffusé sur l'ensemble des chaînes hertziennes, TF1, France Télévisions, Canal+, M6 et sur les chaînes de la TNT, TMC, NT1, W9, BFM TV, Direct 8, France 4, TV5, Voyage, Discovery Channel, National Geographic, TVB, NRJ 12.

TF1, France Télévisions et M6 ont offert des espaces gratuits de diffusion sur leur antenne afin que ce film soit vu par le plus grand nombre de téléspectateurs.

<sup>13</sup> Pour que les droits deviennent réalité. Les États ont le devoir de combattre la violence contre les femmes, Amnesty International, 2004.

<sup>14</sup> Recommandation Rec (2002) du Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la protection des femmes contre les violences adoptée le 30 avril 2002.

<sup>15</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n°19 (paragraphe 24-d).

<sup>16</sup> Observations finales sur le rapport de la France, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 8 avril 2008.

<sup>17</sup> Rapport sur l'image des femmes dans les médias, Commission de

réflexion sur l'image des femmes dans les médias, 25 septembre 2008.

<sup>18</sup> Ainsi, la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse réprime expressément la provocation à la haine ou à la violence ainsi que l'insulte « à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap ». Il en va de même pour la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 relative aux publications destinées à la jeunesse qui réprime expressément les représentations « présentant sous un jour favorable [...] la débauche ou tous actes qualifiés crimes ou délits ou de nature à démoraliser l'enfance ou la jeunesse » ou revêtant « un caractère licencieux ou pornographique ». La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, quant à elle, vise à garantir « la protection de l'enfance et de l'adolescence » et le « respect de la dignité de la personne ».

<sup>19</sup> Article 13 de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009.

I. – La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est ainsi modifiée :

1° Au dernier alinéa de l'article 42, les mots : « et les associations familiales » sont remplacés par les mots : « les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ».

2° Au dernier alinéa de l'article 48-1, les mots : « et les associations familiales reconnues par l'Union nationale des associations familiales » sont remplacés par les mots : «, les associations familiales reconnues par l'Union nationale des associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ».

II. – Le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse est complété par les mots : « ou sexistes ».

<sup>20</sup> Article 14 de la proposition de loi du 27 novembre 2009

I. – La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est ainsi modifiée :

1° La deuxième phrase du premier alinéa du III de l'article 33-1 est complétée par les mots : « à raison de la diffusion de toutes formes de contenu audiovisuel faisant l'apologie des crimes contre l'humanité, valant incitation à la haine raciale, à la violence, notamment la violence faite aux femmes, ou véhiculant des représentations portant atteinte à la dignité de la personne humaine. »

2° Au deuxième alinéa de l'article 43-9, après le mot : « haine », sont insérés les mots : « ou à la violence »,

II. – Au troisième alinéa du 7 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, après le mot : « violence », sont insérés les mots : «, notamment l'incitation aux violences faites aux femmes ».

<sup>21</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, page 82.

<sup>22</sup> Rapport d'évaluation du plan global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes, page 4.

<sup>23</sup> « Article 3

I. – Après l'article L. 312-17 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 312-17-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 312-17-1. – Une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes est dispensée dans les écoles, collèges et les lycées à raison d'au moins une séance mensuelle. Ces séances peuvent associer les personnels contribuant à la répression des violences conjugales et à l'aide aux victimes, ainsi que d'autres intervenants extérieurs. »

<sup>24</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.88.

- <sup>25</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, audition du Dr Patricia Vienne, inspectrice générale des affaires sociales le 17 février 2009, p.8.
- <sup>26</sup> Rapport parlementaire, Tome II, audition de Monsieur Philippe de Lagune, Secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance le 3 juin 2009.
- <sup>27</sup> L'article 11 de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 propose d'insérer dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 215-5 ainsi rédigé : « Art. L. 215-5. – Les médecins, les personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels de l'Éducation nationale, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la police et de la gendarmerie reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, en matière de prévention et de prise en charge des violences faites aux femmes. »
- <sup>28</sup> Article 4 de la proposition de loi du Sénat du 25 novembre 2009. « *Les médecins, ainsi que l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les avocats et les personnels de la police nationale et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue propre à leur permettre d'assister les victimes de violences conjugales et de prendre les mesures nécessaires de prévention et de protection qu'elles appellent. Cette formation est dispensée dans des conditions fixées par décret.* »
- <sup>29</sup> Guide de l'action publique. La lutte contre les violences au sein du couple, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Septembre 2008, p.12.
- <sup>30</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, audition de Mme Maryvonne Chapalain, commandant fonctionnel de la Délégation aux victimes de la direction générale de la police nationale le 10 février 2009.
- <sup>31</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, audition de Mme Karine Lejeune, Capitaine de gendarmerie, Délégation aux victimes 32 Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, audition de Monsieur Michel Ribeiro, Commissaire divisionnaire le 17 février 2009.
- <sup>33</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, audition de Mme Maryvonne Chapalain, commandant fonctionnel de la Délégation aux victimes de la direction générale de la police nationale le 10 février 2009.
- <sup>34</sup> Délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur. Entretien avec Amnesty International France le 26 novembre 2009.
- <sup>35</sup> Amnesty International. Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, p.93.
- <sup>36</sup> École nationale de la magistrature, Programme pédagogique Formation initiale, promotion 2009, page 48
- <sup>37</sup> *Ibid*, p.48.
- <sup>38</sup> *Ibid*, p.39.
- <sup>39</sup> Entretien Amnesty International France du 16 novembre 2009 avec Agnès Le Monnyer, vice-présidente du Tribunal de grande instance de Toulouse.
- <sup>40</sup> Quatre coordinateurs sont déjà recrutés dans les cours d'appel de Bordeaux, Douai, Lyon et Rennes, *ibid*. p.27 à 35.
- <sup>41</sup> Pour que les droits deviennent réalité. Les États ont le devoir de combattre la violence contre les femmes. Amnesty International, document public, index Act 77/049/2004, p.36.
- <sup>42</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p20.
- <sup>43</sup> « Depuis 2005, la mise en place d'un référent est systématique dans chaque communauté de brigade ou brigade autonome de gendarmerie. Ce référent est formé et informé sur tous les partenariats et tous les dispositifs existants sur le territoire. » Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Audition de Madame Karine Lejeune, Capitaine de gendarmerie, Délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur, 26 mai 2009.
- <sup>44</sup> Dans le cadre du plan national de la prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, 129 intervenants sociaux ont été installés dans les commissariats de police et les unités de gendarmerie (69 pour la Police nationale et 40 pour la Gendarmerie). Chiffres donnés par la Délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur le 30 décembre 2009.
- <sup>45</sup> Le 25 mai 2005 le ministère de l'Intérieur a signé une convention avec l'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) pour la mise en place de points d'accueil dans les commissariats et brigades de gendarmerie assurés par des associations d'aide aux victimes.
- Le 7 mars 2006, le ministre de l'Intérieur a signé une convention nationale avec la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) et le Centre national d'information aux droits des femmes (CNIDF) afin d'améliorer la prise en charge et l'accompagnement des femmes victimes de violence dans les services de police et de gendarmerie.
- <sup>46</sup> Chiffres fournis par la Délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur le 30 décembre 2009.
- <sup>47</sup> Bonneville, Bourg-en-Bresse, Cambrai, Châteauroux, Lille, Lyon, Marseille, Mulhouse, Nîmes, Pau, Quimper, Sables- d'Olonne, Sens.
- <sup>48</sup> Document de politique transversale, Projet de Loi de finances pour 2010, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, p.29.
- <sup>49</sup> Union syndicale des magistrats. *Rachida DATI, une justice sacca-gée* / Juin 2009.
- <sup>50</sup> La circulaire du secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance, en date du 21 février 2008 et relative aux orientations du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIDP) pour 2008, jointe en annexe II, mentionne ainsi explicitement, parmi les actions éligibles au FIPD (cf. point 2.2.2 de la circulaire), la possibilité de « contribuer au financement d'un poste d'acteur local référent dans le cadre du deuxième global triennal (2008-2010) destiné à combattre les violences faites aux femmes », sachant que « l'aide aux victimes de ces violences [...] constitue un autre domaine d'intervention privilégié du FIPD ».
- <sup>51</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.277.
- <sup>52</sup> Entretien Amnesty International France avec Madame Elisabeth Tomé, chef du Service des droits des femmes et de l'égalité, le 4 janvier 2010.
- <sup>53</sup> Guide pratique « *Lutter contre la violence au sein du couple. Le rôle des professionnels.* » édité par le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité et le Service des droits des femmes et de l'égalité. Juin 2006.
- <sup>54</sup> La circulaire DH/AF1/98 N°137 du 27 février 1998 précise les modalités de création des UMJ.
- <sup>55</sup> Entretien d'Amnesty International France du 7 décembre 2009 avec le professeur Proust, directeur du CASA de Rouen.

- <sup>56</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.94.
- <sup>57</sup> Entretien Amnesty International France du 7 décembre avec le professeur Proust, directeur du CASA de Rouen.
- <sup>58</sup> Entretien Amnesty International France du 29 janvier 2010 avec Cécile Morvant, médecin légiste, spécialisé dans les violences contre les femmes.
- <sup>59</sup> Id
- <sup>60</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Monsieur Jean-Marie Huet, audition du 27 janvier 2009.
- <sup>61</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.61.
- <sup>62</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p. 54.
- <sup>63</sup> Article 132-80 du code pénal.
- <sup>64</sup> Article 221-4, 11° du code pénal.
- <sup>65</sup> Article 222-24, 11° du code pénal.
- <sup>66</sup> Article 222-28, 7° du code pénal.
- <sup>67</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Audition du 13 janvier 2009 de M. Luc Frémont, procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Douai, p.1.
- <sup>68</sup> Circulaire présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs CRIM 2006-10 E8/19-04-2006 NOR : JUSD0630054C.
- <sup>69</sup> *Ibid.*
- <sup>70</sup> Prévention et lutte contre les violences faites aux femmes. Discours de Madame Rachida Dati, Garde des Sceaux, ministre de la Justice. 20 mai 2009.
- <sup>71</sup> Guide de l'action publique. La lutte contre les violences au sein du couple, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Septembre 2008, p.11.
- <sup>72</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, audition du 12 mai 2009.
- <sup>73</sup> Guide de l'action publique. La lutte contre les violences au sein du couple, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Septembre 2008, p 24.
- <sup>74</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, audition du 10 février 2009.
- <sup>75</sup> Guide de l'action publique. La lutte contre les violences au sein du couple, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Septembre 2008, p.16.
- <sup>76</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.54.
- <sup>77</sup> Guide de l'action publique, La lutte contre les violences au sein du couple, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Septembre 2008, p.48.
- <sup>78</sup> *Ibid.*, p.48.
- <sup>79</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.133.
- <sup>80</sup> *Ibid.*, p.133.
- <sup>81</sup> Article 220-1, alinéa 3 du Code civil.
- <sup>82</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.25.
- <sup>83</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.216.
- <sup>84</sup> Article 9 de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009.  
Après le chapitre II du titre XIII du livre premier du code civil, il est inséré un chapitre III ainsi rédigé :  
**CHAPITRE III**  
*Dispositions communes*  
« Art. L. 515-9. – Le troisième alinéa de l'article 220-1 est applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité et aux concubins qui sont copropriétaire du logement commun ou cotitulaire du bail de ce logement. Les mesures prises sur ce fondement sont caduques à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur prononcé. »
- <sup>85</sup> La lutte contre les violences au sein du couple : Guide de l'action publique. Septembre 2008, p.9.
- <sup>86</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.135.
- <sup>87</sup> Rapport d'évaluation du plan global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes, Juillet 2008, page 4.
- <sup>88</sup> « Des conventions ou protocoles d'accueil doivent être signés par les chefs de juridiction, le préfet, les représentants des collectivités territoriales, les services sociaux et les associations. » Guide de l'action publique, La lutte contre les violences au sein du couple, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Septembre 2008, p 9.
- <sup>89</sup> Amnesty International, Migrants en situation irrégulière et demandeurs d'asile: des solutions pour éviter la détention. Index AI : POL 33/001/2009, avril 2009.
- <sup>90</sup> *Ibid.*, P.138.
- <sup>91</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.75, 76.
- <sup>92</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.23.
- <sup>93</sup> Rapport au Parlement relatif à la politique nationale de lutte contre les violences au sein du couple, mars 2009, p.24.
- <sup>94</sup> Auteurs de violences au sein du couple. Prise en charge et prévention. Rapport du groupe de travail animé par le Docteur Roland Coutenceau, mars 2006.
- <sup>95</sup> Etude nationale sur les morts violentes au sein du couple, Année 2008, ministère de l'Intérieur, Délégation aux victimes, octobre 2009, p .8.
- <sup>96</sup> Article. 222-48-1 du Code pénal.
- <sup>97</sup> Rapport d'évaluation du plan global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes, juillet 2008, p.26.
- <sup>98</sup> La politique pénale est constituée de l'ensemble des orientations générales données par le procureur de la République relatives au traitement des infractions sur le ressort d'un tribunal de grande instance en fonction des nécessités de l'ordre public. Ces orientations sont matérialisées par des directives données aux magistrats du parquet ainsi qu'aux services de police et aux unités de la gendarmerie.
- <sup>99</sup> Rapport d'information déposé en application de l'article 86, alinéa 8, du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la mise en application de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, et présenté par MM. Guy Geoffroy et Serge Blisko

députés, 11 décembre 2007, p.21, 22.

<sup>100</sup> Rapport sur l'évaluation du plan global 2005 – 2007 de lutte contre les violences faites aux femmes, juillet 2008, p.25.

<sup>101</sup> La lutte contre les violences au sein du couple : Guide de l'action publique. Septembre 2008, p.3.

<sup>102</sup> Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. Faut-il encore faire évoluer les lois concernant les violences à l'égard des femmes au sein du couple ? Février 2009, p.4.

<sup>103</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.226.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p.226.

<sup>105</sup> Rapport d'évaluation du plan global 2005-2007 de lutte contre les violences faites aux femmes, juillet 2008, p.24.

<sup>106</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.74.

<sup>107</sup> Le vol entre époux a été pénalisé par la loi du 4 avril 2006, qui punit le vol de papiers d'identité. Cette pratique empêchait de nombreuses femmes de déposer plainte. De plus, un article L. 313-12 a été inséré dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et prévoit le renouvellement du titre de séjour du conjoint de Français quand bien même la condition de la communauté de vie n'est plus remplie s'il est victime de violences conjugales.

<sup>108</sup> Disposition insérée à l'article L. 313-12 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>109</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, audition du 2 juin 2009.

<sup>110</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, audition de Mme Claudie Lesselier, Réseau pour l'autonomie des femmes immigrées et réfugiées (RAJFIRE) du 2 juin 2009.

<sup>111</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, audition de Maître Anne Jonquet, responsable de la permanence du barreau de Bobigny du 12 mai 2009.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Le SDFE comprenait 230 agents répartis entre une administration centrale de 50 personnes et un réseau déconcentré de 180 personnes implantées sur 104 points du territoire (y compris dans les départements et territoires d'Outre Mer).

Le service central comprenait quatre bureaux : le bureau des ressources humaines et des affaires générales ; le bureau de la communication ; le bureau de l'égalité professionnelle ; le bureau des droits personnels et sociaux, et trois missions : la mission d'animation du réseau déconcentré ; la mission des affaires européennes et internationales et la mission des études des recherches et des statistiques. Le service déconcentré est composé de 26 déléguées régionales et 75 chargées de mission départementales actuellement placées sous l'autorité des préfets de région ou de département.

<sup>114</sup> Document SDFE, 31 décembre 2009.

<sup>115</sup> Entretien Amnesty International France avec Madame Tomé, le 4 janvier 2010.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.54.

<sup>118</sup> Décret n° 2001-1240 du 21 décembre 2001.

<sup>119</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, audition du 9 juillet 2009.

<sup>120</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, proposition n° 59.

<sup>121</sup> Créées par la circulaire du 9 mai 2001 et conçues comme des déclinaisons locales de la commission nationale évoquée ci-dessus.

<sup>122</sup> Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

<sup>123</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.275.

<sup>124</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, proposition n° 60.

<sup>125</sup> Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012, p.37.

<sup>126</sup> Une politique transversale est une politique publique interministérielle financée à un niveau significatif par l'État, identifiée par le Premier ministre, dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas à une même mission. Pour ces politiques, selon l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 n°2005-1720 du 30 décembre 2005, des documents de politique transversale sont présentés sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre et regroupent les objectifs et indicateurs des différents programmes y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques. Pour chaque politique transversale, un ministre chef de file, désigné par le Premier ministre, a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs.

<sup>127</sup> Document de politique transversale, Projet de Loi de finances pour 2010, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, p.11.

<sup>128</sup> Document de politique transversale, Projet de Loi de finances pour 2010, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, p.11.

<sup>130</sup> Document de politique transversale, Projet de Loi de finances pour 2010, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, p.70.

<sup>131</sup> Document de politique transversale, Projet de Loi de finances pour 2010, politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, p.63.

<sup>132</sup> Dossier presse du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, « En France, tous les trois jours, une femme meurt victime de violences conjugales », 14 mars 2007.

<sup>132</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Madame Marie Bellanger de la Fédération nationale Solidarité femmes, audition du 10 février 2009.

<sup>133</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Madame Catherine Clamens, directrice générale de la FNSF, audition du 2 juin 2009.

<sup>134</sup> Entretien Amnesty International France avec Christine Clamens et Nicole Crépeau le 9 février 2010

<sup>135</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Madame Evelyne Réguig de l'association VIFF SOS femmes, audition du 10 février 2009.

<sup>136</sup> Projet de loi de finances pour 2009.

<sup>137</sup> Programme qui inclut la lutte contre les violences faites aux femmes

<sup>138</sup> Rapport de la mission parlementaire d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, 7 juillet 2009, Tome II, M. Alain Kurkdjian, audition du 26 mai 2009

<sup>139</sup> Discours du 23 novembre 2009, extraits de la dépêche de l'AFP, site du ministère.

<sup>140</sup> Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et répression des violences faites aux femmes, Madame Michèle Alliot-Marie, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, audition du 27 janvier 2010, p.2 et 4.

<sup>141</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, page 29.

<sup>142</sup> Article 17 de la proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009 : Après l'article 222-13 du code pénal, il est inséré un article 222-13-1 ainsi rédigé : « Art. 222-13-1. – Le fait de soumettre son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ou un ancien conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin à des agissements ou des paroles répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de vie de la victime susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité ou d'entraîner une altération de sa santé physique ou mentale est puni de trois ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».

<sup>143</sup> Proposition de loi du Sénat du 25 novembre 2009.

« Article 1er

*Le code pénal est ainsi modifié :*

1° Après l'article 222-14-1, il est inséré un article 222-14-2 ainsi rédigé :

« Art. 222-14-2. – Les violences habituelles, physiques ou psychologiques, commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou par le partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité sont punies conformément aux dispositions de l'article 222-14. » ;

2° Au deuxième alinéa de l'article 222-48-1, la référence : « et 222-14 » est remplacée par les références : « , 222-14 et 222-14-2 ».

<sup>144</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Monsieur Serge Portelli, audition du 12 mai 2009.

<sup>145</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Monsieur Jean-Marie Huet, audition du 27 janvier 2009.

<sup>146</sup> Institut national d'études démographiques (INED), Fiche d'actualité, Décembre 2009.

Le nombre de femmes concernées par l'excision en France a été estimé en 2004 à partir de données de l'Insee (recensement et enquête Famille) et d'enquêtes de prévalence menées dans les pays africains. En tenant compte des hypothèses sur les risques de perpétuation de l'excision en fonction de l'âge à l'arrivée en France et de l'âge à l'excision, le nombre de femmes excisées en France a été évalué entre 42 000 et 61 000 femmes adultes soit une hypothèse moyenne de 53 000 femmes.

<sup>147</sup> Rapport de la mission parlementaire d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, 7 juillet 2009, Tome II, Mme Isabelle Gillette-Faye, directrice du Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles, audition du 17 mars 2009.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Isabelle Gillette-Faye, directrice du Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles, audition du 17 mars 2009.

<sup>150</sup> Soit respectivement des violences ayant entraîné la mort, une mutilation ou une interruption temporaire de travail supérieure à 8 jours (ce qui correspond aux qualifications pouvant être retenues pour sanctionner les cas de mutilations sexuelles).

<sup>151</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, Tome II, Mme Isabelle Gil-

lette-Faye, directrice du Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles, audition du 17 mars 2009

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009.

« Art. 706-63-6. Une ordonnance de protection peut également être délivrée par le juge délégué aux victimes (JUDEVI) aux personnes menacées de mariage forcé, au sens de l'article 224-5-3 du code pénal ou de mutilation sexuelle, à leur demande ou à celle du ministère public.

« À l'issue de la procédure prévue aux deux premiers alinéas de l'article 706-63-3 du présent code, s'il apparaît que la personne est en situation de danger pour les motifs prévus par l'alinéa précédent, le juge délégué aux victimes lui délivre une ordonnance de protection.

« À cette occasion, le juge délégué aux victimes est compétent pour prendre les mesures mentionnées aux 1° à 6° de l'article 706-63-4. Il peut également ordonner l'inscription sur le passeport de la personne menacée de l'interdiction de sortie du territoire français et la faire inscrire sans délai au fichier des personnes recherchées. L'article 706-63-5 est applicable aux mesures prises sur le fondement du présent article. »

<sup>154</sup> Article 23, Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, (Convention CEDAW) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981. Article 16.

<sup>157</sup> Convention internationale relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, article 19 et 24.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme. Avis sur les mariages forcés. 23 juin 2005

<sup>160</sup> Article 222-24 du Code pénal.

<sup>161</sup> Amnesty International, Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État. Éditions Autrement, février 2006, p.52, 53.

<sup>162</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.78.

<sup>163</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.190. Audition du 9 juin 2009.

<sup>164</sup> <http://www.fco.gov.uk/en/fco-in-action/nationals/forced-marriage-unit/>

<sup>165</sup> Rapport parlementaire du 7 juillet 2009, p.190.

<sup>166</sup> Proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009.

« Art. 706-63-6. Une ordonnance de protection peut également être délivrée par le juge délégué aux victimes aux personnes menacées de mariage forcé, au sens de l'article 224-5-3 du code pénal ou de mutilation sexuelle, à leur demande ou à celle du ministère public.

« À l'issue de la procédure prévue aux deux premiers alinéas de l'article 706-63-3 du présent code, s'il apparaît que la personne est en situation de danger pour les motifs prévus par l'alinéa précédent, le juge délégué aux victimes lui délivre une ordonnance de protection.

« À cette occasion, le juge délégué aux victimes est compétent pour prendre les mesures mentionnées aux 1° à 6° de l'article 706-63-4. Il peut également ordonner l'inscription sur le passeport de la personne menacée de l'interdiction de sortie du territoire français et la faire ins-

crire sans délai au fichier des personnes recherchées. L'article 706-63-5 est applicable aux mesures prises sur le fondement du présent article. »

<sup>167</sup> Proposition de loi de l'Assemblée nationale du 27 novembre 2009. Article 18

Après la section I du chapitre IV du titre II du livre II du code pénal, il est inséré une section I bis ainsi rédigée :

« Section I bis

« De la contrainte au mariage

« Art. 224-5-3. – Le fait d'exercer sur autrui toute forme de contrainte ayant pour but de lui faire contracter un mariage ou conclure une union sans son consentement libre est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

« Les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 € d'amende lorsque la victime de l'infraction définie à l'alinéa précédent est un mineur de quinze ans.

« Art. 224-5-4. – Dans le cas où le délit prévu par l'article précédent est commis à l'étranger sur une victime résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation aux dispositions de l'article 113-7. Les dispositions de la dernière phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables. »

<sup>168</sup> Délégation aux droits des femmes, Rapport n° 2714, 30 novembre 2005, p. 40

<sup>169</sup> Conseil de l'Europe, Les mariages forcés dans les États membres du Conseil de l'Europe. Législation comparée et actions politiques, 2005, p. 44.

<sup>170</sup> Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et répression des violences faites aux femmes, Madame Michèle Alliot-Marie, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, audition du 27 janvier 2010, p.7.

<sup>171</sup> Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et répression des violences faites aux femmes, Madame Nadine Morano, secrétaire d'État auprès du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, chargée de la famille et de la solidarité, audition du 2 février 2010, p.4.

<sup>172</sup> Article 113-7 du code pénal : « La loi pénale française est applicable à tout crime, ainsi qu'à tout délit puni d'emprisonnement, commis par un Français ou par un étranger hors du territoire de la République lorsque la victime est de nationalité française au moment de l'infraction. »

<sup>173</sup> Amnesty International, Déclaration publique du 30 janvier 2008, Une avancée significative pour la protection des droits des victimes de la traite, AI : IOR 61/003/2008.

<sup>174</sup> La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains définit la traite des êtres humains comme étant « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation, notamment par le travail forcé ou la prostitution forcée » (article 4a).

<sup>175</sup> Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'Etat, Ed. Autrement. Février 2006.

<sup>176</sup> L'article 225-4-1 du Code pénal dispose : « La traite des êtres hu-

ains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit. La traite des êtres humains est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende ».

<sup>177</sup> Instructions générales de politique pénale, CRIM – n° 9-12/cab - 01.11.09, 1er novembre 2009.

<sup>178</sup> Décret n° 2007-1352 du 13 septembre 2007 relatif à l'admission au séjour, à la protection, à l'accueil et à l'hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (dispositions réglementaires). Circulaire N°IMIM0900054C du 5 février 2009 sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme coopérant avec les autorités administratives et judiciaires.

<sup>179</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005, Article 5.1.

<sup>180</sup> *Ibid.* article 29.2

<sup>181</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France (*Adopté par l'Assemblée plénière du 18 décembre 2009*).

<sup>182</sup> Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, paragraphe 30, 8 avril 2008, CEDAW/C/FRA/CO/6.

<sup>183</sup> Les violences faites aux femmes en France. Une affaire d'État, p.100, 2006, Éditions Autrement.

<sup>184</sup> Décret n° 2007-1352 du 13 septembre 2007 relatif à l'admission au séjour, à la protection, à l'accueil et à l'hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (dispositions réglementaires).

<sup>185</sup> Une première demande de protection est déposée auprès de l'OF-PRA. En cas de refus, le demandeur peut faire appel de cette décision et présenter un recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Suite à un nouveau rejet, la personne peut demander le réexamen de sa demande sous réserve de présentation d'éléments nouveaux dans son dossier.

<sup>186</sup> Les pays concernés ont été: l'Albanie, la Bulgarie, la Chine, le Kosovo, la Moldavie, le Nigeria et la République démocratique du Congo.

<sup>187</sup> Principes directeurs sur la protection internationale : Persécution fondée sur l'appartenance sexuelle dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (7 avril 2006).

<sup>188</sup> Décision du 13 juin 2006, Melle. F, N°560518.