

N° 7167⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul le 11 mai 2011 et modifiant 1) le Code pénal ; 2) le Code de procédure pénale ; 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ; 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

* * *

AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**I. INTRODUCTION**

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après Convention d'Istanbul) signée à Istanbul le 11 mai 2011 et modifiant 1) le Code pénal ; 2) le Code de procédure pénale ; 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ; 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Le projet de loi sous rubrique vise à ratifier la Convention d'Istanbul, qui a été signée par le Luxembourg, dès l'ouverture à signature, le 11 mai 2011, et à mettre à jour ponctuellement la législation pour s'y conformer.

Il s'agit du premier instrument juridiquement contraignant au niveau européen qui offre un cadre juridique complet pour lutter efficacement contre la violence fondée sur le genre, d'une part, et la violence domestique, d'autre part. Avec la ratification de la Convention, le Luxembourg s'engage à adopter une approche intégrée afin de prévenir, de poursuivre et d'éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à promouvoir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. En outre, le gouvernement s'engage à concevoir des politiques et des mesures de protection et d'assistance pour toutes les victimes¹.

En ce qui concerne le champ d'application de ladite Convention, il y a lieu de préciser que celle-ci s'applique à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique qui affecte les femmes de manière disproportionnée. Ainsi, la Convention d'Istanbul fait explicitement référence aux formes suivantes de violence à l'égard des femmes : la violence physique et psychologique (art. 33 et 35), y compris le harcèlement (art. 34); les violences sexuelles, incluant l'agression

1 Article 1^{er} de la Convention

sexuelle, le viol et le harcèlement (art. 36 et 40); les mariages forcés (art. 37); les mutilations génitales féminines (art. 38); l'avortement ou la stérilisation forcés (art. 39)².

La violence à l'égard des femmes constitue une grave violation des droits humains et des libertés fondamentales des femmes et empêche partiellement ou totalement celles-ci de jouir de nombreux droits et libertés garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte), ou encore le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

Sont ainsi visés le droit à la vie (art. 2 CEDH, art. 2 de la Charte, art. 3 DUDH), le droit à l'intégrité physique (art. 3 de la Charte), le droit à la liberté et à la sûreté de la personne (art. 5 CEDH, art. 6 de la Charte), le droit à l'égalité (art. 1 DUDH, art. 20 de la Charte), une égale protection de la loi (art. 7 DUDH), le droit de ne subir de discrimination sous aucune forme (art. 14 CEDH, art. 21 de la Charte), le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 5 DUDH, art. 3 CEDH, art. 4 de la Charte), ainsi que le droit au meilleur état de santé physique et mentale possible (art. 12 PIDESC)³.

Dans un rapport intitulé « *La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE* », publié en mars 2014, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne indique qu'en Europe, un tiers des femmes a déjà été au moins une fois victime de violence physique ou sexuelle, que plus que la moitié des femmes ont été victimes de harcèlement sexuel, que 20 % de jeunes femmes ont fait l'objet d'un harcèlement en ligne, qu'une femme sur vingt de plus de quinze ans a été violée et que plus d'une femme sur dix a subi une violence sexuelle impliquant l'utilisation de la force⁴.

Par ailleurs, on estime que la seule violence domestique tue ou blesse grièvement chaque année en Europe plus de femmes que le cancer ou les accidents de la route.⁵

Ces données montrent qu'aucune femme ou fille n'est à l'abri de la violence fondée sur le genre, que ce soit dans la sphère privée ou publique.

L'absence de statistiques détaillées sur les différentes formes de violence fondée sur le genre ne permet pas une vue globale de la situation au Luxembourg⁶, mais il est évident que les femmes au Luxembourg ne sont pas épargnées.⁷

La majorité des femmes victimes de violence, pour des raisons diverses, ne signalent d'ailleurs pas ces actes à la police et ne prennent pas contact avec un organisme d'aide aux victimes. En conséquence, non seulement ces agressions ne sont pas statistiquement prises en compte, mais surtout, le besoin de protection des femmes n'est pas pris en compte et les droits des victimes ne sont actuellement pas respectés dans la pratique.⁸

2 Les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul et la violence domestique sont déjà sanctionnées au Luxembourg. Il y a pourtant lieu de souligner que le harcèlement sexuel n'est pas sanctionné pénalement mais seulement dans le cadre des relations de travail (articles L. 245-1 à L.245-8 du Code de travail) et que le Code pénal sanctionne actuellement de manière générale toutes les « lésions corporelles volontaires » (articles 398-410 du Code pénal), mais n'interdit pas spécifiquement les mutilations génitales féminines.

3 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 PIDESC), 11 août 2000

4 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE : Les résultats en bref, mars 2014. 42 000 femmes ont participé à cette étude.

5 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation n°1450 (2000) relative à la violence à l'encontre des femmes en Europe, 2012

6 Voir rapport d'activités 2016 du Ministère de la Justice, pages 235-238, rapport d'activité 2016, Police grand-ducale, p. 13 et p. 20

7 Voir réponse du Ministère de la Justice à la question N°3272 de Madame Claudia Dall'Agnol concernant le voyeurisme dans les transports publics ; réponse du Ministère de la Justice à la question N°3274 de Madame Sylvie Andrich-Duval et de Monsieur Gilles Roth concernant le voyeurisme dans les lieux publics ; au sujet du harcèlement sexuel au travail au Luxembourg, voir le reportage « *Sexuell Belästigung am Job endlech thematiséiert!* » du 16 novembre 2017, disponible sur <http://www.rtl.lu/letzebuerg/1096628.html>

8 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE : Les résultats en bref, factsheet, mars 2014.

Dans ce contexte, il y a lieu de saluer la libération de la parole des victimes par les récentes révélations d'agression et de harcèlement sexuels aux États-Unis ainsi qu'en Europe, qui ont permis d'attirer l'attention du grand public sur cette forme de violence envers les femmes.⁹

C'est entre autres pour ces raisons que la CCDH se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul par le gouvernement luxembourgeois, laquelle répond à une revendication de longue date de nombreuses ONG luttant pour les droits de la femme au Luxembourg.¹⁰ Or, au vu du projet loi, la CCDH doit néanmoins se montrer surprise du délai entre la signature de la Convention et la présentation du présent texte de ratification, qui aurait déjà pu être réalisée beaucoup plus rapidement.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi soulignent que la législation luxembourgeoise est en grande partie conforme à la Convention d'Istanbul¹¹ et que le projet de loi se limite donc à intervenir ponctuellement dans certains domaines où tel ne paraît pas encore être le cas.

Tout en constatant que de nombreuses avancées sont intervenues depuis 2003 en matière de prévention et de lutte contre la violence domestique (voir point 1), la CCDH estime pourtant que de nombreux efforts sont encore nécessaires en ce qui concerne les formes de violences autres que domestique envers les femmes. Aussi, les domaines de prévention, de formation, de sensibilisation et d'information tout comme de la collecte systématique de données statistiques mériteraient une approche coordonnée et compréhensive pour combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui fait encore défaut dans ce projet de loi.

Dans le présent avis, la CCDH ne se limitera pas à commenter les sept articles du projet de loi dont elle a été saisie. Elle se prononcera aussi sur différents aspects prévus dans la Convention d'Istanbul qui n'ont pas été abordés dans le projet de loi, mais que la CCDH estime pourtant inévitables pour garantir une mise en œuvre effective de la Convention.

1. La violence domestique : Evolutions positives et modifications proposées

La CCDH salue les efforts qui ont été faits ces dernières années en matière de lutte contre la violence domestique. On peut ainsi relever l'adoption du « Plan d'action national de l'Égalité des femmes et des hommes 2009-2014¹² » et l'évaluation conséquente de celui-ci¹³, l'adoption d'un nouveau plan d'action national « Plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018¹⁴ », l'étude sur les causes de la violence domestique au Luxembourg réalisée par le *Luxembourg Institute of Health* en 2015¹⁵ (le projet de loi prévoit, entre autres, la mise en œuvre de plusieurs recommandations de cette étude), le lancement d'une campagne de sensibilisation en plusieurs langues et le site internet y relatif¹⁶, ainsi que la modification de la loi de 2003 sur la violence domestique en 2013.¹⁷

Le projet de loi propose plusieurs modifications de la loi sur la violence domestique afin de rendre la législation luxembourgeoise conforme à la Convention d'Istanbul et d'inclure certaines recommandations de l'étude du *Luxembourg Institute of Health*.

L'article 3 b) de la Convention d'Istanbul prévoit que « le terme ' violence domestique ' désigne tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime ».

Or, la loi modifiée sur la violence domestique de 2003 ne donne pas de définition du terme de violence domestique. Elle a pour objectif principal de réglementer les situations spécifiques des expul-

9 Pour harcèlement sexuel au travail au Luxembourg, voir p.ex. le reportage « Sexuell Belästigung am Job endleech thematiséiert! » du 16 novembre 2017, <http://www.rtl.lu/letzebuerg/1096628.html>

10 Plateforme JIF, <http://cid-fg.lu/news/communique-de-presse-25-novembre-journee-internationale-contre-la-violence-a-legard-des-femmes/>

11 Aucun tableau de concordance ni d'autres informations n'ont pourtant été joints au projet de loi

12 <http://www.mega.public.lu/fr/societe/politique-niveau-national/action-national-femmes-hommes/index.htm>

13 <http://www.mega.public.lu/fr/publications/referencess-etudes-externes/2015/rapport-pan-2009-2014/index.html>

14 <http://www.mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2015/pan-egalite-2015/index.html>

15 <http://www.mega.public.lu/fr/actualites/2015/03/etude-violence-domestique/index.html>

16 Campagne médiatique « La violence domestique fait du mal à toute la famille », <http://www.mega.public.lu/fr/campagnes/egalite-societe/2011/campagne-violence/index.html>

17 Loi du 30 juillet 2013 portant modification de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, Mémorial A n°150

sions des personnes qui viennent de commettre ou qui se préparent à commettre une infraction contre la vie ou l'intégrité physique à l'égard d'une personne avec laquelle elles cohabitent dans un cadre familial. Le focus est donc mis sur la violence physique, en ignorant les autres formes de violence domestique comme la violence psychologique ou économique.

Dans son étude de 2013, le *Luxembourg Institute of Health* souligne la nécessité de protéger les victimes de la violence domestique « de [la violence psychologique] qui a une conséquence directe sur leur bien-être et sur le développement et l'épanouissement des enfants en présence le cas échéant »¹⁸ et recommande d'inscrire la violence psychologique dans la législation luxembourgeoise.

Les autorités judiciaires préconisent aussi dans leur avis sur le projet de loi l'introduction d'une définition de violence domestique dans la législation.¹⁹

La CCDH fait siennes ces recommandations et invite les auteurs du projet de loi à compléter la législation luxembourgeoise en introduisant la définition de la violence domestique de la Convention d'Istanbul dans la loi modifiée de 2003, afin d'éviter toute discussion sur les éléments constitutifs de l'infraction.

En outre, le projet de loi prévoit l'obligation pour la police de remettre aux personnes concernées une fiche d'information sur les services prenant en charge les victimes mineures et majeures ainsi que les services prenant en charge les auteurs de violence domestique, lorsqu'une mesure d'expulsion n'a pas été ordonnée. Puisque ce nouveau paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la loi sur la violence domestique est supposé transposer l'article 19 de la Convention d'Istanbul relatif à l'information²⁰, les auteurs pourraient s'inspirer de cet article pour préciser que la fiche d'information qui est donnée aux personnes concernées doit être « dans une langue qu'elles comprennent ».

La CCDH approuve aussi la décision de transformer l'option d'une prise en charge des enfants victimes de violence domestique, vivant dans le ménage, par un service d'assistance spécialisé en une obligation (art. 5 du projet de loi). Ceci permet de répondre aux exigences de protection et de soutien posées par l'article 26 de la Convention d'Istanbul²¹. La CCDH constate néanmoins que le projet de loi ne précise pas à quel moment cette obligation est considérée comme respectée et ne prévoit aucune conséquence en cas de défaut de consultation d'un service d'assistance spécialisé par les parents.

Le commentaire des articles précise également que, dans le contexte du projet de loi, le terme « enfants victimes de violence domestique » désigne aussi bien des enfants mineurs que des jeunes adultes âgés de moins de vingt-sept ans, en faisant référence à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Or, comme les autorités judiciaires le soulignent dans leur avis, la loi de 2008 fait pourtant une claire distinction entre le terme « enfants » qui désigne des mineurs de moins de dix-huit ans et le terme de « jeunes adultes » qui désigne les personnes âgées de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans.²² Si cette disposition est donc supposée s'adresser aussi aux jeunes de moins de vingt-sept ans, la CCDH invite les auteurs à le préciser dans le texte de la loi.

2. La mutilation génitale féminine

La mutilation génitale féminine (MGF) est une violence à l'égard des femmes et des filles qui constitue une grave violation de leurs droits fondamentaux, dont notamment le droit à la sûreté, le droit à l'intégrité physique et le droit d'être protégées contre la torture et les traitements inhumains. Cette

18 Luxembourg Institute of Health, *Violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg : étude des causes pour une prévention ciblée*, Version longue, 8 janvier 2015, p.269

19 Avis des autorités judiciaires sur le projet de loi 6176 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, doc.parl. 6176/01, pp 3-4

20 Article 19 de la Convention : « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes reçoivent une information adéquate et en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles, dans une langue qu'elles comprennent. »

21 Article 26 de la Convention : « 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que, dans l'offre des services de protection et de soutien aux victimes, les droits et les besoins des enfants témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention soient dûment pris en compte.

2. Les mesures prises conformément au présent article incluent les conseils psychosociaux adaptés à l'âge des enfants témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention et tiennent dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. »

22 Article 3 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, Mémorial A n°192

pratique a des effets néfastes sur la santé physique et mentale ainsi que la santé sexuelle et reproductive à court, à moyen et à long terme.

Le Parlement européen considère qu'en Europe, au moins 500 000 femmes et filles ont été victimes d'une MGF et que quelque 180 000 filles risquent de subir une telle mutilation. Selon les experts dans ce domaine, ces chiffres ne prennent pas en compte les migrantes de deuxième génération ainsi que les migrantes sans-papiers.²³

Au niveau mondial, l'UNICEF indique qu'au moins 200 millions de femmes et de filles auraient subies des mutilations génitales féminines²⁴.

Le Code pénal luxembourgeois sanctionne actuellement de manière générale toutes les lésions corporelles volontaires²⁵, mais n'interdit pas spécifiquement la pratique des mutilations génitales féminines.

Afin de mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec l'article 38 de la Convention d'Istanbul, le projet de loi propose d'ériger en infraction pénale spécifique la mutilation génitale féminine dans le nouvel article 410 du Code pénal, tel que proposé par l'article 4 du projet de loi. La CCDH salue cette initiative qui, au-delà de se conformer aux exigences de la Convention d'Istanbul et de répondre aux revendications de différentes ONG²⁶, revête aussi une dimension fort symbolique et devrait donner plus de visibilité à cette problématique au Luxembourg et introduire un changement de mentalités auprès des personnes concernées.

La CCDH salue la précision dans le texte de la loi que le consentement de la victime est indifférent et reste sans incidence sur le caractère répréhensible de la mutilation génitale féminine (article 410 proposé).

La CCDH constate cependant que la disposition proposée ne donne pas de définition de la mutilation féminine génitale et invite les auteurs du projet de loi à s'inspirer de la définition donnée par la Convention d'Istanbul²⁷ pour clairement énoncer dans le Code pénal ce qu'il faut entendre par mutilation féminine génitale.

Il est à signaler qu'il n'existe pas de statistiques sur les mutilations génitales féminines au Luxembourg²⁸, alors que ce phénomène existe aussi au Grand-Duché.²⁹

Dans leur réponse à une question parlementaire, les ministres de la Justice, de la Santé, de l'Égalité des chances et de la Famille ont fait état des formations organisées pour le personnel dans les structures d'accueil pour femmes et filles en détresse ainsi que le personnel au sein de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, des brochures et campagnes de sensibilisation.³⁰

La CCDH salue ces efforts du gouvernement et l'encouragement à continuer et à intensifier la sensibilisation, l'information et la formation de tous les acteurs en contact avec les victimes de mutilations génitales féminines, particulièrement le personnel médical (e.a. les médecins généralistes, les gynécologues, les infirmières, les sages-femmes et les médecins du travail) ainsi que la population concernée par ce phénomène.

3. L'organe de coordination

Le projet de loi désigne le Comité interministériel des droits de l'homme comme organe de coordination au sens de l'article 10 de la Convention d'Istanbul. Cet organe aura pour mission la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques.

23 Parlement européen, Résolution sur l'élimination de la mutilation génitale féminine, 14 juin 2012

24 UNICEF, *Female Genital Mutilation/Cutting: A Global Concern*, 5 février 2016

25 Articles 398-410 du Code pénal

26 CNFL, *Non aux Mutilations Génitales Féminines*, 2012, <http://www.cnfl.lu/site/mutilations%20genitales.pdf>; et en 2011 <http://www.sante.public.lu/fr/publications/n/non-mutilations-genitales-femmes/index.html>

27 L'article 38 de la Convention d'Istanbul précise qu'il s'agit de « l'excision, l'infibulation ou toute autre mutilation de la totalité ou partie des labia majora, labia minora ou clitoris »

28 European Institute for Gender Equality, Situation actuelle de la mutilation génitale féminine au Luxembourg, 2013, <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/current-situation-and-trends-female-genital-mutilation-luxembourg>

29 Ombudscomit  fir d'Rechter vum Kand, Rapport annuel 2015, p.55

30 Réponse à la question parlementaire n°3204 relative aux mutilations génitales féminines, http://chd.lu/wps/PA_ArchiveSolR/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=1439605&fn=1439605.pdf

Alors que la CCDH ne s'oppose pas à ce choix, on pourrait néanmoins se poser la question de savoir pourquoi le gouvernement a choisi ce comité et non pas un comité plus spécialisé dans le domaine traité par la présente Convention comme par exemple le Comité interministériel de coopération entre les professionnels du domaine de la violence ou le Comité interministériel à l'égalité des femmes et des hommes. D'autre part, la CCDH aurait préféré l'institution d'un comité externe au gouvernement, indépendant et neutre en matière d'évaluation des politiques concernant la lutte contre la violence à l'égard des femmes en général.

4. La collecte des données et les recherches

L'article 11 de la Convention d'Istanbul exige des Parties signataires des efforts considérables dans la collecte des données et la recherche sur toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention.³¹

Les données disponibles au niveau européen laissent penser que la violence à l'égard des femmes constitue un phénomène de grande ampleur, et le Luxembourg n'en est certainement pas épargné. Une collecte de données statistiques précises et actualisées permet d'offrir une meilleure visibilité à ce phénomène, de faire une évaluation de l'étendue de ces formes de violence et de développer des politiques concrètes en vue de la prévention et de la lutte contre toutes formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Il est donc important de disposer de données fiables et concrètes sur ce phénomène au Luxembourg.

La CCDH note qu'en ce qui concerne la violence domestique, des efforts ont déjà été réalisés en matière de collecte des données statistiques³², et elle salue la volonté du gouvernement de vouloir l'améliorer davantage encore par le biais du projet de loi sous avis. En effet, ce dernier prévoit d'affiner les éléments à prendre en compte lors de la collecte des données statistiques par les membres du Comité de coopération en ajoutant des données complémentaires à collecter, notamment la situation de famille, le statut de résident ou non, la nationalité, l'état de grossesse, le handicap, ainsi que les récidives de violence suite aux mesures d'expulsion et les séparations et demandes de divorce suite aux mesures d'expulsion.³³

La CCDH insiste pourtant sur l'importance de disposer de données statistiques précises et détaillées sur l'ensemble des violences subies par les femmes et filles dans différentes sphères de leur vie : que ce soit leur vie privée ou publique, ou encore professionnelle ou étudiante. Afin d'uniformiser et de rendre comparable les données recueillies, il échet de définir de manière exacte les données statistiques à collecter par les différents acteurs. La CCDH regrette de constater qu'actuellement des données statistiques exactes et actualisées sur d'autres formes de violence envers les femmes comme la mutilation génitale féminine, les mariages forcés, la stérilisation forcée, le harcèlement obsessionnel et le harcèlement sexuel font toujours défaut. La CCDH encourage le gouvernement à investir plus d'efforts dans ce domaine.

La CCDH tient encore à relever que dans leur avis commun sur le projet de loi, le parquet général et les parquets de Luxembourg et de Diekirch insistent sur le défaut d'un système informatique suffisamment performant pour leur permettre de recenser les données supplémentaires prévues par le projet de loi de manière satisfaisante.³⁴ La CCDH s'est déjà vu confrontée maintes fois à ce problème de disponibilité des statistiques dans d'autres domaines, alors que la collecte des données n'est pas faite de façon systématique et uniformisée au Luxembourg. La CCDH exhorte le gouvernement de réfléchir à l'acquisition d'un système de collecte de données suffisamment performant qui permettrait aux parquets de collecter des données statistiques plus détaillées non seulement en matière des infractions

31 Article 11 de la Convention : « 1. Aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention, les Parties s'engagent :

- a) à collecter les données statistiques désagrégées pertinentes, à intervalle régulier, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention;
- b) à soutenir la recherche dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, afin d'étudier leurs causes profondes et leurs effets, leur fréquence et les taux de condamnation, ainsi que l'efficacité des mesures prises pour mettre en œuvre la présente Convention. (...) »

32 Rapport 2016 du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la Violence, <http://www.mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2017/rapport-comite-violence/index.html>

33 Article 5.5 du projet de loi

34 Avis des autorités judiciaires sur le projet de loi 6176 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, doc.parl. 6176/01, p.8

couvertes par le champ d'application de la présente Convention du Conseil de l'Europe, mais encore dans beaucoup d'autres domaines. Elle recommande au gouvernement de s'inspirer auprès des autorités judiciaires et ministères publics à l'étranger.

La Convention d'Istanbul encourage aussi des recherches dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de ladite Convention. Les recherches permettent de faire une analyse de l'évolution de ce phénomène et d'étudier les causes profondes et les effets de cette forme de violence.

La CCDH constate que des recherches sur la violence domestique ont déjà été effectuées³⁵ au Luxembourg, mais il n'existe pas beaucoup de recherches sur les autres formes de violence à l'égard des femmes au Luxembourg.

5. La compétence territoriale et le délai de prescription

Le projet de loi vise à étendre la compétence extraterritoriale du Luxembourg pour les infractions d'avortement forcé, de la stérilisation forcée, de mariage forcé et de mutilation génitale féminine, tel qu'exigé par l'article 44 (3) de la Convention d'Istanbul. Ces formes de violence à l'égard des femmes risquent d'être commises hors du territoire luxembourgeois, notamment dans le pays d'origine des femmes et des filles où ces actes ne sont pas incriminés. La CCDH salue la prise en compte de l'aspect transfrontalier de ces infractions.

Ensuite, l'article 58 de la Convention d'Istanbul exige que le délai de prescription pour engager des poursuites judiciaires en cas de mutilation génitale féminine, d'avortement forcé, de mariage forcé et de violence sexuelle (y compris le viol) soit suffisamment long afin de permettre la mise en œuvre efficace des poursuites après la majorité des victimes mineurs. La CCDH salue la mise en œuvre de cette disposition qui est proposée par les auteurs en modifiant les articles 637 et 638 du Code de procédure pénale, afin d'inclure ces infractions parmi celles pour lesquelles le délai de prescription de dix années en matière de crimes commis contre les mineurs, respectivement de cinq années en matière de délits commis contre les mineurs ne commence à courir qu'à partir de la majorité de ceux-ci. Il y a lieu de préciser que les violences sexuelles, y compris le viol, sont déjà visées par l'article 637 du Code de procédure pénale.

6. Les femmes particulièrement vulnérables

Selon la Convention d'Istanbul, toutes les mesures adoptées en matière de prévention, de protection et de soutien³⁶ doivent tenir compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables.

Dans le cadre de cet avis, la CCDH tient à aborder les besoins particuliers des femmes handicapées et des femmes en situation de migration, qui risquent de devenir ou sont déjà devenues des victimes de violence fondée sur le genre ou de violence domestique.

a) Les femmes en situation de handicap

L'article 4 (3) de la Convention d'Istanbul souligne que « *la mise en œuvre des dispositions de la présente Convention par les Parties, en particulier les mesures visant à protéger les droits des victimes, doit être assurée sans discrimination aucune, fondée notamment sur (...) le handicap (...).* » et se réfère dans son préambule à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH).

Il y a lieu de souligner que les femmes et les filles en situation de handicap sont exposées à un risque élevé de discrimination multiple, qu'elles courent un risque 1,5 à 10 fois plus élevé d'être victimes de violence fondée sur le genre, y compris la violence domestique, la stérilisation forcée, les

³⁵ Luxembourg Institute of Health, « La violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg: étude des causes pour une prévention ciblée », 2015

³⁶ Articles 12 et 18 de la Convention

mutilations génitales féminines et l'exploitation sexuelle et qu'il est encore plus difficile pour ces femmes de la signaler à cause de leur état de dépendance.³⁷

Dans ce contexte, la CCDH tient à insister sur les observations générales que le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées a adoptées suite à l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées par le Luxembourg lors sa 18e session en août 2017.³⁸ Dans ses observations finales, le Comité a recommandé au gouvernement de réviser la loi sur la violence domestique afin de prendre en compte la question du handicap et de prévoir un mécanisme de surveillance permettant de déceler, de prévenir et de combattre la violence à l'intérieur et à l'extérieur du foyer. Le Comité a encore insisté sur la nécessité de détecter, de prévenir et de combattre la violence à l'égard des femmes et des enfants handicapés et sur l'importance de la collecte et de la publication des statistiques ventilées sur la violence à l'égard des personnes handicapées.

Le Comité a aussi invité le gouvernement à organiser des formations sur la prévention de la violence à l'égard des personnes handicapées pour les membres de la police, de l'appareil judiciaire et des services sociaux et sanitaires et de veiller à ce que des « *services de soutien inclusifs et accessibles soient offerts aux victimes d'actes de violence, y compris des moyens de signalement à la police, des mécanismes de plainte, des abris et d'autres mesures d'appui* ». ³⁹

La CCDH note avec satisfaction que le gouvernement a décidé de mettre en œuvre une des recommandations du Comité des droits des personnes handicapées. Ainsi, le projet de loi introduit des données complémentaires à prendre en compte lors de la collecte des statistiques par les membres du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence pour y inclure entre autres le handicap.⁴⁰

La CCDH constate pourtant avec regret que ni le Plan d'action de mise en œuvre de la CRDPH du gouvernement luxembourgeois⁴¹, ni le Plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018, ni le projet de loi sous avis ne prévoient de mesures spécifiques pour les femmes handicapées qui sont victimes de violence domestique ou de toute autre forme de violence à l'égard des femmes couverte par le champ d'application de la Convention en matière de prévention, de détection, de protection, de soutien ou de prise en charge. La CCDH exhorte le gouvernement à prendre en compte les besoins spécifiques des femmes et des filles handicapées dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul et de suivre les recommandations du Comité des droits des personnes handicapées.

b) Les femmes en situation de migration

Les femmes en situation de migration, y inclus les demandeurs de protection internationale (DPI), se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable à la violence fondée sur le genre et à la violence domestique.⁴²

S'ajoute à cela « *la peur d'être expulsé ou de perdre son statut de résident [qui] est un outil très puissant dont usent les auteurs de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique afin de dissuader leurs victimes de chercher de l'aide auprès des autorités ou de les quitter* » et le fait que « *beaucoup de victimes dont le statut de résident dépend de celui de l'auteur de l'infraction poursuivent*

37 Parlement européen, Résolution sur la proposition de décision du Conseil portant conclusion, par l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, 12 septembre 2017, disponible sur http://eur-lex.europa.eu/procedure/FR/2016_62 ; Comité des droits des personnes handicapées, Observations générales sur les femmes et filles handicapées, 2016

38 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fLUX%2fCO%2f1&Lang=fr

39 Idem

40 Article 5.5 du projet de loi

41 Plan d'action du Gouvernement luxembourgeois pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, mars 2012

42 Articles 59-61 de la Convention ; Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, 11 mai 2011, § 298

*la relation alors même qu'elles sont contraintes d'endurer des situations d'abus et de violence pendant très longtemps.»*⁴³ Il s'agit d'un véritable problème pour les concernées, et ceci aussi au Luxembourg.⁴⁴

C'est pourquoi, la CCDH félicite le gouvernement de l'introduction du droit de séjour pour victimes de mariage forcé (art. 59 § 4 de la Convention d'Istanbul) et du permis de résidence renouvelable pour victimes de violence domestique (art. 59 § 3 de la Convention d'Istanbul) par l'article 6 du projet de loi.

Dans ce contexte, il faut souligner l'importance de la mise en place des actions de sensibilisation pour les DPI sur les différentes formes de violence fondée sur le genre, particulièrement la mutilation génitale féminine, la stérilisation forcée et le mariage forcé, ainsi que sur la violence domestique.

La CCDH note avec satisfaction que des premières démarches ont été effectuées en 2016. Ainsi, le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence a arrêté une procédure spécifique en cas de violence domestique au sein de la communauté des DPI.⁴⁵ De plus, un projet-pilote « *Bienvenue au Luxembourg* » a été lancé avec plusieurs séances de formation visant à informer et à sensibiliser les DPI sur les valeurs et principes à respecter au Luxembourg, notamment en matière d'égalité entre femmes et hommes. La CCDH félicite le gouvernement de vouloir en faire un projet national interministériel élargi et complété par d'autres objectifs et d'y intégrer le volet de la violence domestique et de la violence basée sur le genre ainsi que de faire de la sensibilisation aux coutumes et traditions préjudiciables et de lutter contre les préjugés et les stéréotypes qui existent en la matière.⁴⁶

Dans le même ordre d'idées, la CCDH insiste sur l'importance d'une procédure d'asile et d'accueil sensible au genre⁴⁷ qui permet à la femme d'exprimer sans intimidation son vécu, sa situation de vulnérabilité et les violences subies. Celle-ci doit inclure l'élaboration des lignes de conduite relatives au genre sur le traitement des demandes d'asile, la possibilité pour le DPI d'exprimer une préférence quant au sexe de la personne conduisant l'entretien et de l'interprète ainsi que la formation des agents au sein de la direction de l'Immigration du ministère des Affaires étrangères et européennes menant les entretiens avec les DPI ainsi que le personnel dans les centres d'accueil pour DPI.⁴⁸

La CCDH invite les autorités à mieux prendre en compte les violences subies par les femmes dans le cadre des entretiens et à s'assurer que toutes les garanties procédurales spéciales sont respectées. La CCDH insiste sur l'importance de respecter la confidentialité des informations fournies lors de ces entretiens, en particulier quand des auteurs présumés sont présents dans le même foyer que la victime.

7. Les permanences téléphoniques

La Convention d'Istanbul exige des Parties la mise en place de permanences téléphoniques gratuites accessibles 24h/24h et 7j/7j pour les victimes de violence (article 24).⁴⁹ Il s'agit d'un moyen important permettant aux victimes d'accéder à l'aide et au soutien nécessaires. Dans son étude sur les causes de la violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg, le *Luxembourg Institute of Health* avait par ailleurs aussi recommandé de créer une ligne téléphonique d'accompagnement.

43 Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, §301

44 Avis de l'ORK sur le projet de loi n°7167 portant approbation de la Convention d'Istanbul, doc.parl. 7167/02

45 Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence, Rapport annuel 2016

46 Sixième à septième rapports périodiques soumis par le Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, octobre 2017

47 Art 60 § 3 de la Convention d'Istanbul ; CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, Années 2014-2016, p. 31 ; Avis 04/2015 sur le projet de loi 6779 I relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; 2. Modifiant – la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, – la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, – la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, p. 4, disponibles sur www.ccdh.public.lu

48 Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, § 317

49 Article 24 de la Convention : « *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour mettre en place à l'échelle nationale des permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, pour fournir aux personnes qui appellent, de manière confidentielle ou dans le respect de leur anonymat, des conseils concernant toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention* ».

Or, force est de constater qu'il n'existe actuellement pas encore de permanence téléphonique gratuite accessible 24h/24h et 7j/7j pour toutes les victimes de violence.

La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas profité du présent texte pour mettre en place une telle permanence téléphonique et invite le gouvernement à remédier à cette situation.

8. La prévention

Comme le note le Conseil de l'Europe dans le rapport explicatif sur la Convention d'Istanbul, la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique exige un changement profond de la mentalité et du comportement du grand public, en luttant contre les stéréotypes féminins et les coutumes et traditions imprégnées de sexisme, et en favorisant la prise de conscience de ce phénomène.⁵⁰ La prévention peut être assurée à travers la sensibilisation, la formation et l'éducation.

a) La sensibilisation

L'article 13 de la Convention d'Istanbul insiste sur l'importance d'une sensibilisation vaste et régulière sur la violence à l'égard des femmes, y inclus la violence domestique.⁵¹

Les différentes activités de sensibilisation (e. a. campagnes médiatiques, distribution de dépliants, matériel d'information sur internet) devraient permettre d'informer le grand public sur les différentes formes de violence et leurs conséquences néfastes sur les victimes.

La CCDH prend acte des différentes mesures de sensibilisation en matière de violence domestique⁵². Elle constate pourtant avec regret, qu'à part quelques mesures isolées⁵³, les autres formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul ont jusqu'ici été largement ignorées. C'est pourquoi la CCDH se félicite de l'organisation de l'*Orange Week* en novembre 2017⁵⁴, qui a eu pour but de sensibiliser le grand public par rapport à la violence envers les femmes et à la violence sexiste. La CCDH encourage le gouvernement à continuer ses efforts de sensibilisation dans ce domaine.

Elle insiste aussi sur l'importance de la sensibilisation et l'information des différents acteurs qui pourraient entrer en contact avec une victime, comme notamment des médecins et des professionnels de santé indépendants ou dans les hôpitaux, des professionnels de l'éducation (enseignants et animateurs sportifs), des assistants sociaux, des magistrats et des policiers, du personnel responsable pour les entrevues avec les demandeurs d'asile et leur accueil, les foyers d'asile ou encore les professionnels des ressources humaines dans les entreprises et les administrations.

b) L'éducation

L'article 14 de la Convention d'Istanbul met en avant l'importance de l'éducation en invitant les Parties à « *inclure dans les programmes d'étude officiels et à tous les niveaux d'enseignement du matériel d'enseignement sur des sujets tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non*

50 Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, § 83

51 Convention d'Istanbul, Art 13 « *1. Les Parties promeuvent ou conduisent, régulièrement et à tous les niveaux, des campagnes ou des programmes de sensibilisation y compris en coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme et les organes compétents en matière d'égalité, la société civile et les organisations non gouvernementales, notamment les organisations de femmes, le cas échéant, pour accroître la prise de conscience et la compréhension par le grand public des différentes manifestations de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention et leurs conséquences sur les enfants, et de la nécessité de les prévenir.*

2. Les Parties assurent une large diffusion parmi le grand public d'informations sur les mesures disponibles pour prévenir les actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention ».

52 White Ribbon campagne, <http://www.mega.public.lu/fr/societe/white-ribbon/index.html>; campagne médiatique « La violence domestique fait du mal à toute la famille », <http://www.mega.public.lu/fr/campagnes/egalite-societe/2011/campagne-violence/index.html>; théâtre de prévention de la violence domestique, <http://www.mega.public.lu/fr/campagnes/egalite-societe/2016/theatre-prevention/index.html>; site internet « violence.lu » et le site internet du Ministère de l'Égalité des Chances qui n'a une rubrique que pour la violence domestique

53 Brochure "Non aux mutilations génitales des Femmes", 2011, disponible sur <http://www.sante.public.lu/fr/publications/n/non-mutilations-genitales-femmes/index.html>; Campagne de Bee secure sur le cybermobbing, <https://www.beesecure.lu/de/kampagnen/not-funny-%E2%80%93-bee-fair>

54 <http://www.mega.public.lu/fr/societe/orange-week/index.html>

stéréotypés des genres, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et le droit à l'intégrité personnelle, adapté au stade de développement des apprenants » et aussi à promouvoir ces principes dans les structures éducatives informelles et dans les structures sportives, culturelles et de loisirs, ainsi que dans les médias.

La CCDH tient à souligner que la santé affective et sexuelle ne se limite pas aux relations sexuelles, mais que les notions abordées dans la Convention d'Istanbul comme l'égalité des femmes et des hommes, l'affectivité, le respect de soi et de l'autre, les rôles non stéréotypés des genres, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et le droit à l'intégrité personnelle doivent être au cœur d'une éducation sexuelle et affective.

La CCDH prend acte des initiatives en cette matière qui ont été prises ces dernières années par le gouvernement. Ainsi en 2013, le gouvernement a adopté un Plan d'action national « santé affective et sexuelle » 2013-2016 qui prévoit d'adapter et de compléter le plan d'études pour l'enseignement fondamental et les programmes-cadres pour l'enseignement secondaire et secondaire technique par du matériel pédagogique adéquat⁵⁵ et un « Programme National – Promotion de la Santé Affective et Sexuelle » qui vise à mettre en œuvre de manière cohérente et complémentaire ledit PAN.⁵⁶

Dans ce contexte, la CCDH salue le lancement du Centre national de Référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle (CNR) en janvier 2017. En ce qui concerne l'éducation sexuelle et affective dans les écoles fondamentales et secondaires, le CNR est censé fournir une aide en matière de formation continue et d'information, contribuer à compléter les bibliothèques scolaires par du matériel didactique et thématique adapté et conseiller les commissions des programmes quant au choix du matériel didactique et pédagogique.⁵⁷ La CCDH réitère sa recommandation, déjà formulée dans son avis sur le Plan d'action national « Prostitution », de doter le CNR des ressources humaines et financières adéquates pour répondre à la demande croissante des enseignants de tous les ordres d'enseignement et des écoles⁵⁸.

Alors que le sujet de la santé affective et sexuelle est inclus dans le plan d'études pour l'enseignement fondamental et les programmes-cadres pour l'enseignement secondaire et secondaire technique, la mise en œuvre pratique semble encore poser un grand problème. Ainsi, le Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle⁵⁹ n'intervient pour l'instant plus dans les écoles fondamentales et l'éducation sexuelle et affective est exclusivement confiée aux professionnels de l'enseignement, qui ne sont pourtant pas nécessairement formés en la matière. Le sujet de l'éducation sexuelle et affective ne semble pas faire partie de la formation initiale des professionnels de l'enseignement, et le cours qui est proposé dans le cadre de la formation continue à l'Institut de formation de l'enseignement national (IFEN) n'est pas obligatoire.

La CCDH insiste sur l'importance d'une éducation affective et sexuelle transversale et systématique qui ne peut être assurée que par la formation, initiale et continue, de tous les enseignants.

Finalement, la CCDH estime aussi important d'engager une réflexion sur la représentation de la femme dans les médias. Il en est de même pour l'image de la femme et de l'homme dans les médias, question qui devrait être repensée, selon l'avis de la CCDH, pour lutter ainsi contre les stéréotypes qui contribuent à figer la place des hommes et femmes dans la société.⁶⁰

55 Plan d'action national « sante affective et sexuelle » 2013-2016, Action 2.1 et 2.3, <http://www.sante.public.lu/fr/publications/p/plan-action-national-sante-affective-sexuelle-2013-2016/index.html>

56 <http://www.sante.public.lu/fr/publications/p/programme-national-sante-affective-sexuelle/>

57 <http://www.sante.public.lu/fr/actualites/2017/01/centre-reference-promo-sante-sexuelle-affective/index.html>

58 Avis 01/2017 sur 1. la prostitution, 2. le projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant (1) le Code d'instruction criminelle ; (2) le Code pénal, 3. le Plan d'action national « Prostitution », disponible sur cdh.public.lu/fr/avis/2017/Avis-prostitution-final.pdf

59 <http://www.planningfamilial.lu/fr/Formation-et-information-affective-et-sexuelle>

60 Article 17 §1 de la Convention : « Les Parties encouragent le secteur privé, le secteur des technologies de l'information et de la communication et les médias, dans le respect de la liberté d'expression et de leur indépendance, à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'à mettre en place des lignes directrices et des normes d'autorégulation pour prévenir la violence à l'égard des femmes et renforcer le respect de leur dignité »

c) La formation pour les professionnels

La formation des professionnels confrontés à la violence envers les femmes et la violence domestique est un élément indispensable d'une bonne politique publique en matière de lutte et de prévention de ces différentes formes de violence. Cette formation améliorera les connaissances des professionnels quant à la prévention et la détection de la violence, aux besoins et aux droits des victimes et à la prévention de la victimisation secondaire et leur permettra de mieux réagir.⁶¹

La CCDH note que des efforts ont déjà été faits en ce qui concerne notamment la formation sur la violence domestique des futurs agents de police et du personnel dans les foyers qui prennent en charge les femmes en détresse⁶², des policiers, ainsi que du personnel au sein de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration en ce qui concerne la mutilation génitale féminine⁶³.

Or, afin de satisfaire aux exigences de la Convention d'Istanbul⁶⁴, la CCDH insiste sur l'importance de la formation initiale et continue de l'ensemble des acteurs concernés directement par la problématique, et plus particulièrement du personnel médical.

9. La prise en charge, le soutien et la protection

Il existe différents centres de consultation et foyers d'hébergement pour femmes, filles et femmes avec enfants qui se trouvent dans une situation de détresse, y inclus les victimes de violence à l'égard des femmes visée par la Convention d'Istanbul et les victimes de violence domestique. Ces structures sont actuellement gérées par la Fondation Maison de la Porte ouverte, Femmes en détresse asbl, le Conseil National des Femmes et la Fondation Pro Familia.⁶⁵

En outre, le Service d'Aide aux Victimes du parquet offre des aides concrètes à toutes les victimes (enfants, adolescents et adultes) qui ont subi une atteinte à leur intégrité psychique et/ou physique suite à une infraction pénale, y inclus les formes de violences couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.

Or, la CCDH constate que certaines structures d'hébergement, dont notamment le Fraenhaus, sont constamment complètes et que le Service d'Aide aux Victimes du parquet souffre d'un manque de personnel et ne se voit pas en mesure d'assurer un service professionnel, flexible et fonctionnel.⁶⁶

En se référant aux exigences posées par la Convention d'Istanbul et les résultats de l'étude sur les causes de la violence domestique du *Luxembourg Institute of Health*, la CCDH insiste sur l'importance

61 Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la violence faites aux femmes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2016.

62 L'a.s.b.l. Femmes en détresse propose des formations en matière de violence domestique qui sont obligatoires dans le cadre de la formation générale des futurs agents de police, et volontaires pour le personnel dans les services sociaux et structures d'accueil pour femmes en situation de détresse ainsi que pour les agents du Parquet. Ces formations ont lieu deux à trois fois par an.

Dans son étude de 2015, le Luxembourg Institute of Health a constaté un grand besoin en matière de formation à la violence domestique pour tous les acteurs concernés par la problématique.

63 Voir réponse à la question parlementaire n°3204 relative aux mutilations génitales féminines

64 Art 15 de la Convention : *“Les Parties dispensent ou renforcent la formation adéquate des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention, sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire.*

2. Les Parties encouragent l'inclusion dans la formation mentionnée au paragraphe 1, d'une formation sur la coopération coordonnée interinstitutionnelle afin de permettre une gestion globale et adéquate des orientations dans les affaires de violence couverte par le champ d'application de la présente Convention. »

65 Au-delà de ces gestionnaires, il y a encore d'autres structures telles que Caritas Accueil et Solidarité (CAS) de la Confédération Caritas, le Foyer Ulysse, le Foyer Abrisud, le Comité National de Défense Sociale (CNDS),

66 Rapport d'activités 2016, Ministère de la Justice, pp. 241-242

d'accorder les ressources humaines et financières nécessaires pour garantir une prise en charge et un accompagnement adéquat des victimes, des auteurs et, le cas échéant, des enfants.⁶⁷

La sécurité des victimes ainsi que du personnel des foyers d'hébergement pour victimes semble poser un problème, surtout au vu de la taille géographique du Grand-Duché. Dans ce cadre, la CCDH insiste sur la nécessité de la protection des données⁶⁸ et de l'appréciation et la gestion des risques⁶⁹ ainsi que sur l'importance de la coordination et de la coopération entre les services d'assistance, la police et le parquet.

La CCDH souligne aussi l'importance de la concordance entre les décisions prises par le président du tribunal d'arrondissement dans le cadre des mesures prévues par la loi sur la violence domestique⁷⁰ et les questions de droit de visite et d'hébergement des enfants qui relèvent de la compétence du juge de la jeunesse ou du juge du divorce.⁷¹ Dans ce contexte, elle invite le législateur à veiller à la cohérence entre les différentes mesures qui seront prises par le juge aux affaires familiales, qui sera créé dans le cadre de la réforme du droit de la famille.⁷²

Par ailleurs, la CCDH se félicite de l'adoption du projet de loi dit « Opferambulanz », instituant une unité de documentation médico-légale des violences⁷³, qui devrait offrir plus de sécurité et de reconnaissance aux victimes de violence. Il s'agit d'une avancée importante pour les victimes de violences sexuelles et physiques, y inclus la violence domestique, qui correspond aux recommandations du Conseil de l'Europe.⁷⁴

67 Article 8 de la Convention : « Les Parties allouent des ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre adéquate des politiques intégrées, mesures et programmes visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, y compris ceux réalisés par les organisations non gouvernementales et la société civile. »; article 23 de la Convention : « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour permettre la mise en place de refuges appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin d'offrir des logements sûrs pour les victimes, en particulier les femmes et leurs enfants, et pour les aider de manière proactive. »; En 2015, Luxembourg Institute of Health avait fait les recommandations suivantes concernant la prise en charge et l'accompagnement en matière de violence domestique :

- donner des moyens supplémentaires au service de Riicht Erasus pour la prise en charge des « auteurs ».
- La communication entre les services d'accompagnement des victimes et ceux des auteurs n'est pas prévue par les procédures, et les services de police ne communiquent que s'il y a une expulsion du domicile.
- Des moyens financiers supplémentaires pourraient être alloués pour la prévention, l'accompagnement des victimes, des auteurs et des enfants victimes directes ou indirectes ainsi qu'aux structures d'hébergement pour qu'il y ait plus de places et de logements répartis sur tout le territoire national.
- Il faudrait créer des postes de psychologues pour la prise en charge et le suivi des « victimes » afin de travailler en profondeur leur rapport à l'auteur et à la violence. Le soutien apporté actuellement aux victimes semble axé plus sur la dimension sociale de la situation que sur sa dimension psychologique, alors qu'il faudrait travailler sur le processus de récurrences et sur les conditions qui conduisent à ses situations de spirales descendantes.

68 La CCDH insiste sur l'importance de garder secrètes les adresses des foyers d'hébergement pour victimes de violence, y inclus la violence domestique et en cas de déménagement des victimes, aussi des nouvelles adresses de celles-ci.

69 Art. 51 § 1 : « Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour qu'une appréciation du risque de létalité, de la gravité de la situation et du risque de répétition de la violence soit faite par toutes les autorités pertinentes afin de gérer le risque et garantir, si nécessaire, une sécurité et un soutien coordonnés »

70 Voir articles 1071-1 et suivant du Nouveau Code de procédure civile

71 Art 31 de la Convention : « 1) Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que, lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant les enfants, les incidents de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention soient pris en compte.

2) Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. »

Voir avis du Conseil d'Etat sur les deux projets de loi 6181 portant modification de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique et 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, doc.parl. 6181/03, avis de l'a.s.b.l. Femmes en détresse sur le projet de loi 6181 portant modification de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, doc.parl. 6181/02

72 Projet de loi 6996 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale

73 Loi du 7 novembre 2017 portant modification de la loi du 7 août 2012 portant création de l'établissement public « Laboratoire national de santé », Mémorial A, n° 976

74 Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, § 141, « Selon certaines recherches, une bonne pratique consiste à procéder aux examens médico-légaux indépendamment du fait de savoir si l'agression sera déclarée ou non à la police, et à offrir la possibilité d'effectuer et de conserver des prélèvements nécessaires afin que la décision de déclarer ou non le viol puisse être prise à une date ultérieure ».

Finalement, la CCDH tient à souligner que l'assistance d'un avocat est un élément important pour permettre aux victimes de faire valoir leurs droits. Souvent, cette assistance ne se limite pas à des conseils purement juridiques et nécessite une certaine expérience et expertise afin de prendre en compte les particularités de la situation spécifique des victimes. Or, les moyens financiers actuellement mis à disposition à travers l'assistance judiciaire ont pour effet que les avocats spécialisés en la matière refusent d'accepter ces dossiers ce qui peut avoir un impact sur la qualité de la représentation des victimes. Par ailleurs, la CCDH plaide en faveur d'un octroi automatique de l'assistance judiciaire, sans obligation de constituer un dossier préalable, pour les victimes des violences couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.

10. L'interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires

L'article 48 §1 de la Convention d'Istanbul prévoit l'interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires, y compris la médiation et la conciliation pour toutes les formes de violences couvertes par le champ d'application de la Convention.

En droit luxembourgeois, la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale⁷⁵ a introduit un paragraphe 5 à l'article 24 du Code d'instruction criminelle qui prévoit que « *Le procureur d'Etat peut préalablement à sa décision sur l'action publique décider de recourir à une médiation s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, ou bien de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou encore de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction* ».

Toutefois, lors de la modification de la loi sur la violence domestique de 2013, cet article a été complété avec la précision suivante : « *Toutefois, le recours à la médiation est exclu en présence d'infractions à l'égard de personnes avec lesquelles l'auteur cohabite.* »

Afin d'assurer la pleine conformité de la législation luxembourgeoise avec la Convention d'Istanbul, la CCDH recommande au gouvernement d'étendre cette interdiction de médiation aux autres formes de violence à l'égard des femmes couverts par le champ d'application de la Convention.

*

II. CONCLUSIONS

Même si la ratification de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ne bouleversera pas l'ordre juridique au Luxembourg, on peut pourtant espérer qu'elle contribuera à l'amélioration de la législation et des politiques en matière de sensibilisation et d'information et de prévention, ainsi que de la protection et de la prise en charge des victimes et des poursuites des auteurs.

Dans ce contexte, la mise en place du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), qui évaluera les mesures d'ordre législatif et autres prises par le Luxembourg pour donner effet aux dispositions de la Convention devrait contribuer à garantir l'effectivité des obligations issues de celle-ci.

Finalement, la CCDH s'exprime en faveur de la publication d'un texte coordonné sur la législation en matière de violence à l'égard de femmes et des filles, notamment en matière de violence domestique, les mesures législatives risquant de se perdre dans les différentes législations.

*

⁷⁵ Loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, Mémorial A n°67

III. RECOMMANDATIONS

- 1) La CCDH recommande au gouvernement de **développer une approche coordonnée et compréhensive pour combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes** et d'intensifier les efforts en ce qui concerne la prévention, l'information, la sensibilisation, la collecte des données ainsi que la prise en charge et la protection des victimes pour toutes les formes de violence fondée sur le genre.
- 2) En ce qui concerne la violence domestique, la CCDH recommande aux auteurs du projet de loi d'introduire une **définition de la violence domestique** dans la législation nationale.
En outre, la CCDH salue l'introduction d'une prise en charge obligatoire des enfants victimes de violence domestique et recommande de clarifier quand est-ce que cette obligation est considérée comme respectée. Il est également à clarifier quelle est la sanction en cas de non-respect de cette obligation légale.
- 3) La CCDH approuve la décision d'ériger en infraction pénale spécifique la **mutilation génitale féminine (MGF)**. Elle recommande aux auteurs du projet de loi d'introduire une définition de la MGF dans le Code pénal.
La CCDH encourage le gouvernement à continuer et à intensifier ses efforts de sensibilisation, d'information et de formation de tous les acteurs en contact avec les victimes de MGF ainsi que la population concernée par le phénomène.
- 4) Quant à la **collecte des données**, la CCDH salue la volonté du gouvernement d'améliorer la collecte des données statistiques relative à la violence domestique, en ajoutant des informations complémentaires à collecter. Elle insiste pourtant sur l'importance de disposer de statistiques précises et actualisées sur le phénomène de la violence à l'égard des femmes au Luxembourg. La CCDH encourage aussi des **recherches** supplémentaires sur ce phénomène afin d'étudier les causes profondes et les effets de la violence à l'égard des femmes.
- 5) En ce qui concerne les **femmes et filles en situation de handicap**, la CCDH invite le gouvernement à prendre en compte les besoins spécifiques des femmes et des filles handicapées dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul et de suivre les recommandations du Comité des droits des personnes handicapées.
- 6) Concernant les **femmes et filles en situation de migration**, la CCDH félicite le gouvernement de l'introduction du droit de séjour pour victimes de mariage forcé et du permis de résidence renouvelable pour victimes de violence domestique. Elle insiste cependant sur l'importance d'une procédure d'asile et d'accueil sensible au genre qui permet à la femme d'exprimer sans intimidation son vécu, sa situation de vulnérabilité et les violences subies.
- 7) La CCDH invite le gouvernement à mettre en place une **permanence téléphonique** gratuite accessible 24h/24h et 7j/7j pour toutes les victimes de violence.
- 8) La CCDH insiste encore sur l'importance de la **sensibilisation** et de l'**information des différents acteurs qui pourraient entrer en contact avec une victime** de ce type de violence et elle encourage le gouvernement à continuer ses efforts de sensibilisation du **grand public** sur ce phénomène.
- 9) La CCDH insiste sur l'importance d'une **éducation affective et sexuelle transversale et systématique** et invite le gouvernement à assurer des formations nécessaires pour les enseignants de l'enseignement fondamental et secondaire. La CCDH estime aussi important d'engager une réflexion sur la **représentation de la femme dans les médias**.
- 10) La CCDH insiste sur l'importance de la **formation initiale et continue** de l'ensemble des acteurs concernés directement par la problématique de la violence à l'égard des femmes, y inclus la violence domestique. Il s'agit d'un élément indispensable d'une bonne politique publique en matière de lutte et de prévention de ces différentes formes de violence.
- 11) La CCDH invite le gouvernement à **accorder des ressources humaines et financières nécessaires** pour garantir une prise en charge et un accompagnement adéquat des victimes, des auteurs et le cas échéant des enfants victimes.
- 12) La CCDH insiste sur la nécessité de la **protection des données**, de l'appréciation et de la **gestion des risques**, ainsi que sur l'importance de la **coordination et de la coopération** entre les services d'assistance, la police et le parquet.

- 13) La CCDH recommande au gouvernement de prévoir une **interdiction de médiation** explicite pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.