



Strasbourg, le 5 mai 2009

CAHVIO (2009) 13

**COMITÉ AD HOC POUR PRÉVENIR ET COMBATTRE
LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES ET
LA VIOLENCE DOMESTIQUE (CAHVIO)**

**APERÇU PRELIMINAIRE
DE LA TYPOLOGIE DES LEGISLATIONS RELATIVES A LA
VIOLENCE DOMESTIQUE DANS LES ETATS MEMBRES DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

Document préparé par
Carol Hagemann
White University of Osnabrück

Table des matières

I.	Introduction	5
II.	Mesures légales sur la violence domestique	7
	1) Incrimination	7
	A) Utilisation de la législation pénale générale existante	7
	B) La violence domestique comme circonstance aggravante	8
	C) Infraction spéciale dans le Code pénal	9
	D) Remarques générales sur l'incrimination par le biais d'infractions spécifiques	11
	2) Mesures de protection	11
	A) Application combinée de la législation sur la police et du droit civil : intervention immédiate d'office et injonctions judiciaires facultatives	12
	B) Ordonnances de protection émises directement par les tribunaux civils	15
	C) Ordonnances de protection émises au cours de procédures pénales	17
	D) Législation spéciale sur la protection des femmes contre la violence : description non disponible en détail	18
	Remarques	19
	3) Législation sur l'obligation de l'Etat de proposer des services d'aide aux victimes	19
III.	Résumé	20

I. INTRODUCTION

1. Il est possible de trouver des dispositions traitant explicitement de la violence domestique dans le droit pénal, civil, administratif (par exemple dans le droit administratif s'appliquant à la police, dans le droit procédural), le droit de la famille et le droit social. Ces domaines du droit sont reliés de différentes façons selon les systèmes juridiques. En outre, nombre d'Etats approfondissent leurs lois existantes (au moyen d'interprétations, de réglementations, de protocoles, de lignes directrices ou d'ordonnances) de manière à les rendre clairement applicables aux cas de violence domestique. Le présent document décrit les cadres juridiques en usage les plus fréquemment rencontrés, en les illustrant par des exemples. Notons qu'un projet de cartographie de la législation, qui rassemblera les informations de façon systématique, vient tout juste d'être lancé¹. La présente synthèse est sans doute incomplète.

2. Voici les principales sources documentaires de cet aperçu :
 - le recueil sur la législation dans les Etats membres publié et mis à jour par le Conseil de l'Europe en janvier 2007 ;
 - les informations transmises directement par les membres du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Recommandation (2002)5 sur la protection des femmes contre la violence, ainsi que d'autres informations tirées de sources internet, rassemblées en 2007 ;
 - les rapports étatiques sur les mesures prises au cours de la campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, notamment les réponses au questionnaire de la Task Force sur l'incrimination de la violence domestique, compilées en juin 2008 ;
 - la base de données lancée le 9 mars 2009 par la Division des Nations Unies pour l'avancement des femmes (*UN Division for the Advancement of Women*) ; au moment de la rédaction du présent document, 37 Etats membres du Conseil de l'Europe ont fourni des informations sur leur législation dans ce domaine, bien que nombre de ces informations n'incluent pas de description des textes de loi.

3. Bien qu'aucune source documentaire ne traite de la totalité des Etats membres, aucun Etat membre n'en est totalement absent. Compte tenu des délais impartis pour l'élaboration du présent aperçu, il n'a pas été possible d'étudier d'autres sources, telles que les rapports CEDAW.

4. Il peut être utile de rappeler que les politiques relatives à la violence commise par des individus découlent de différents paradigmes historiques.
 - Le premier paradigme vient de l'émergence de l'Etat moderne et de son monopole de la violence légitime et des sanctions. A cet égard, la légitimité de l'Etat repose sur la réparation prévisible et légale des torts. Par conséquent, les individus qui ont recours à une violence illégitime doivent être effectivement poursuivis et punis. La politique à l'égard de la violence illégitime est ici axée sur le maintien de l'ordre.
 - Le deuxième paradigme est lié à l'intérêt que représente l'enfant pour l'Etat en tant que futur citoyen et membre de la famille fonctionnelle. De cet intérêt sont nées les premières lois en faveur de la sécurité et du bien-être de l'enfant ; on retrouve d'ailleurs différents types de droit

¹ « REALIZING RIGHTS? Mapping content and assessing impact of EU legislation on violence against women and children »: projet financé dans le cadre du programme Daphne III 2009-2011 de l'Union européenne, coordonné par la Child & Woman Abuse Study Unit (CWASU, London Metropolitan University, Royaume-Uni), en coopération avec l'Institut international de victimologie de Tilburg (INTERVICT, Pays-Bas) et l'université d'Osnabrück (Allemagne).

de la famille en Europe. Durant une grande partie du XX^e siècle, le monopole d'Etat de la violence s'arrêtait aux limites de la sphère familiale ; pères et maris avaient le pouvoir d'user de violence en toute impunité. La législation sur la famille et le bien-être de l'enfant a progressivement établi une intervention légitime de l'Etat dans une perspective sociale. Dans ce cas, la politique est axée sur le bien commun.

- Le troisième paradigme, le plus récent, celui des droits de l'homme, n'a pour objet ni de garantir la légitimité de l'Etat, ni de défendre les intérêts de l'Etat dans les affaires familiales, mais plutôt de défendre le droit des victimes – potentielles – à une vie sans violence. En théorie, tout cadre fondé sur les droits de l'homme doit évaluer quelles mesures garantissent au mieux la sécurité et les droits des victimes. De nos jours, les avis sont très divers sur quand et comment les poursuites pénales, d'une part, la protection familiale et la législation sociale, d'autre part, peuvent remplir leur office dans un système fondé sur les droits de l'homme.
5. Dans les différents cadres juridiques en cours d'élaboration pour faire face à la violence en milieu familial, on retrouve des éléments propres à ces trois paradigmes, plus ou moins importants selon les traditions juridiques et culturelles des pays. Cette situation peut entraîner une certaine confusion lorsqu'on évoque les cadres juridiques, puisqu'il est possible d'interpréter de diverses façons le sens d'« incrimination » de la violence domestique et le fait de lutter contre la violence infligée aux femmes en tant que violation des droits de la personne humaine.
 6. Dans l'ensemble, on peut dire que les pays nordiques donnent la priorité à la législation sur la protection sociale. La politique de droit pénal néoclassique est sceptique à la fois sur l'utilité de l'incarcération et sur la possibilité de traiter les auteurs de crimes. Le système de justice pénale aurait donc pour objectif la prévention générale (par opposition à la dissuasion et à la prévention individuelle) grâce à l'intégration des valeurs sociales dans la législation, qui déclare certains actes répréhensibles. On ne considère pas que les condamnations, les peines et les sanctions aient le même effet que la prévention². La réponse suivante de la Suède au questionnaire de la Task force est conforme à cette idée élémentaire du rôle du droit : « du point de vue de la Suède, une violation des droits de l'homme est une violation commise par l'Etat, par conséquent le seul moment où la violence domestique devient une violation des droits de l'homme survient lorsque l'Etat ne prend pas la peine de promulguer des lois visant à sa prévention ». Le Danemark, l'Estonie, la Finlande et l'Islande répondent qu'ils ne considèrent pas la violence domestique comme une violation des droits de l'homme, de même que l'Azerbaïdjan, la Hongrie, le Luxembourg et Malte.
 7. Pour la majorité des Etats membres, la violence domestique est en soi une violation des droits de l'homme. Plusieurs Etats insistent également sur la nécessité de veiller à ce que ces violations soient effectivement érigées en infractions. Par exemple, la première loi détaillée en Europe sur la violence familiale, adoptée à Chypre (promulguée en 1994 et révisée en 2000), qui prévoit l'engagement de poursuites judiciaires d'office par une équipe spécialisée de procureurs, a introduit l'obligation de signalement à la police et, lorsque des enfants sont concernés, la possibilité de contraindre la femme à comparaître en tant que témoin face à son mari. En 2008, le Royaume-Uni indique avoir beaucoup investi dans l'amélioration des conditions de témoignage des victimes devant les tribunaux pénaux afin d'assurer davantage de condamnations. Il indique à ce propos : « Nous reconnaissons également la nécessité de durcir les peines. En décembre 2006, le Conseil chargé de formuler des directives en matière de détermination des peines (*Sentencing Guidelines Council*) a publié ses directives finales dans le cadre des affaires de violence domestique. Intitulées *Overarching Principles: Domestic Violence and Breach of a Protective Order* (« Principes généraux : violence domestique et non respect des ordonnances de protection »), ces directives entendent contribuer à rendre la détermination de la peine plus cohérente et garantir que les sanctions

² « Criminal law or social policy as protection against violence », Johanna Niemi-Kiesläinen, in *Responsible Selves. Women in the Nordic Legal Culture*, Nousiainen, Kevät et autres (sous la direction de), Aldershot, Ashgate, 2001, p. 289-309.

correspondent mieux aux crimes qui ont été commis ». Le Royaume-Uni et l'Espagne ont mis en place des tribunaux spécialisés dans le traitement rapide d'affaires de violence en milieu familial et dans les condamnations et mesures de protection telles que les interdictions de contacter les victimes dans autant de cas que possible, au vu des preuves de violence. Dans ces trois pays, les poursuites judiciaires sont indépendantes de la volonté des femmes victimes de violence, et on s'attend à ce qu'elles aient, avec le temps, un effet dissuasif sur les auteurs potentiels de crimes.

8. Si tous les Etats membres qui font rapport dans le cadre de suivi de la Recommandation (2002)5 du Conseil de l'Europe confirment que la violence tant physique que sexuelle à l'encontre de conjointes ou de partenaires est incriminée, et que la plupart indiquent que la violence psychologique l'est également³, en revanche, le sens du mot « incrimination » n'est pas toujours le même. Il ne s'agit pas simplement d'une question de bonne ou de mauvaise application des lois : cette situation révèle probablement des divergences plus profondes de perception du rôle et des objectifs de la justice pénale. Des questions similaires se posent lorsqu'on passe en revue les divers types d'ordonnance de protection. En effet, elles peuvent être émises par la police, par le bureau du maire, par le parquet ou par les juges de différentes types de juridiction, délivrées à la demande de la victime ou d'un tiers, établies comme mesure relevant du droit civil, du droit de la famille ou du maintien de l'ordre, ou comme mesure ancrée dans la procédure pénale. Derrière les nombreuses questions techniques sur le qui, le quand et le comment, la philosophie juridique sous-jacente présente des différences : la protection contre la menace de violence privée incombe-t-elle à l'Etat compte tenu de son obligation de garantir la protection sociale et la sécurité ? La police est-elle tenue de garantir l'ordre et le respect des normes ou est-ce un service que l'Etat devrait offrir mais ne pas imposer à moins qu'on l'y invite ? Des mesures qui semblent similaires dans les études transnationales peuvent en fait avoir des fonctions différentes dans le système juridique. Il convient de garder ces éléments à l'esprit lorsqu'on compare les cadres juridiques en Europe.

II. MESURES LEGALES SUR LA VIOLENCE DOMESTIQUE

1) Incrimination

9. Le fait d'incriminer et de définir comme « infractions » des actes de violence à l'encontre de partenaires ou d'anciens partenaires est le premier grand volet de la législation. On distingue plusieurs approches à cet égard.

A) Utilisation de la législation pénale générale existante

10. Plusieurs Etats membres affirment que la violence en milieu familial est couverte par le droit pénal en vigueur et que leurs systèmes juridiques respectifs ne distinguent pas les infractions commises contre des personnes selon leur sexe ou la nature de leurs relations. Cette approche « systématique » peut être défendue par l'argument que des lois spécifiques sur la violence domestique ne sont pas nécessaires puisque toute attaque contre une personne, homme ou femme, est passible de sanctions. De ce point de vue, le fait d'ériger une infraction pénale spéciale dans le seul but de protéger les femmes pourrait même être considéré comme un retour en arrière.
11. Le **Danemark** indique par exemple que : « la violence domestique à l'encontre des femmes constitue une infraction pénale selon l'article 244 du Code pénal, qui énonce les dispositions générales relatives à la violence. Cet article dispose que toute personne qui commet un acte de violence contre autrui ou l'attaque de toute autre manière est passible d'une amende ou d'un

³ Voir « Protéger les femmes contre la violence - Etude analytique des résultats du deuxième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002) sur la protection des femmes contre la violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », Carol Hagemann-White, Strasbourg, 2008.

emprisonnement pour une durée qui n'excède pas une durée de trois ans ». Pour la Finlande : « la législation pénale finlandaise a cela de caractéristique que ses dispositions sont de nature très générale et que, par exemple, l'appartenance sexuelle d'une victime importe peu au regard de la détermination de la peine. De plus, inclure la répétition des actes de violence comme élément essentiel de l'infraction risque de poser des problèmes d'interprétation du principe de *non bis in idem*. Les infractions commises contre la vie ou la santé d'une personne sont punissables, en vertu du chapitre 21 du Code pénal, qui comprend notamment des dispositions sur la violence (section 5) et sur la violence aggravée (section 6) ».

12. Pour l'Allemagne, Andorre, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la Géorgie et la Lituanie, la violence en milieu familial est punie de la même façon que tout autre acte de violence. Ces Etats membres, hormis quelques-uns, n'envisagent pas d'ériger une infraction spéciale.

B) La violence domestique comme circonstance aggravante

13. Certains Etats membres ajoutent au droit pénal en vigueur une disposition selon laquelle la violence est une infraction aggravée dès lors qu'elle est commise à l'encontre d'un membre de la famille, d'un conjoint, d'un ancien partenaire ou d'un proche, et doit donc faire l'objet d'une condamnation plus lourde. Les dispositions en la matière semblent être de deux types : tandis que certains pays ont légiféré spécialement pour définir de tels cas, d'autres ont recours à des dispositions générales sur les circonstances qui pourraient entraîner une peine plus lourde et expliquent que ces dispositions générales peuvent aussi s'appliquer à la violence en milieu familial.
14. Les dispositions législatives spéciales se retrouvent plus fréquemment (mais pas exclusivement) dans les pays francophones et dans les pays qui ont des liens historiques avec la tradition juridique française. La **France** indique par exemple que la loi du 4 avril 2006 précitée a introduit dans le Code pénal un article 132-80 qui constitue la définition générale de la circonstance aggravante de l'infraction commise au sein du couple : « *Dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité. « La circonstance aggravante prévue au premier alinéa 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. Les dispositions du présent alinéa sont applicables dès lors que l'infraction est commise en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et la victime ».*
15. On retrouve des dispositions similaires en Belgique, en France, en Grèce, en Islande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Turquie. A Chypre, la loi de 2000 relative à la violence en milieu familial est encore plus spécifique : elle énumère les infractions qui, dès lors qu'elles sont commises au sein de la famille, doivent être traitées comme étant particulièrement aggravées, et contient des directives sur les moyens de durcir de la peine pour refléter cela.
16. De son côté, la **Finlande** fait état de dispositions générales applicables aux femmes qui ont subi la violence de leur partenaire : « A l'heure actuelle, les facteurs de l'infraction et ses effets préjudiciables, ainsi que les circonstances liées à la victime, peuvent être prises en compte conformément aux dispositions du chapitre 6 du Code pénal sur la fixation de la peine. Selon ces dispositions, une sanction plus sévère peut être infligée lorsque les actes de violence visent une personne dans une position plus faible que l'auteur de ces actes et dont les capacités de se défendre sont limitées, comme une femme ou un enfant et/ou lorsque la violence est répétée ». La Suède indique avoir introduit en 1998 une nouvelle infraction de « violation grave de l'intégrité d'une femme », qui a principalement pour but de durcir la peine lorsque la violence est répétée. Elle cite également des dispositions générales pour des peines plus lourdes lorsque l'auteur des faits est particulièrement cruel ou exploite la vulnérabilité d'autrui. Des dispositions générales de ce type applicables aux cas de violence familiale sont

également évoquées en Albanie et en Andorre, et existent certainement dans plusieurs autres Etats membres.

17. Le **Royaume-Uni** a opté pour une troisième voie, entre définition générale et définition particulière des cas aggravés. Des directives détaillées de détermination de la peine, qui font expressément référence à la violence domestique, énumèrent les circonstances à prendre en compte pour établir si la violence est aggravée. Selon ces directives, le fait que les actes soient commis dans le cadre d'une relation de couple n'est pas en soi une circonstance aggravante. Elles entendent plutôt clarifier ce qui rend la violence domestique à l'encontre des femmes particulièrement préjudiciable. Par exemple, l'abus de confiance, l'exploitation de la vulnérabilité ou le fait de forcer la victime à quitter le foyer peuvent être des circonstances aggravantes. Cette approche qui permet d'éviter de traiter sur le même plan tous les actes nuisibles ou agressifs semble donc adaptée à un cadre de droits de l'homme. Ces directives n'ont pas de statut législatif ni ne modifient la définition de peine aggravée pour les infractions.

C) Infraction spéciale dans le Code pénal

18. Relativement peu d'Etats membres ont incorporé dans leur code pénal une infraction qui incrimine spécialement la **violence en milieu familial**. La plupart de ces textes de lois sont également conçus pour s'appliquer à la maltraitance d'enfants et à d'autres formes de conflit familial.
19. En **Croatie**, la « violence familiale » est une infraction définie selon les termes suivants : « toute application de la force ou de la contrainte physique contre l'intégrité d'une personne ; toute autre pratique d'un membre de la famille pouvant causer ou menacer de causer des douleurs physiques ou psychologiques, un sentiment de peur, de danger personnel ou de violation de la dignité ; toute agression physique, qu'il y ait ou non blessure physique ; toute agression verbale sous forme d'insultes, d'injures et d'autres formes de molestation brutale ; tout harcèlement sexuel, toute persécution et autre forme de molestation ; tout isolement injustifié ou limitation de la liberté de mouvement ou de communication avec des tiers ; toute destruction ou tentative de destruction de biens ».
20. En 2004, la **République tchèque** a introduit dans son Code pénal la notion de « maltraitance d'une personne vivant sous le même toit ».
21. En **Italie**, « la maltraitance en milieu familial » est passible d'une peine d'emprisonnement qui va de 1 à 5 ans. L'article en question précise que pour engager des poursuites pour « maltraitance », les actes de violence (psychologique au même titre que physique ou sexuelle) doivent avoir été commis de façon répétée sur période prolongée, même s'il n'y a pas eu d'épisode de violence d'un acte à l'autre. La maltraitance s'applique aux couples mariés et aux relations de fait. Il est précisé que le Code pénal contient peu de dispositions faisant spécialement référence à la violence domestique (comprise au sens de violence entre partenaires intimes) et que la plupart des cas relèvent des dispositions générales.
22. Au **Monténégro**, au sujet de la « violence au sein de la famille » : « toute personne qui, par usage de la violence ou par un comportement impudent ou arrogant, met en danger la tranquillité, l'intégrité physique ou la santé mentale d'un membre de sa famille ou de la communauté familiale est condamnée à une amende ou à une peine d'emprisonnement n'excédant pas un an ».
23. En **Norvège**, « toute personne qui, par les menaces, la contrainte, la privation de liberté, la violence ou tout autre acte nuisible maltraite gravement ou de façon répétée :
- a) son/sa conjoint(e) ancien(ne) ou actuel(le) ;

- b) l'enfant de son/sa conjoint(e) ancien(ne) ou actuel(le) ;
- c) son parent (ascendant) en ligne directe ;
- d) toute personne dans son foyer ;
- e) toute personne à sa charge.

est passible d'emprisonnement pour une durée qui n'excède pas trois ans. Si la maltraitance est grave ou si la personne malmenée décède ou souffre de graves blessures dues à la maltraitance, la peine infligée est l'emprisonnement pour une durée qui n'excède pas 6 ans. Pour déterminer si la maltraitance est grave, il est important de savoir si elle dure depuis longtemps et si ses circonstances correspondent à celles énoncées à la section 232. Toute personne qui aide et encourage à commettre ce type d'infraction est passible de la même peine ».

24. En **Pologne**, l'article 207 du Code pénal (1997) sur la violence familiale dispose que quiconque maltraite mentalement ou physiquement l'un de ses proches, ou toute autre personne en situation permanente ou temporaire de dépendance à son égard, mineure ou vulnérable en raison de troubles mentaux ou physiques, doit faire l'objet d'une peine de privation de liberté pour une durée de 3 mois à 5 ans.
25. En **Serbie**, les amendements de 2002 au Code pénal ont érigé la « violence domestique » en infraction pénale distincte. La révision de 2005 du Code a apporté des changements à la description des infractions pénales de violence domestique, assoupli les peines pour toute forme d'exécution de ces infractions, en particulier, la violation ou la transgression de mesures juridiques de protection familiale contre la violence domestique constituent désormais des infractions pénales séparées et sanctionnées comme telles.
26. Les infractions spéciales qui ne s'appliquent qu'à la violence au sein d'une relation de couple, actuelle ou ancienne, et non à toute forme d'agression au sein de la famille concernent plus clairement la violence contre les femmes. Les lois qui sanctionnent en particulier la **violence entre partenaires intimes** sont rares en Europe : des bases de données étudiées pour le présent aperçu, il ressort que seuls l'Espagne et le Portugal vont dans ce sens. Par ailleurs, en Slovaquie, la notion de « proche » semble s'appliquer en premier lieu aux adultes.
27. Au **Portugal**, la « violence domestique » est un crime caractérisé (article 152), passible de 1 à 5 ans d'emprisonnement, qui consiste à infliger, de façon répétée ou non, une maltraitance physique ou psychologique sous forme de châtiment corporel, de restriction de la liberté et d'agression sexuelle à un partenaire ou à un ancien partenaire du même sexe ou de sexe différent, ou à une personne vulnérable compte tenu de son âge, d'un handicap, d'une maladie, d'une grossesse ou de sa dépendance financière, qui vit avec l'auteur des faits.
28. La **Slovaquie** a établi la notion de « maltraitance d'un proche » dans son Code pénal pour les cas de violence entre partenaires intimes. Depuis l'amendement de 2005, cette notion sert également à définir les cas aggravés de violations incriminés en général. « Un proche dans l'intention de commettre des actes criminels de chantage (conformément à la Section 189), de viol (Section 199 (2)), de violence sexuelle (Section 200 (2)), d'abus sexuels, (Section 201 (2)), de maltraitance d'une personne proche ou sous sa responsabilité (Section 208) ou des menaces dangereuses (Section 360 (2)) peut aussi être un ancien conjoint, un concubin, un ancien concubin, le parent d'un enfant en commun ou un proche, au sens du paragraphe 4 (voir plus haut), ainsi qu'une personne qui vit ou a vécu sous le même toit que l'auteur des faits ».
29. En **Espagne**, « la violence fondée sur le genre » a été érigée en infraction à part entière et intégrée dans la loi organique 1/2004 du 28 décembre sur les mesures détaillées de protection contre la violence fondée sur le genre. Cette loi définit l'infraction comme « une violence infligée aux femmes par leur conjoint actuel ou ancien ou par un homme avec lequel elles entretiennent ou ont entretenu une relation affective, sous le même toit ou non ». La loi est

interprétée de sorte à requérir une peine plus lourde lorsque les hommes exercent la violence contre des femmes avec lesquelles ils ont une relation intime, étant donné que la violence fondée sur le genre relève du cadre de l'inégalité structurelle entre les femmes et les hommes. Toute femme qui commet un acte similaire contre son partenaire masculin est sanctionnée au titre du Code pénal général et encourt donc une peine moindre.

30. En **Suède**, le Code pénal prévoit depuis 1998 l'infraction de « violation grave de l'intégrité d'une femme », qui concerne les actes punissables répétés commis par un homme à l'encontre d'une femme avec laquelle il a ou avait une relation intime. Tout homme qui se livre à des actes criminels portant atteinte à la vie ou à la liberté de son épouse actuelle, de son ex-épouse ou de sa concubine (voies de fait, menaces et contrainte illicites, agression sexuelle ou autre, exploitation sexuelle, etc.) est condamné pour violation grave de l'intégrité d'une femme au lieu d'actes criminels particuliers. Puisque les actes en question doivent déjà relever en soi du pénal, cette infraction peut aussi être considérée comme une variante de l'approche de la définition de cas aggravés. Elle combine donc les deux approches.

D) Remarques générales sur l'incrimination par le biais d'infractions spécifiques

31. Seules l'Espagne et la Suède ont incorporé dans leur Code pénal des définitions de la violence domestique fondées sur le genre. La notion de circonstance aggravante, qui exige des peines plus lourdes, semble porter plus précisément sur la violence infligée par un partenaire intime, tandis que les infractions spéciales décrites dans les codes pénaux comprennent habituellement la violence dans la sphère familiale en termes très généraux et prennent souvent le soin d'inclure la maltraitance d'enfants et de personnes âgées, ainsi que la violence entre frères et sœurs ou dans d'autres liens relationnels. Cette absence de précision risque de poser problème puisque l'incrimination a des fonctions et des utilisations très différentes selon qu'il s'agit d'enfants (prévention de la maltraitance, par exemple) ou d'adultes. Les dispositions que l'on retrouve dans la législation croate, monténégrine ou norvégienne peuvent même être invoquées pour incriminer les enfants qui se comportent de manière agressive envers leurs parents. En fait, la plupart de ces actes ne seraient probablement pas incriminés ; cette situation révèle un certain flou juridique sur ce qui constitue ou non une infraction.
32. Plusieurs Etats membres envisagent actuellement d'ériger une infraction spécifique ou signalent qu'une législation en la matière est en cours d'élaboration.

2) Mesures de protection

33. La majeure partie de la législation spécifique relative à la violence domestique est surtout axée sur les mesures de protection des victimes contre la réitération des mauvais traitements après que la violence a été commise. Nombre de lois intitulées « loi relative à la violence domestique », « loi relative à la violence familiale » ou « loi relative à la protection contre la violence » ne traitent pas de l'incrimination ni des peines, mais introduisent de nouveaux outils et procédures ayant pour but la sécurité des victimes. Dans certains cas, les Etats membres ont promulgué deux lois distinctes à des moments différents, l'une définissant une infraction pénale, l'autre instaurant des mesures de protection.
34. Dans le deuxième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence, pour avoir une vue d'ensemble des mesures existantes, on a distingué, parmi les ordonnances de protection judiciaire, les ordonnances d'éviction (qui éloignent l'auteur des faits du lieu de résidence pour une période précise ou à titre permanent), les ordonnances de restriction (qui imposent d'autres limites aux actions des auteurs des faits telles que l'éloignement de lieux précis ou l'interdiction de faire usage de la violence) et les ordonnances de non-molestation (qui ordonnent spécialement à l'homme concerné de ne pas contacter ni harceler sa victime). En regardant de plus près les diverses lois

qui ont été promulguées, on se rend compte que ces termes ne sont pas définis uniformément et que les données ont une validité limitée.

35. Bien souvent, les bases de données employées pour la présente étude n'incluent pas suffisamment d'informations pour obtenir un tableau clair du type d'ordonnances pouvant être émises, des instances habilitées à les émettre, des conditions et de la façon dont elles sont exécutées. Certes, il n'est pas simple de décrire précisément, en 400 mots, les pouvoirs des juges, des procureurs et de la police pour protéger les citoyens du danger. L'analyse comparative du type de protection qu'offrent les pays pour protéger les droits fondamentaux des femmes s'inscrira dans le projet de recherche qui vient de débiter. Dans le cadre du présent aperçu, nous décrivons trois types de cadres juridiques, sachant que la précision du classement de tel ou tel Etat membre dans l'une ou l'autre de ces catégories est incertaine lorsque les informations disponibles sont incomplètes.
36. Il convient de noter qu'un grand nombre de systèmes juridiques européens (mais pas tous) s'appuient généralement sur les injonctions de tribunaux pour prévenir les éventuels actes criminels. Les demandeurs d'injonctions doivent démontrer la cause probable et la nécessité d'empêcher une violation irréparable des droits. Par exemple, dans les litiges qui portent sur des biens, l'une des parties peut être interdite temporairement de vendre ou de détruire le bien tant que le tribunal n'a pas procédé à l'examen de l'affirmation de propriété du demandeur. Bien entendu, ce système d'injonctions temporaires peut être appliqué à toute menace de violence qui ne fait pas l'objet d'une législation spécifique. Des lois spéciales sont nécessaires dans le cas de la violence domestique étant donné que les victimes potentielles partagent volontairement leur lieu de résidence, leurs biens et leur famille avec les auteurs potentiels de faits ; et que, par tradition, le droit évite d'intervenir dans cette sphère privée. Cependant, il n'y a pas de nécessité absolue d'adopter des ordonnances de restriction spéciales pour interdire la violence ou le harcèlement si le système juridique peut et tient à employer des mesures générales. A l'heure actuelle, environ deux tiers des Etats membres du Conseil de l'Europe semblent mettre en place une législation spécifique. Cette évolution est particulièrement importante lorsque l'objectif est de refuser à l'auteur d'actes de violence le droit de se rendre ou de vivre dans le foyer commun, qui exige généralement une motivation juridique explicite.
37. Note **sur la terminologie** : Les mesures évoquées dans cette partie ne présupposent pas de condamnation pénale ; les termes « victime » et « auteur d'acte de violence » utilisés dans tout le document ne renvoient pas à une culpabilité ou à une innocence juridiquement constituées. Il importe de comprendre que dans les mesures de protection qui relèvent du droit civil, l'évaluation s'appuie sur un équilibre de probabilités. Pour cette raison, divers garde-fous sont employés contre une éventuelle injustice, tels que le fait d'imposer des mesures pour une durée limitée uniquement, d'exiger une audition des deux parties ou de soumettre une mesure d'urgence à une seconde instance pour examen. Il n'y a pas lieu de traiter ici ces détails. On part du principe général que les risques pour les droits fondamentaux des femmes à la vie, à la liberté et à l'intégrité personnelle justifient les restrictions de la sphère d'action des auteurs potentiels ou présumés d'actes de violence, si des réparations sont possibles en cas d'exécution injuste de ces mesures.

A) Application combinée de la législation sur la police et du droit civil : intervention immédiate d'office et injonctions judiciaires facultatives

38. Lancée par l'Autriche en 1997, cette stratégie est devenue la norme dans une vaste zone géographique incluant des pays germanophones et des Etats membres voisins. Elle a pour objectif d'établir une distance physique immédiate entre l'auteur des actes de violence et sa victime afin d'empêcher toute intimidation supplémentaire et de laisser le temps à cette victime d'obtenir des informations et des conseils, de réfléchir à sa situation et de préparer sa sécurité future. Cette stratégie repose sur les éléments suivants :

- la police a le pouvoir et le devoir d'expulser immédiatement toute personne qui menace de répéter des actes de violence du lieu de résidence de la victime pour une période de 7, 10 ou 14 jours. Il s'agit en l'occurrence d'une intervention d'office, sans qu'une plainte ou demande ait été nécessairement déposée par la victime, qui se fonde sur le devoir de la police de protéger les citoyens du danger ;
 - l'Etat garantit que ses services proposent des conseils compétents et délivrent des informations dans les meilleurs délais – services qui prennent généralement la forme de « centres d'intervention » habilités à recevoir des informations directement de la police et à contacter les victimes ;
 - les victimes sont encouragées à demander au tribunal des injonctions de durée moyenne, qui peuvent transférer le droit exclusif de résidence, régir la garde des enfants ou interdire à l'auteur des actes de violence de les contacter, de les harceler ou de se trouver dans le périmètre du foyer, du lieu de travail ou des établissements scolaires que fréquentent les enfants concernés.
39. En l'occurrence, il n'y a pas de lien direct avec le droit pénal, puisque l'expulsion imposée par la police se fonde sur la possibilité d'une violence future ou d'une escalade de violence. Bien entendu, cela n'exclut pas le devoir de la police d'enquêter en cas de signes d'infraction pénale.
40. A la suite de cette mesure temporaire, le demandeur peut opter pour les injonctions du tribunal, qui relèvent du droit civil ; les centres de conseil sont parfois habilités à soutenir les requêtes de ce type, qui ne sont toutefois pas imposées à moins que la personne qui a besoin d'une protection n'en fasse la demande.
41. Si elle varie dans le détail, cette combinaison d'une intervention forte et directe, mais temporaire, de la police et de la possibilité pour les victimes de faire la demande d'injonctions et d'autres recours au civil (comme le divorce) a été mise en œuvre en Autriche, en République tchèque, en Allemagne, au Liechtenstein, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suisse, en Slovaquie et sous une forme modifiée en Norvège et en Géorgie.
42. L'**Autriche** décrit son cadre juridique de la façon suivante : en vertu de la loi relative à la protection contre la violence, toutes les personnes qui vivent sous le même toit (conjointes, concubines, enfants, proches, mais aussi sous-locataires, colocataires, etc.), qu'ils soient ou non propriétaires, peuvent demander que la police expulse tout cohabitant violent de la maison ou de l'appartement et lui en interdise l'accès. Cette interdiction est applicable au lieu de résidence et à son voisinage immédiat, tel que ses voies d'entrée ou d'accès.
43. La police peut imposer sur-le-champ une expulsion/interdiction du foyer, également lorsque les victimes ont sollicité la police après avoir subi des actes de violence ou par crainte d'en subir d'autres. Dès lors que l'auteur des faits est contraint à l'expulsion/interdiction, la victime n'a plus la possibilité de dire si elle veut ou non qu'une telle mesure soit prise.
44. Si l'auteur des actes de violence ne respecte pas l'interdiction, il commet une infraction administrative (paragraphe 84 du Code de procédure pénale) et est donc passible d'une amende. Même si la personne en danger lui autorise l'accès, il demeure passible de poursuites. L'interdiction de se rendre sur le lieu de résidence dure au maximum 10 jours. Si durant ces 10 jours une demande d'injonction temporaire est déposée auprès du tribunal local, l'interdiction est prolongée d'un maximum de 20 jours. Si la victime estime qu'une protection de longue durée est nécessaire, durant les 10 jours d'interdiction imposés par la police, une demande d'injonction temporaire peut être déposée auprès du tribunal local. En conséquence, l'interdiction imposée par la police sera automatiquement prolongée jusqu'à la décision du tribunal, mais pour un maximum de 20 jours. Par conséquent, il importe de solliciter une injonction aussi rapidement que possible.

45. Les centres d'intervention créés au titre de la loi relative à la protection contre la violence proposent une aide dans le cadre du processus d'obtention d'une injonction. Avec l'injonction temporaire, la protection accordée peut être prolongée jusqu'à trois mois. Toutefois, si des procédures en vertu du droit de la famille (par exemple, de divorce) ont été engagées, la protection est prolongée jusqu'à la fin des procédures. L'injonction temporaire peut interdire l'accès à certains lieux, tels que le lieu de travail ou l'établissement scolaire de la personne en danger ainsi que les contacts avec cette dernière. Il est également possible de demander une injonction temporaire, qu'il y ait eu ou non expulsion du foyer ou interdiction de s'y rendre par la police.
46. Il arrive que la législation relative à ces mesures prenne seulement la forme d'un amendement aux dispositions sur le travail de la police, et que les centres d'intervention centres n'aient pas le statut législatif, mais plutôt de services. Par exemple, le **Liechtenstein** résume ainsi sa loi de 2001 sur la protection contre la violence : « cette loi contient une disposition qui prévoit une protection contre la violence domestique, qui inclut le droit d'expulser du foyer des auteurs potentiels de violence par mesure de précaution. Pour anticiper une grave atteinte à la vie, à la santé ou à la liberté d'une personne, la police peut, par mesure de précaution, expulser l'auteur potentiel de violence et émettre une ordonnance de restriction temporaire et, ce faisant, proposer une protection adéquate à la victime potentielle de violence domestique. Cette disposition entend rompre avec la pratique qui contraint les victimes de violence familial (principalement des femmes et des enfants) à abandonner le foyer ».
47. Aux Pays-Bas et en Norvège, l'avocat de la partie poursuivante joue un rôle dans l'émission d'ordonnances d'expulsion, ou a autorité pour ce faire. Il semblerait que cela n'implique pas que des poursuites pénales aient été engagées, mais témoigne plutôt de la volonté que la décision n'incombe pas uniquement à la police. L'interdiction de visites (y compris l'expulsion du lieu de résidence) en **Norvège** peut donc être imposée « s'il y a lieu de croire qu'une personne risquerait autrement
- a) de commettre une infraction pénale contre une autre personne
 - b) de poursuivre une autre personne, ou
 - c) de toute autre façon, de perturber la tranquillité de cette autre personne ».
48. Il s'agit d'une mesure préventive qui vise à garantir la sécurité et peut être imposée à la demande de la personne à protéger ou dans l'intérêt général. Limitée à trois mois, celle-ci doit être présentée au tribunal dans les cinq jours.
49. En outre, le Luxembourg exige de la police qu'elle demande l'autorisation du parquet et met l'accent sur les fonctions étroitement liées des différentes mesures. Il indique que sa loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique autorise l'expulsion immédiate de l'auteur d'actes de violence domestique. L'article I de la loi dispose :
- « Dans le cadre de ses missions de prévention des infractions et de protection des personnes, la Police, avec l'autorisation du procureur d'Etat, expulse de leur domicile et de ses dépendances les personnes contre lesquelles il existe des indices qu'elles se préparent à commettre à l'égard d'une personne proche avec laquelle elles cohabitent une infraction contre la vie ou l'intégrité physique, ou qu'elles se préparent à commettre à nouveau à l'égard de cette personne, déjà victime, une infraction contre la vie ou l'intégrité physique. »*
50. La mesure d'expulsion prend fin de plein droit le 10^e jour suivant celui de son entrée en vigueur sous réserve des dispositions de l'article 1017-1 du nouveau Code de procédure. L'article 1017-1 du nouveau Code de procédure civile dispose :
- « Dans les cas où l'une des personnes énumérées à l'alinéa suivant a bénéficié de la protection d'une mesure d'expulsion fondée sur l'article 1er de la loi sur la violence*

domestique, elle peut, par simple requête, demander au président du tribunal d'arrondissement de prononcer à l'égard de la personne expulsée une interdiction de retour au domicile pour une période maximale de trois mois consécutive à l'expiration de la mesure d'expulsion, et ce sans égard aux éventuels droits réels ou personnels de la personne expulsée par rapport au domicile. »

La mesure d'expulsion de l'auteur d'actes de violence domestique vise à réaliser les trois objectifs suivants:

- la prévention immédiate des actes de violence domestique dans les situations aiguës ;
- la responsabilisation des auteurs de violence, notamment en vue d'une prévention à long terme ;
- la prise de conscience au niveau de la société de la gravité et de la spécificité de la violence domestique.

51. Etant donné qu'à elle seule l'expulsion est insuffisante pour atteindre ces objectifs, la loi repose sur un concept global, composé de cinq éléments essentiels, intimement liés les uns aux autres : les circonstances aggravantes, l'expulsion par la police de l'auteur de violences, les procédures de référé spéciales, le renforcement du rôle des associations de défense des droits des victimes et la collecte de statistiques.

B) Ordonnances de protection émises directement par les tribunaux civils

52. Avec ce type de législation, l'intervention directe de la police n'est pas prévue ou se limite aux situations qui exigent une arrestation ; le pouvoir d'émettre des ordonnances restrictives de toute sorte est réservé aux tribunaux. Les ordonnances de protection sont, comme dans le modèle précédent, indépendantes des poursuites pénales ; néanmoins, les conditions pouvant entraîner l'émission de l'ordonnance varient considérablement. Alors que certains Etats membres observent la règle stricte que seules les personnes qui recherchent une protection peuvent faire une demande d'injonction, plusieurs lois spéciales qui intègrent les ordres de restriction permettent à des tierces parties de faire une demande d'ordonnance au nom de la victime.
53. Par exemple, la loi bulgare de 2005 sur la protection contre la violence domestique donne droit à la victime de recourir à la protection du tribunal. Les ordonnances de tribunaux peuvent exiger que l'auteur d'actes de violence domestique s'abstienne de commettre de tels actes ; l'expulser du lieu de résidence conjoint pour une période donnée ; lui interdire de s'y rendre de même que sur un lieu de travail ou d'autres lieux ; accorder la garde provisoire d'un enfant à la personne qui n'a pas commis d'actes de violence ; obliger la personne violente à suivre des programmes spécialisés ; ou orienter les victimes vers des programmes de réhabilitation. Une **procédure civile spéciale d'urgence sui generis**, quoique similaire à la procédure civile rapide, a été créée. La législation relative à la violence domestique contient également des éléments de procédure pénale (l'auteur des faits doit être condamné à une amende) mais reste dans le cadre du droit civil, qui prévoit une charge de la preuve plus favorable aux victimes. Les procédures pour l'établissement d'une ordonnance de ce type peuvent être engagées à la demande de la victime, de la Direction de l'assistance sociale, d'un frère, d'une sœur ou d'un parent direct de la victime.
54. La loi bulgare s'applique à « toute personne devenue victime de violences domestiques, commises par un conjoint ou un ancien conjoint, une personne avec qui elle est ou a été de fait en cohabitation maritale, le géniteur de son enfant, un parent en ligne directe (ascendant ou descendant), un frère ou une sœur, un parent par alliance jusqu'au second degré, un tuteur ou un parent d'accueil ».
55. L'**Albanie** a intégré les ordonnances d'expulsion dans le Code de la famille en 2003 et, en 2007, la législation « sur les mesures contre la violence domestique » est entrée en vigueur.

Cette dernière est similaire à la législation bulgare en ce qu'elle couvre l'ensemble des relations familiales et prévoit une procédure rapide dans les tribunaux civils. En plus de l'ordonnance normale de protection, il existe une *ordonnance de protection d'urgence* pouvant être émise dans les 48 heures lorsque l'auteur des actes de violence représente une menace directe et immédiate à la sécurité, à la santé ou au bien-être de la victime ou d'autres membres de la famille.

Ici aussi, la demande d'ordonnance de protection d'urgence peut être faite par :

- a. la victime elle-même ;
 - b. le représentant légal ou l'avocat de la victime ;
 - c. la police/le parquet ;
 - ç. un membre de la famille de la victime ;
 - d. les représentants des services sociaux.
56. Des cadres similaires pour les ordonnances de protection sont prévus à Chypre, en Bosnie-Herzégovine (dans les deux entités) et (de façon moins détaillée) en Roumanie.
 57. En **Turquie** également, les ordonnances de protection peuvent être accordées à la demande de la victime « ou à la demande de toute autre personne qui a connaissance de ce type de violence domestique ». La *Loi No 4320 relative à la protection de la famille* est entrée en vigueur en janvier 1998 ; sa portée a été élargie et la loi révisée est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2008. Selon ce texte, les juges de tribunaux spécialisés dans les affaires familiales peuvent décider de prendre toute mesure de précaution contre l'auteur des actes de violence, y compris l'éloignement du lieu de résidence du conjoint. S'ils l'estiment approprié, les juges peuvent, en vertu de la loi, ordonner à l'auteur des actes de violence de « s'inscrire dans un établissement de soins pour faire l'objet d'un examen ou d'un traitement ».
 58. Parmi les Etats membres qui ont introduit des ordonnances de protection par le biais de lois spécifiques, peu nombreux sont ceux qui semblent suivre le principe du droit civil traditionnel selon lequel la demande d'ordonnance de protection exige l'initiative ou le consentement de la victime. D'après les informations disponibles, ce serait le cas de la Finlande, de l'Italie et de la Suisse.
 59. En **Finlande**, la loi sur les ordonnances de restriction (1998) a été introduite pour permettre d'interdire toute tentative de contacter la personne protégée. Elle a été complétée début 2005 pour pouvoir être appliquée également lorsque la personne protégée par l'ordonnance et la personne à qui cette ordonnance a été imposée vivent sous le même toit, alors qu'auparavant l'émission d'une ordonnance de restriction n'était pas envisageable dans ce cas. Les nouvelles dispositions sur l'ordonnance de restriction au sein de la famille peuvent aussi s'appliquer lorsque les personnes vivent ensemble pour des raisons autres que la relation de couple. La personne qui fait l'objet d'une ordonnance de restriction au sein de la famille doit quitter le lieu de résidence et ne pas y revenir. Elle n'est pas non plus autorisée à rencontrer ni à contacter de quelque manière que ce soit la personne protégée par l'ordonnance ; il lui est également interdit de la persécuter. Ce type d'ordonnance peut être étendu pour couvrir également le fait de se trouver à un autre endroit donné, par exemple, le voisinage du lieu de résidence partagé. Le tribunal peut imposer cette mesure, semble-t-il, à la demande de la personne qui recherche une protection et non de parties tierces.
 60. De la même manière, l'**Italie** a introduit les « ordonnances d'expulsion » en réponse à la demande des victimes de pouvoir rester chez elles. La loi de 2001 dispose que le juge peut ordonner l'expulsion immédiate du proche violent des lieux fréquentés par la famille (lieu de travail, établissement scolaire des enfants, etc.) si son comportement cause de graves torts à l'intégrité physique ou morale ou à la liberté personnelle de la famille, lorsque les faits ne sont pas passibles de poursuites.

61. Les dispositions du Code civil **Suisse**, qui a été amendé en 2006, concernant la protection des individus (article 28) ont été complétées par des mesures générales contre la violence, les menaces ou le harcèlement ainsi que par des mesures spéciales sur la violence domestique. La législation porte non seulement sur la violence domestique mais aussi sur d'autres formes de violence, telles que la persécution. Les mesures qui peuvent être ordonnées par les tribunaux consistent, en particulier, à interdire à la personne accusée de tels actes de s'approcher à une certaine distance du lieu de résidence de la victime, à lui interdire l'accès à certains lieux ou de prendre contact avec la victime. Si la victime et l'auteur des actes de violence partagent le même foyer, le tribunal peut aussi ordonner l'expulsion de ce dernier pour une période donnée.
62. Dans l'ensemble, il semble que les Etats membres s'appuient soit sur les mesures liées à la police, comme c'est le cas pour le groupe (A), afin de garantir une séparation immédiate de l'auteur de violences et de la victime, auquel cas ils considèrent généralement les demandes d'injonctions de tribunaux comme un droit citoyen qui ne peut être exercé par une quelconque partie tierce ; soit sur les mesures prises directement par les tribunaux, comme c'est le cas pour le groupe (B), et jugent nécessaire que des parties tierces prennent l'initiative d'intervenir, puisqu'il peut être à la fois difficile et dangereux pour une femme qui vit dans un climat de violence domestique de se tourner vers les pouvoirs publics pour obtenir de l'aide.

C) Ordonnances de protection émises au cours de procédures pénales

63. Bien que nombre de législations relatives à la violence en milieu familial se concentrent exclusivement sur le droit civil, sur le droit de la famille et sur les mesures de protection sociale, dans certains cadres juridiques les injonctions de tribunaux et les ordonnances de restriction sont prévues soit uniquement dans le droit pénal, soit à la fois dans le droit civil et le droit pénal.
64. Certaines de ces lois, de nature procédurale, peuvent prendre effet à l'exclusion d'injonctions civiles mais avoir pour objectif le traitement des affaires plus graves. Par exemple, en France, la loi du 12 décembre 2005 qui « se rapporte à la récidive des infractions pénales a facilité l'interdiction de l'auteur d'actes de violence de se rendre chez la victime à tous les stades de la procédure devant les juridictions pénales et prévoit, si nécessaire, la possibilité de traitement médical, social ou psychologique ». L'Islande a également amendé sa législation procédurale en 2000 pour permettre l'émission d'ordonnances de protection.
65. La **Hongrie** a amendé son Code pénal en 2005 en vue d'introduire une ordonnance restrictive en tant que règle de conduite sous la supervision d'un agent de probation. Cette mesure peut être appliquée lorsqu'il y a condamnation avec sursis, ou mise en liberté conditionnelle. Selon le Code de procédure pénale, la restriction peut être ordonnée dès lors qu'il y a suspicion au-delà de tout doute raisonnable d'un crime passible d'emprisonnement ; notamment s'il y a lieu de supposer que si l'auteur des actes de violence continue d'occuper le lieu conjoint de résidence, il risque d'influencer ou de menacer le témoin, donc, de faire échouer l'instruction ou de la rendre plus difficile, ou encore de commettre l'acte qu'il a déjà tenté de commettre ou tout autre acte de violence contre la victime. Imposée au lieu d'une détention en maison d'arrêt, l'ordonnance restrictive a pour but de protéger la victime et de lui permettre de témoigner en vue d'une condamnation. Dans ce cadre, les preuves sur lesquelles se fonde l'action pénale doivent être garanties avant de pouvoir ordonner toute protection de la victime.
66. L'**Estonie**, qui suit un double modèle, a incorporé de nouveaux paragraphes en 2006 dans son Code de procédure civile pouvant être invoqués en cas de violence domestique, même s'ils sont formulés de manière générale : « pour protéger la vie d'une personne ou d'autres droits individuels, le tribunal peut appliquer une ordonnance de restriction ou d'autres mesures basées sur le paragraphe 1055 de la loi sur les obligations. Ce type de mesures peut être appliqué dans une période pouvant aller jusqu'à trois ans ». La loi dispose également qu'« avant d'appliquer une ordonnance de restriction ou une autre mesure de protection des

droits personnels, le tribunal entend la personne pour laquelle l'application de ce type de mesure est demandée et la personne dans l'intérêt de laquelle la procédure est conduite. Le cas échéant, le tribunal entend également les proches des personnes citées précédemment, et les pouvoirs publics de leur lieu de résidence ». La condition d'audition des deux parties porte à croire que ces mesures ne prévoient pas de protection immédiate. Néanmoins, lorsqu'une affaire pénale est engagée, des ordonnances de restriction temporaire d'urgence sont également prévues pour interdire tout contact et ainsi protéger la vie privée d'une personne ou tout autre droit personnel. Ce type d'ordonnance restrictive peut être appliqué uniquement avec le consentement de la victime. A la demande de la victime ou de la partie poursuivante, l'ordonnance de restriction temporaire peut être annulée ou ses conditions modifiées.

67. En **Slovaquie**, la loi sur la violence contre les proches habilite le tribunal à émettre des ordonnances de restriction temporaire, qui comprennent l'expulsion du lieu de résidence, à la demande de la victime, mais exigent que suive une action pénale. « Au moment de l'émission d'une décision d'urgence, le tribunal donne l'obligation au plaignant de déposer un recours pour engager une procédure devant la cour ou le tribunal arbitral dans un délai donné ; si les procédures concernées peuvent débiter sans dépôt de recours, la juridiction émet une décision sur le début de la procédure ». Ce point est particulièrement important puisque les actions pénales pour violence domestique exigent le consentement de la victime : « les procédures pénales ne peuvent être engagées et, au cas où elles seraient déjà engagées, ne peuvent se poursuivre si la victime n'a pas donné son consentement ni retiré son consentement aux procédures pénales. Le droit de retirer ce consentement concerne des infractions spécifiques, telles que la violence contre une personne, l'atteinte à la santé, la limitation des libertés individuelles et le viol ».
68. Les Etats membres qui ont une politique agressive d'action pénale ne laissant pas aux victimes la possibilité de retirer leur consentement, comme le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni, associent les mesures de protection à la procédure pénale et peuvent les imposer non seulement à la demande de la victime, mais aussi lorsqu'elles sont jugées d'intérêt public, voire même contre la volonté explicite de la victime.
69. Enfin, seuls quelques Etats membres, notamment la Grèce et Monaco, ont établi une procédure de médiation dans la législation pénale sur la violence domestique. Les bases de donnée n'évoquent pas de mesures visant à garantir la sécurité des femmes en cas de procédures de médiation.

D) Législation spéciale sur la protection des femmes contre la violence : description non disponible en détail

70. Les bases de données évoquent plusieurs textes de lois récents visant à la protection contre la violence domestique. Toutefois, soit les descriptions ne sont pas encore disponibles en *anglais*, soit elles ne dressent pas un tableau clair des conditions sous lesquelles la protection est proposée.
71. Par exemple, la **Géorgie** indique dans la base de données de l'ONU que : « La loi sur l'élimination de la violence domestique, sur la protection et l'assistance aux victimes de violence a été établie et adoptée le 25 mai 2006. Elle entend jeter les bases de la protection des droits et des libertés des membres de la famille par la reconnaissance de l'égalité de leurs droits, leur sécurité physique et psychologique, des garanties juridiques pour la protection des valeurs familiales, ainsi que la protection et la réhabilitation des victimes de violence. La loi énonce les grandes caractéristiques de la violence domestique, spécifie des points de nature juridique et organisationnelle pour l'identification et l'élimination de la violence domestique, et des garanties pour la protection et l'assistance sociale et juridique des victimes de violence domestique ». Ce résumé ne précise pas quelles garanties de protection peuvent être données ni qui est habilité à les donner.

72. Parmi les pays qui disposent de lois spéciales sur la violence domestique, qui incluent les ordonnances de protection ou mandatent le tribunal pour « imposer les mesures nécessaires » soit directement soit en confirmant les actions d'un autre pouvoir public tel que la police, citons la Grèce (2006), l'Irlande (2002), la Roumanie (2003), Saint-Marin (2008), l'ex-République yougoslave de Macédoine (2004) et l'Ukraine (2001). Pour ces Etats membres, le niveau actuel d'information est insuffisant pour les rattacher clairement aux catégories citées précédemment.
73. En outre, plusieurs textes de procédure ont pour but de garantir que la protection est accordée effectivement et rapidement, par exemple, en Croatie et à Malte ; il conviendrait de les étudier dans le contexte du système juridique concerné.

Remarques

74. Plusieurs questions auxquelles il est impossible de répondre dans le présent aperçu transnational se posent :
- Si les ordonnances de protection sont subordonnées à une action pénale et qu'en l'absence de protection les femmes ne puissent témoigner à cause de craintes fondées de représailles ou d'intimidation, il y a de fortes chances pour qu'aucune ordonnance de protection ne soit prononcée et que l'incrimination ne soit pas appliquée. Existe-t-il des dispositions juridiques dans les Etats membres pour résoudre ce dilemme ?
 - Dans quelles circonstances les ordonnances de restriction ou de protection doivent-elles être imposées par les autorités ou demandées par des tierces parties sans l'accord de la victime ou contre sa volonté ?
 - Le devoir de la police de protéger les citoyens d'un danger imminent justifie-t-il les mesures temporaires contre la volonté des personnes en danger, comme en cas d'incendie ou d'inondation ? Pour la violence domestique, il n'existe pas de seuil défini de danger. A quel moment l'intervention visant à protéger la femme franchit-elle la barrière pour devenir une atteinte à ses droits fondamentaux ?
 - Lorsque les mesures de protection exigent une décision judiciaire, comment les cadres juridiques garantissent-ils la rapidité et l'efficacité des mesures (y compris de leur exécution) et assurent-ils par conséquent une réelle sécurité ?

3) Législation sur l'obligation de l'Etat de proposer des services d'aide aux victimes

75. Les constatations du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (*United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women* ou *CEDAW*) dans les affaires contre l'Autriche et la Hongrie montrent clairement que les Etats partie à la convention sont tenus de proposer une aide effective aux femmes contre toute violence, dans tout cas individuel. Si l'absence de réaction de la police était l'un des principaux aspects en cause dans ces affaires, les services tels que la mise à disposition de lieux sûrs, d'informations et de conseils compétents font aussi partie intégrante, dans ce contexte, des obligations de l'Etat en matière de droits de l'homme.
76. Les bases de données fournissent relativement peu d'informations sur les garanties législatives de services et d'aide (ce qui n'est pas la même chose que l'offre réelle de services !). Il ne semble pas y avoir de reconnaissance globale de la nécessité de ce type de législation, indissociable du système de services sociaux que propose habituellement l'Etat. En règle générale, les enquêtes de suivi ne s'interrogent pas sur ce type de législation.
77. Toutefois, le **Danemark** fait rapport en ces termes pour la base de données de l'ONU sur la législation visant à donner aux femmes victimes de violence domestique le droit à ces

services :

78. « En 2004, le gouvernement danois a incorporé un nouvel article dans la loi relative aux services sociaux, qui prévoit le devoir des municipalités de proposer un hébergement provisoire aux femmes qui ont été exposées à la violence, à des menaces de violence ou à une crise de ce type en lien avec le milieu familial ou avec un concubin. La femme, qui peut être accompagnée par ses enfants, est prise en charge et aidée pour la durée de l'hébergement.
79. Les abris ou hébergements provisoires ne sont gratuits ni pour la femme ni pour ses enfants. La mairie fixe un tarif pour chaque service municipal. L'Etat rembourse 50 % des frais engagés par la municipalité pour l'hébergement, conformément à l'article 109. Dans certains cas, une dispense de paiement est possible ou la municipalité couvre les dépenses.
80. En 2008, le gouvernement danois a intégré de nouveaux paragraphes dans la loi relative aux services sociaux exigeant des municipalités qu'elles nomment des conseillers pour les victimes de violence (femmes avec enfants). Après le séjour de la femme et des enfants en foyer pour femmes battues, les conseillers les aident dans leur nouvelle vie à accomplir les démarches liées au logement, au travail, à l'école, aux services de garde des enfants, etc. ».
81. La Norvège prévoit également de faire des abris pour femmes battues un service obligatoire.
82. En Slovénie et au Royaume-Uni, la législation dispose que les femmes contraintes de quitter un partenaire violent remplissent les conditions nécessaires à l'obtention d'un logement social.

III. RESUME

83. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation prévoit des ordonnances de protection ou les régleme, en vue principalement d'imposer des restrictions aux auteurs apparents d'actes de violence pour garantir que ces derniers n'accèdent pas au domicile de la femme qui doit être protégée, ne la harcèlent pas ni ne tentent de la rencontrer, de l'intercepter ou de la contacter. Ces restrictions, dont la durée possible varie, peuvent être imposées d'office par une autorité.
84. En tant que telles, les dispositions visant spécifiquement à incriminer la violence en milieu familial sont moins fréquentes. Relativement peu d'Etats membres mettent en place des cadres juridiques qui permettent l'introduction d'une action pénale et une condamnation quelle que soit la volonté de la victime, y voyant à la fois une obligation de l'Etat et un moyen potentiel de faire cesser effectivement la violence faite aux femmes. Les informations communiquées pour les diverses bases de données révèlent qu'on croit peu, sauf exceptions notables, en la probabilité ou en l'utilité d'obtenir une proportion importante de condamnations.
85. Les définitions juridiques de la violence domestique sont rarement fondées sur le genre ; les actes de maltraitance entre membres d'une famille sont généralement définis de façon très générale, en particulier selon un cadre qui inclut la maltraitance des enfants et des personnes âgées. Ces définitions figurent souvent dans des lois qui ne prévoient que des actions civiles ou des recours procéduraux et ne s'appliquent donc pas clairement au droit pénal. Les définitions plus larges ne permettent pas de déterminer jusqu'à quel point elles peuvent effectivement s'appliquer en droit pénal. Par conséquent, d'un point de vue juridique, les mesures de protection ne sont pas articulées de façon satisfaisante avec les codes pénaux.
86. Plusieurs « sphères d'affinités » se dégagent de la grande variété d'approches législatives à l'égard de la violence domestique en Europe. La définition de la violence à l'encontre d'un(e) conjoint(e) ou d'un(e) ancien(ne) partenaire comme infraction aggravée semble ainsi répandue dans les pays francophones et dans les pays en lien avec la tradition juridique française, tandis

que le modèle basé sur la coordination de l'action de la police et des possibilités d'action civile est courant dans les pays germanophones et les pays voisins. Les Etats membres qui ont rejoint le Conseil de l'Europe après 1990 ont davantage tendance à instaurer une définition juridique de la violence domestique, qu'ils jugent apparemment utile pour conférer à la violence dans la sphère privée le statut de problème d'intérêt public.

87. La possibilité d'établir le droit de la victime à la sécurité, à la protection, aux services et à la justice dans un cadre juridique semble avoir moins retenu l'attention que les cadres plus conventionnels.