



ORDONNANCES D'URGENCE
D'INTERDICTION
DANS LES CAS DE
VIOLENCE DOMESTIQUE :
ARTICLE 52
DE LA CONVENTION
D'ISTANBUL



Série de documents sur 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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**ORDONNANCES D'URGENCE
D'INTERDICTION
DANS LES CAS DE
VIOLENCE DOMESTIQUE :
ARTICLE 52
DE LA CONVENTION D'ISTANBUL**

**Série de documents sur 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**

Document préparé par :

Rosa Logar

Directrice générale, Centre d'intervention
contre la violence domestique,
Vienne, Autriche

et

Johanna Niemi

Professeure, Études de genre dans le droit
Faculté de droit,
Université d'Helsinki, Finlande

Édition anglaise :
*Emergency barring orders in situations
of domestic violence: Article 52
of the Istanbul Convention*

*Les opinions exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteures
et ne reflètent pas nécessairement la
politique officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de
traduction de tout ou d'une partie du
document doit être adressée à la Direction
de la Communication (F-67075 Strasbourg
ou publishing@coe.int). Toute autre
correspondance relative à ce document
doit être adressée à la Division Égalité
de la Direction Générale Démocratie.

Tous les liens internet cités dans le
présent document ont été vérifiés
pour la dernière fois le 12 mai 2017.

Couverture et mise en page: Service
de la production des documents et des
publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photos: Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une
relecture typographique et grammaticale
de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, août 2017
Imprimé au Conseil de l'Europe

Table des matières

INTRODUCTION	5
L'obligation de protection incombant à l'État	6
Les ordonnances de protection en droit international	8
PORTÉE DE L'ARTICLE 52	9
L'ordonnance d'urgence d'interdiction en tant que mesure visant à assurer la sécurité des victimes de violence domestique ou des personnes en danger	10
ANALYSE DES OBLIGATIONS ÉNONCÉES PAR L'ARTICLE 52 DE LA CONVENTION D'ISTANBUL	13
Obligation de protection en cas de danger immédiat	13
Régimes juridiques (pénal, administratif, civil) dont peuvent relever les ordonnances d'urgence d'interdiction	15
Éléments constitutifs d'une ordonnance d'urgence d'interdiction efficace	18
MISE EN BALANCE DES DROITS ET DES GARANTIES JURIDIQUES DANS LE CONTEXTE DES ORDONNANCES D'URGENCE D'INTERDICTION	26
Vie privée et autres droits en jeu	26
Garanties juridiques	28
MISE EN ŒUVRE DES ORDONNANCES D'URGENCE D'INTERDICTION : EXEMPLES DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE	30
Mise en place d'ordonnances d'urgence d'interdiction : aperçu de la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe	30
Autriche	32
Bulgarie	37
Pays-Bas	40
Espagne	43
CONCLUSIONS	47
LISTE DE CONTRÔLE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ORDONNANCES D'URGENCE D'INTERDICTION	49
PRINCIPALES RESSOURCES DU CONSEIL DE L'EUROPE	51
BIBLIOGRAPHIE	52

Introduction

La protection des victimes est au cœur de toute réponse coordonnée et stratégique à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique. Elle doit être mise en œuvre parallèlement à une action adéquate et efficace en matière de prévention, de services et de poursuites. Dans les situations de danger immédiat, le moyen le plus efficace de protéger les victimes de violence domestique et de garantir leur sécurité consiste à maintenir une distance physique entre la victime et l'auteur des violences¹.

L'article 52 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, « la Convention d'Istanbul ») fait obligation aux États parties de garantir la protection des victimes de violence domestique, notamment en contraignant l'auteur², sur la base d'une ordonnance d'urgence d'interdiction, à quitter et à rester éloigné du domicile de la victime ou de la personne en danger et à ne pas entrer en contact avec elle.

Ces mesures (aussi appelées « ordonnances d'éloignement ») reflètent un changement d'orientation radical en matière d'intervention dans les affaires de violence domestique. En pareille situation, en effet, c'est généralement la victime qui est contrainte de fuir le domicile, souvent avec des enfants à charge, en emportant très peu d'effets personnels et pour une durée indéterminée. Conscients de l'injustice de cette situation, les rédactrices et rédacteurs de la Convention d'Istanbul ont voulu faire porter cette pression sur l'auteur de l'infraction en l'éloignant du lieu de résidence de la victime et en l'empêchant d'y revenir (« pour une période de temps suffisante ») ou de contacter la victime. L'auteur d'actes de violence domestique peut également être arrêté et placé en détention. Cette détention est généralement de courte durée (une ou deux

-
1. 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, paragraphe 264.
 2. Aux fins du présent document, le terme « auteur » sert à décrire toute personne qui a recours délibérément à un comportement violent et abusif pour exercer son emprise sur sa/son partenaire ou ancien-e partenaire, que l'intéressé-e ait été ou non accusé-e, poursuivi-e ou condamné-e.

nuits) de sorte que la victime se retrouve sans protection une fois la personne libérée. Il convient par conséquent de prévoir une protection supplémentaire sous la forme d'ordonnances.

Aussi le présent document a-t-il pour objet d'appuyer la mise en œuvre de l'article 52 de la Convention d'Istanbul relatif aux ordonnances d'urgence d'interdiction en donnant aux responsables politiques et aux professionnels des conseils pratiques sur la manière de recourir utilement à cette mesure de protection des victimes de violence domestique en situation de danger immédiat afin de leur épargner des actes de violence supplémentaires (et souvent plus graves) de la part de l'auteur. Il commence par examiner dans les détails la nature de cette disposition et les mesures qu'il convient d'adopter pour remplir les obligations qu'elle énonce. Il analyse ensuite les droits et garanties juridiques pertinents dans le contexte des ordonnances d'urgence d'interdiction. Les dernières sections contiennent des exemples concrets de mise en œuvre de cette mesure dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'une liste de contrôle pour la mise en place et la mise en œuvre des ordonnances d'urgence d'interdiction.

L'obligation de protection incombant à l'État

Au cours des 20 dernières années, l'idée s'est imposée progressivement dans le droit international concernant les droits humains que la protection de droits fondamentaux – comme le droit à la vie, à l'intégrité physique et à la vie privée – exigeait des États non seulement qu'ils s'abstiennent d'user de violence contre leurs citoyen-ne-s et les autres personnes relevant de leur juridiction, mais également qu'ils assurent un certain degré de protection contre les actes de violence commis par d'autres membres de la société. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Cour ») a toujours maintenu que certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme – et plus particulièrement les articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction de la torture) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) – exigeaient des États non seulement qu'ils s'abstiennent de violer ces droits, mais également qu'ils adoptent des garanties juridiques et des pratiques afin d'empêcher des acteurs non étatiques de commettre de tels agissements. On s'accorde généralement aujourd'hui à admettre que les États sont tenus d'appliquer certaines normes élémentaires de protection des individus contre la violence.

À cet égard, l'affaire *Osman c. Royaume-Uni* a été l'occasion pour la Cour de rendre un arrêt de principe important en 1998. Dans cette décision, les juges de

Strasbourg ont reconnu l'obligation pour les autorités de protéger un individu dont la vie est menacée par les actes criminels d'un tiers. Cette obligation a été confirmée dans plusieurs arrêts ultérieurs relatifs à la violence domestique³.

La diligence voulue constitue la norme de protection. Ce principe est énoncé à l'article 5 de la Convention d'Istanbul qui prévoit l'obligation pour les États de prévenir, enquêter sur, punir et accorder une réparation pour les actes de violence couverts par le champ d'application de la Convention. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation Rec(2002)5 aux États membres sur la protection des femmes contre la violence, a également demandé aux autorités publiques de faire preuve de suffisamment de vigilance pour prévenir, instruire et réprimer les actes de violence.

Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a confirmé la norme de diligence voulue dans ses communications relatives à la violence domestique⁴ et dans sa Recommandation générale 28(2010)⁵.

L'article 18 de la Directive de l'Union européenne établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (Directive sur les droits des victimes, 2012/29/UE) énonce une obligation générale de protéger les victimes, tout en laissant aux États membres une marge d'appréciation concernant les mesures à prendre.

Enfin, la Cour mentionne elle aussi la norme de diligence voulue dans son arrêt de principe *Opuz c. Turquie* (2009)⁶. Dans plusieurs affaires récentes, elle a estimé que le fait pour un État de ne pas protéger une victime et de ne pas enquêter sérieusement sur des actes de violence domestique peut constituer une violation des articles 2 (droit à la vie)⁷, 3 (interdiction de la torture)⁸ et/ou 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)⁹ de la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Voir par exemple *A. c. Croatie* (2010), paragraphe 60; *Bevacqua c. Bulgarie* (2008), paragraphe 65; *Kontrova c. Slovaquie* (2007), paragraphe 49.

4. Voir *Yildirim c. Autriche* (2007) et *Goekce c. Autriche* (2007).

5. Recommandation générale n 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, paragraphe 19, in http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/28&Lang=en

6. Voir en particulier les paragraphes 77 à 86 et 131 à 149.

7. Dans *Opuz c. Turquie* (2009).

8. Dans *E.S. c. Slovaquie* (2009), *Valiulienė c. Lituanie* (2013), *Eremia et autres c. République de Moldova* (2013), *Mudric c. République de Moldova* (2013) et *B. c. République de Moldova* (2013).

9. Dans *A. c. Croatie* (2010) et *Hajduova c. Slovaquie* (2010).

Selon l'*Étude analytique des résultats du quatrième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les États membres du Conseil de l'Europe* de 2014¹⁰, 36 États membres se sont dotés d'un cadre législatif permettant aux autorités compétentes de rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction.

Les ordonnances de protection en droit international

Les instruments juridiques et la jurisprudence internationaux prêtent une attention croissante aux ordonnances de protection en général et aux ordonnances d'urgence d'interdiction en particulier, dans le cadre de la protection contre la violence domestique que les États sont tenus d'assurer.

La Convention d'Istanbul est le premier traité international incluant une obligation spécifique de protection contre la violence sur la base d'ordonnances de protection. La Directive 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne et le Règlement n° 606/2013/UE relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile viennent compléter cette obligation en imposant aux États membres de l'Union de reconnaître les ordonnances de protection rendues dans d'autres États membres, introduisant ainsi une véritable application transfrontalière de ces instruments. De plus, la Conférence de La Haye de droit international privé évalue actuellement la faisabilité et la nécessité de normes internationales mondialement reconnues sur la reconnaissance et l'application des ordonnances rendues par des juridictions civiles étrangères. Cette évolution est encourageante et démontre l'importance attachée au renforcement des mesures de protection des personnes confrontées à la violence domestique.

10. Conseil de l'Europe, *Étude analytique des résultats du quatrième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les États membres du Conseil de l'Europe*, 2014 <https://rm.coe.int/16805915ea>

Portée de l'article 52

L'objet de l'article 52 de la Convention d'Istanbul est de mettre en place une mesure efficace de protection des victimes en situation de danger immédiat de répétition d'actes de violence domestique dirigés contre elles. À cette fin, il énonce l'obligation de conférer aux autorités compétentes le pouvoir d'ordonner à l'auteur de l'infraction de quitter le lieu de résidence de la victime avec interdiction d'y revenir ou de contacter la personne. Il appartient aux autorités compétentes d'évaluer l'imminence du danger. Les rédactrices et rédacteurs de la Convention ont également laissé aux États le soin de déterminer, conformément à leur ordre juridique et constitutionnel, l'autorité compétente pour rendre de telles ordonnances et la procédure à suivre.

Article 52 – Ordonnances d'urgence d'interdiction

Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les autorités compétentes se voient reconnaître le pouvoir d'ordonner, dans des situations de danger immédiat, à l'auteur de violence domestique de quitter la résidence de la victime ou de la personne en danger pour une période de temps suffisante et d'interdire à l'auteur d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne en danger ou de la contacter. Les mesures prises conformément au présent article doivent donner la priorité à la sécurité des victimes ou des personnes en danger.

L'obligation de rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction en faveur des personnes confrontées à la violence domestique, telle qu'elle est énoncée à l'article 52, s'inscrit dans un système plus large de mesures protectrices prônées par la Convention d'Istanbul. Les ordonnances d'urgence d'interdiction sont accompagnées entre autres par l'obligation de mettre en place des ordonnances d'injonction ou de protection assurant la défense à plus long terme des personnes confrontées à la violence domestique et à d'autres formes de violence envers les femmes (article 53), l'obligation pour les autorités de maintien de l'ordre de répondre immédiatement aux appels à l'aide (article 50) – y compris en cas de violation d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou d'une ordonnance de protection – et d'évaluer le niveau de risque pesant sur la personne en danger (article 51).

L'objet de l'article 52 est donc de conférer une protection instantanée en situation de danger immédiat en séparant physiquement la victime et l'auteur. Une telle mesure peut contribuer à empêcher la récurrence et envoyer un message clair à l'auteur, à savoir que les actes de violence au domicile ne seront pas tolérés. Il convient de noter que, pour être efficaces et conférer une protection réelle aux victimes, les ordonnances d'urgence d'interdiction doivent être appliquées avec diligence.

L'article 52 laissant le soin aux États parties de déterminer l'autorité habilitée à rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction, ces dernières sont réglementées différemment selon les pays. Les principaux éléments constitutifs obligatoires d'une telle mesure sont le pouvoir d'éloigner l'auteur du domicile de la victime ou du domicile qu'il partage avec elle et de le maintenir à distance de la victime. L'éloignement doit être immédiat, mais sa durée doit être limitée et fixée. Concrètement, ladite durée peut varier entre dix jours et quatre semaines et être reconduite dans certains cas. La procédure permettant de rendre une ordonnance d'urgence d'interdiction doit également comporter des garanties juridiques et faire l'objet d'un contrôle judiciaire. L'ordonnance d'urgence d'interdiction peut être rendue par la police ou revêtir la forme d'une injonction rendue dans le cadre d'une procédure civile, d'une intimation préliminaire signifiée dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une mesure administrative.

L'ordonnance d'urgence d'interdiction en tant que mesure visant à assurer la sécurité des victimes de violence domestique ou des personnes en danger

Protection efficace

Une ordonnance d'urgence d'interdiction constituant une mesure à court terme nettement moins restrictive que d'autres visant à séparer la victime de l'auteur (par exemple l'arrestation et la détention), une crainte légitime est qu'elle ne permette pas de conférer une protection efficace en cas de violence grave. Par conséquent, il convient de ne pas considérer les ordonnances d'urgence d'interdiction comme un substitut à l'arrestation et la détention en présence d'un risque de violence répétée et grave y compris en cas de menace mortelle. Les différentes mesures prévues par les Codes pénaux nationaux et la Convention d'Istanbul devraient être évaluées et mises en œuvre de manière coordonnée.

L'ordonnance d'urgence d'interdiction est un outil rapide auquel l'autorité compétente (le plus souvent la police) peut recourir pour protéger les victimes et empêcher toute escalade de la violence susceptible d'avoir un impact sur

l'intégrité physique ou la santé de la personne maltraitée. Son importance dans le système de protection contre la violence découle précisément de la célérité avec laquelle elle peut être rendue. La pleine protection des victimes nécessite cependant également le recours à des ordonnances de protection à long terme, rendues à la fois par des instances criminelles et civiles, ainsi que la disponibilité de tout l'arsenal de mesures protectrices prévues par la Convention d'Istanbul: services généraux et spécialisés (notamment des refuges), service d'assistance téléphonique disponible 24 heures sur 24, centres d'aide aux victimes de viol et centres d'accueil pour les victimes d'agressions sexuelles, accès à l'information et assistance juridique.

Les ordonnances d'urgence d'interdiction en tant que mesures préventives

L'article 52 de la Convention d'Istanbul impose que les ordonnances d'urgence d'interdiction puissent être rendues « dans des situations de danger immédiat », qu'une infraction définie dans le code pénal de la juridiction en cause ait été réellement commise et son auteur condamné ou pas. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la Convention, le terme « danger immédiat » désigne toute situation de violence domestique pouvant très rapidement entraîner des atteintes à l'intégrité physique de la victime ou s'étant déjà matérialisée et risquant de se reproduire (paragraphe 265). En d'autres termes, toute personne a le droit d'être protégée contre la violence, même si celle-ci ne s'est pas encore matérialisée.

Cette considération influe sur le choix du régime juridique applicable aux ordonnances d'urgence d'interdiction. Lorsque celles-ci relèvent uniquement du droit pénal, il convient notamment de veiller à ce qu'elles puissent être rendues en situation de danger immédiat, sans tenir compte des chefs d'accusation, de l'enquête ou de la condamnation.

Les ordonnances d'urgence d'interdiction et la nécessité d'une approche intégrée, holistique et centrée sur les victimes en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Comme indiqué dans la Convention d'Istanbul, des politiques complètes et coordonnées sont nécessaires afin d'éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, lesquelles doivent exploiter toutes les possibilités conférées par la législation et d'autres moyens. Toutes ces politiques doivent accorder la priorité aux droits des victimes. Une coopération efficace entre tous les acteurs pertinents, y compris les organisations de la société civile, revêt

une importance primordiale et les parties doivent reconnaître, encourager et soutenir à tous les niveaux le travail des ONG compétentes en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes, ainsi qu'établir une coopération effective avec ces organisations (articles 7 et 9). La Convention d'Istanbul prévoit également que les parties allouent des ressources financières et humaines appropriées à la mise en œuvre des politiques intégrées (article 8) et établissent un ou plusieurs organes officiels responsables de la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et mesures (article 10). Enfin, toute politique complète et coordonnée suppose un suivi efficace et notamment la collecte systématique de données et la recherche (article 11). La Convention énonce en outre toute une série de mesures en matière de prévention, de fourniture de services, de protection et de poursuites.

Les ordonnances d'urgence d'interdiction et le besoin permanent de refuges pour les victimes de violence domestique

Aucune des mesures isolées prévues par la Convention d'Istanbul ne saurait suffire à elle seule à prévenir la violence à l'égard des femmes. C'est également le cas pour les ordonnances d'urgence d'interdiction qui ne peuvent pas remplacer d'autres dispositifs comme les refuges (article 23). Les victimes de violences ont le droit de s'adresser à la police ou à une autre autorité en vue d'obtenir une protection, et d'être accueillies dans un refuge. Les femmes migrantes, par exemple, sont davantage susceptibles de se rendre dans un refuge que d'appeler la police dans la mesure où elles connaissent mal le système judiciaire du pays hôte ou craignent les conséquences néfastes de leur initiative sur leur statut de résidence. De même, les femmes confrontées à la violence domestique ne sont pas toujours en mesure de rester chez elles, même lorsqu'une ordonnance restrictive a été rendue, notamment parce que la famille de l'auteur vit au même endroit ou bien parce qu'elles ne peuvent pas payer le loyer. Dans les situations particulièrement dangereuses, les ordonnances d'urgence d'interdiction risquent, elles aussi, de s'avérer insuffisantes de sorte qu'il est important de disposer d'un nombre adéquat de refuges destinés en particulier aux femmes. Dans certaines juridictions, en outre, les ordonnances d'urgence d'interdiction ne peuvent conférer qu'une protection à très court terme (par exemple pour une durée de 48 heures). En bref, les ordonnances d'urgence d'interdiction ne remplacent pas les refuges pour victimes de violence domestique, mais constituent une mesure complémentaire importante garantissant le droit des victimes à rester chez elles.

Analyse des obligations énoncées par l'article 52 de la Convention d'Istanbul

Obligation de protection en cas de danger immédiat

Le concept de « danger immédiat » mentionné à l'article 52 de la Convention d'Istanbul permet de situer le contexte du recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et constitue également le lien fondamental entre le devoir de protection en vertu du principe de diligence voulue et l'obligation de permettre aux autorités compétentes de rendre de telles ordonnances.

Les États ont l'obligation de protéger leurs citoyen-ne-s. Ils doivent assurer la sécurité et l'ordre et ont le monopole de l'usage de la force sur leur territoire. La protection des individus est inhérente au concept moderne d'États. Par conséquent, même avant l'adoption de la Convention d'Istanbul, le droit international relatif aux droits humains contraignait les États à protéger les individus en situation de danger immédiat. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *Branko Tomasic c. Croatie* (2009), a estimé que :

« [les] autorités connaissaient ou auraient dû connaître à l'époque l'existence d'un risque mortel réel et immédiat pesant sur un individu identifié et résultant des actes criminels d'un tiers ; elles ont pourtant omis de prendre, dans le cadre de leurs compétences, des mesures dont on aurait pu raisonnablement espérer qu'elles écartent ledit risque. » (paragraphe 51, traduction non officielle).

Il est donc essentiel d'examiner le contenu du concept de « danger immédiat ». Selon le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, le terme « danger immédiat » désigne toute situation de violence domestique pouvant très rapidement entraîner des atteintes à l'intégrité physique de la victime ou s'étant déjà matérialisée et risquant de se reproduire (paragraphe 265). Dans *Mudric c. République de Moldova* (2013), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « le risque pour le bien-être physique et psychologique de la requérante était imminent et suffisamment grave pour imposer aux autorités d'agir rapidement » (paragraphe 51, traduction non officielle).

Dans la jurisprudence internationale, le devoir de protection est souvent évalué dans les cas de violence ayant eu des conséquences mortelles [Cour européenne des droits de l'homme, *Osman* (1998) et *Opuz* (2009); CEDAW, *Goekce c. Autriche* (2007) et *Yildirim c. Autriche* (2007)]. Lorsqu'une ordonnance de protection est rendue, l'évaluation du risque potentiel se fonde sur les incidents antérieurs. Par exemple, dans *Mudric c. République de Moldova* (2013) et *B. c. République de Moldova* (2013), les Juges de la Cour européenne des droits de l'homme ont évalué le risque sur la base des incidents violents antérieurs, la longue série d'actes violents et le harcèlement. Cette jurisprudence vise essentiellement les cas de violence grave et illustre des situations dans lesquelles une ordonnance de protection s'est ou se serait révélée insuffisante pour protéger la victime. Les ordonnances d'urgence d'interdiction et les ordonnances de protection peuvent compléter la protection établie dans le cadre d'une procédure pénale, par exemple en garantissant la sécurité de la victime une fois le suspect libéré.

Il n'est pas facile d'évaluer le risque à l'avance. Il convient cependant de se rappeler que le terme «risque immédiat» renvoie au risque d'une violence quelconque et non à celui d'une violence mortelle ou d'une blessure grave. Dans *Bevacqua c. Bulgarie* (2008, paragraphes 82 et 83), la Cour européenne des droits de l'homme a fait valoir que l'État ne saurait se soustraire à sa responsabilité en qualifiant les conséquences de la violence de «blessure sans gravité». De même, les ordonnances de protection doivent pouvoir être rendues sans apporter la preuve d'incidents violents antérieurs ou de la commission d'une infraction pénale.

Une garantie importante tient à ce que seules les autorités compétentes sont habilitées à procéder à l'évaluation du danger. La police est généralement formée à apprécier le risque de violence. Même si elle a parfois tendance à minimiser les signes de violence dans les situations domestiques, l'expérience accumulée dans certains pays démontre que des lignes directrices adéquates et une formation complémentaire ont permis d'accroître les connaissances du personnel de police en la matière. Cette formation permet d'améliorer considérablement la compréhension de la dynamique des situations de violence domestique chez toutes les personnes appelées fréquemment à gérer de tels cas, y compris les autorités administratives dans certains pays.

La Convention d'Istanbul, comme d'autres instruments internationaux, laisse le choix à chaque État partie d'opter pour une méthode spécifique d'évaluation du danger immédiat (voir la section sur les exemples).

Régimes juridiques (pénal, administratif, civil) dont peuvent relever les ordonnances d'urgence d'interdiction

La Convention d'Istanbul laisse aux États parties le soin de décider de l'autorité (police, tribunal ou autre instance) habilitée à rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction et de déterminer si la procédure applicable doit revêtir un caractère administratif, pénal ou civil. Les solutions adoptées varient par conséquent selon les pays. Le régime juridique applicable dépend des possibilités que chaque domaine du droit offre en matière d'exercice d'une protection immédiate aux victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique. Le cas échéant, différentes mesures d'urgence relevant chacune d'un domaine particulier du droit peuvent être envisagées de manière à offrir une protection efficace et coordonnée en temps utile.

L'État doit adopter aussi différentes mesures pour assurer son obligation de diligence voulue dans la protection des victimes. À titre d'exemple, les mesures d'urgence exigeant que la victime prenne l'initiative ne sont pas considérées comme conformes à ladite obligation.

Les paragraphes qui suivent décrivent les avantages et inconvénients respectifs des différents régimes juridiques.

Ordonnance d'urgence d'interdiction de droit administratif

En Autriche, en Finlande et aux Pays-Bas, c'est à la police qu'il appartient d'émettre les ordonnances d'urgence d'interdiction (même si, dans ce dernier pays, elle agit au nom de la/du maire). Ce dispositif garantit la protection immédiate des victimes ou des personnes en danger à leur domicile. Les ordonnances d'urgence d'interdiction peuvent également fournir une protection à titre préventif aux personnes en danger, avant qu'elles ne deviennent des victimes.

Par conséquent, les ordonnances d'urgence d'interdiction de droit administratif remplissent trois exigences fondamentales :

- ▶ L'État assure activement la protection des victimes et des personnes en danger qui encourent un danger immédiat (diligence voulue).
- ▶ Les personnes en danger bénéficient d'une protection préventive et ainsi ne deviennent pas des victimes.
- ▶ La mesure de protection est immédiatement appliquée une fois le danger notifié à la police et évalué par elle.

Ordonnance d'urgence d'interdiction de droit civil

Certains pays comme la Bulgarie ont introduit dans leur droit civil des dispositions permettant de rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction. En l'absence d'ordonnances d'urgence d'interdiction administratives, cette solution présente plusieurs inconvénients. Il est difficile de l'accorder immédiatement à moins que les tribunaux compétents siègent 24 heures sur 24, ce qui est rarement le cas. À supposer même que la loi exige des tribunaux qu'ils rendent une décision dans un délai de 24 heures (comme c'est le cas en Bulgarie), les victimes ou les personnes en danger doivent attendre pour obtenir une protection ce qui comporte des risques dans la mesure où, dans l'intervalle, l'auteur peut librement entrer en contact avec elles.

Une difficulté supplémentaire tient au fait que les mesures adoptées dans le cadre du droit civil exigent de la victime qu'elle agisse et demande une ordonnance d'urgence d'interdiction. L'État n'assume donc pas son obligation de diligence voulue en matière de protection active des victimes. Même lorsque d'autres personnes/institutions peuvent elles aussi demander une ordonnance d'urgence d'interdiction, l'État ne peut pas être considéré comme s'acquittant de son obligation de protection dans les situations de danger immédiat.

Un autre problème spécifique aux ordonnances d'urgence d'interdiction de droit civil tient au coût pour la victime. Même lorsque le dépôt d'une demande n'exige pas l'acquiescement de frais, les victimes doivent généralement supporter les coûts lorsque l'action n'aboutit pas devant le tribunal. Par conséquent, une ordonnance d'urgence d'interdiction civile présente plusieurs inconvénients et s'avère souvent inefficace en tant que moyen de protection immédiate.

Par contre, les ordonnances de protection de droit civil sont nécessaires pour garantir la protection continue une fois la durée de validité des ordonnances d'urgence d'interdiction administratives expirée. Les deux mesures doivent être utilisées de manière complémentaire pour éviter toute discontinuité dans la protection conformément aux exigences de la Convention d'Istanbul (articles 52 et 53)¹¹. La combinaison d'ordonnances d'urgence d'interdiction administratives et d'ordonnances de protection civiles permet à l'État d'assumer son obligation de diligence voulue en matière de protection

11. Par exemple, en Autriche, la durée initiale de deux semaines de l'ordonnance d'urgence d'interdiction rendue par la police est automatiquement prorogée de deux semaines supplémentaires lorsque la victime sollicite une ordonnance de protection civile. Les tribunaux civils n'ayant pas besoin de plus de quatre semaines pour rendre une décision, cette mesure permet d'éviter toute discontinuité de la protection.

des victimes en situation de danger immédiat et ouvre la possibilité d'une protection supplémentaire des victimes. Cette solution remplit l'objectif de protection et d'autonomisation des victimes. Il convient de veiller à ce que la combinaison de l'ordonnance d'urgence d'interdiction et d'une ordonnance de protection de droit civil ayant des effets plus longs permette de respecter la volonté des victimes. Parmi ces dernières en effet, certaines ne désirent pas obtenir une ordonnance de protection à plus long terme et d'autres le désirent. L'État est tenu de mettre en balance deux droits fondamentaux de la victime : celui d'être protégé-e contre les actes de violence et celui au respect de la vie privée. Le problème de la violence ne saurait être résolu en restreignant le droit de la victime d'entrer en contact avec son/sa partenaire. En fait, les victimes de violence ont le droit de ne pas être soumises à des actes de violence supplémentaires de la part de leurs partenaires, *mais aussi* celui de demeurer avec elle/lui.

Ordonnance d'urgence d'interdiction de droit pénal

En droit pénal, une ordonnance d'urgence d'interdiction permet d'éloigner rapidement l'auteur de l'infraction du domicile de la victime. Elle peut être rendue immédiatement sur place par la police pour une brève période, et confirmée ensuite dans les plus brefs délais par le/la procureur-e ou par le/la juge. L'ordonnance de droit pénal permet de protéger la victime lorsque l'auteur sort de garde à vue ou de prison (après avoir été placé en détention provisoire ou purgé sa peine) ou bien comme une mesure de protection indépendante.

Les dispositions relatives aux mesures d'urgence avant procès permettent de conditionner la libération de l'auteur d'une infraction placé en détention provisoire à l'émission d'une ordonnance de protection. L'arrestation constitue une mesure de protection importante des victimes contre la violence. Toutefois, les mêmes victimes peuvent se retrouver sans protection dès lors que la garde à vue de l'accusé prend fin sans qu'aucune procédure supplémentaire ne soit engagée. L'ordonnance d'urgence de droit pénal peut donc être utilisée simultanément avec la détention provisoire et la libération de l'auteur à la fin de sa peine, mais elle peut aussi parfaitement être délivrée en qualité de mesures de protection autonome. La violation d'une ordonnance de protection pénale peut entraîner l'arrestation immédiate du suspect.

Il convient toutefois d'avoir à l'esprit que, dans beaucoup de systèmes de justice criminelle, les mesures protectrices ne peuvent être imposées qu'après une condamnation, de sorte que le droit pénal et la procédure pénale ne conviennent pas parfaitement aux ordonnances d'urgence d'interdiction. Les ordonnances d'interdiction, qu'elles soient rendues en urgence ou à l'issue

d'une condamnation, visent à protéger les victimes de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique. La période suivant immédiatement la libération d'un auteur, notamment lorsque celui-ci a purgé une peine, est généralement considérée comme une période à haut risque pour les victimes.

Éléments constitutifs d'une ordonnance d'urgence d'interdiction efficace

Réaction immédiate

L'obligation de réagir à toute situation de danger immédiat implique une action instantanée des autorités en vue d'écartier le risque et de protéger les victimes de la violence, par exemple dès que les autorités sont averties. Par conséquent, une victime est protégée par une ordonnance d'urgence d'interdiction dès le moment où les autorités interviennent. Ces dernières ne sauraient se contenter de conseiller à la victime de signaler les actes de violence et de s'adresser au tribunal en vue d'obtenir une ordonnance de protection (d'urgence), dans la mesure où la protection ne serait pas immédiatement mise en place et où l'auteur serait par conséquent en mesure d'accéder à ladite victime. Dans plusieurs pays, la police s'est vue conférer le pouvoir de rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction, car elle constitue la seule autorité directement responsable de la protection des citoyen-ne-s contre la violence et où elle est opérationnelle à tout instant et sur la totalité du territoire national.

Qui peut bénéficier d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ?

Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ayant introduit cette mesure, les ordonnances d'urgence d'interdiction sont rendues par les autorités publiques (par exemple par la police) de leur propre initiative sans que la victime soit tenue d'engager une action. L'Espagne – qui a introduit les ordonnances d'urgence d'interdiction judiciaires – fait exception à la règle ; dans ce pays, non seulement la victime, mais également sa famille, la police, le/la procureur-e et tou-te-s les professionnel-le-s compétent-e-s peuvent solliciter une ordonnance d'urgence d'interdiction devant un tribunal spécialisé dans les violences fondées sur le genre¹². La Convention d'Istanbul laisse aux États parties toute latitude pour identifier la procédure la plus adaptée à l'émission d'ordonnances d'urgence d'interdiction¹³.

12. *Realising Rights*, 2011, page 77.

13. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 264.

Les tiers ne sont généralement pas autorisés à solliciter une ordonnance d'urgence d'interdiction au cours de la première phase de la période de danger immédiat (même si certains États comme l'Espagne font exception à la règle, voir le paragraphe précédent), dans la mesure où la responsabilité de l'État en matière de protection ne saurait être déléguée. Les tiers sont cependant autorisés à contacter la police et à lui signaler un risque immédiat de violence. Dans certaines situations, les victimes peuvent recevoir l'assistance de tiers (famille, ou organisme social) qu'il conviendrait donc d'autoriser à solliciter une ordonnance de protection à plus long terme même si l'octroi de cette faculté n'est pas imposé par la Convention d'Istanbul.

Il est important de mettre en place des mesures de protection supplémentaires une fois l'ordonnance d'urgence d'interdiction venue à expiration de manière à ce que la victime ou la personne en danger puisse solliciter une ordonnance de protection à plus long terme (article 53 de la Convention d'Istanbul) et soit donc en mesure de prendre des décisions importantes. Même si chaque victime ou personne en danger ne tient pas forcément à mettre immédiatement un terme à sa relation avec l'auteur, une ordonnance de protection d'une durée supérieure permet à l'intéressé-e de disposer d'une période de réflexion au cours de laquelle elle ou il aura la possibilité de bénéficier de conseils ou d'autres services.

Autorités compétentes

Le principe de diligence voulue impose aux autorités gouvernementales de protéger activement les victimes et les personnes en danger. L'autorité compétente pour rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction devrait être désignée en tenant compte de sa capacité à réagir. Lorsque les ordonnances d'urgence d'interdiction sont rendues par la police, elles permettent de répondre immédiatement à un signalement de violence domestique. En effet, lorsqu'une victime appelle la police et décrit des faits indiquant un risque immédiat pour son intégrité corporelle, celle-ci devrait être en mesure de protéger l'intéressée immédiatement. À supposer que la victime doive patienter ne serait-ce que 24 heures pour obtenir une ordonnance d'urgence d'interdiction, cette attente risquerait de lui être fatale.

Lorsque les ordonnances d'urgence d'interdiction sont rendues par un tribunal de droit civil, il convient donc d'élaborer une solution permettant d'accéder à un ou une juge à tout instant soit en établissant des tribunaux spécialisés, soit en désignant des juges de garde spécialisé-e-s. Cette approche risque de s'avérer onéreuse dès lors que le même mécanisme doit être mis en place

dans chaque région du pays (faute de quoi, elle risque de ne pas permettre une protection immédiate en cas de danger imminent sur l'ensemble du territoire national).

Critère applicable à l'émission d'ordonnances d'urgence d'interdiction

L'expression « danger immédiat » désigne toute situation de violence domestique pouvant très rapidement entraîner des atteintes à l'intégrité physique de la victime ou s'étant déjà matérialisée et risquant de se reproduire¹⁴. Il n'est pas indispensable que le danger soit élevé ou que l'auteur ait déjà commis des violences : l'ordonnance d'urgence d'interdiction est censée protéger des personnes en danger avant que le mal ne soit fait. Il est donc essentiel de s'abstenir de fixer un seuil de violence élevé comme condition préalable à l'émission d'une ordonnance d'urgence d'interdiction. Il est également important d'éviter d'imposer des normes de preuves exigeantes concernant l'existence d'un incident ou d'une menace violente. En tant qu'outil préventif, l'ordonnance d'urgence d'interdiction est censée garantir la sécurité et son émission ne saurait être conditionnée à la preuve d'une responsabilité pénale de l'auteur.

Portée de la protection

L'article 52 de la Convention d'Istanbul exige la protection des victimes et des personnes en danger à domicile (ordonnance d'expulsion et d'éloignement) et dans les lieux publics (interdiction de contacter la victime) pendant une période suffisante. Toutes les personnes devraient bénéficier d'une protection, quel que soit leur relation ou leur degré de parenté avec l'auteur. Il peut s'avérer nécessaire d'élargir la protection aux enfants de la victime (par exemple en interdisant à l'auteur de se rendre à l'établissement scolaire ou à la garderie). La surveillance électronique peut faciliter le contrôle des auteurs considérés comme susceptibles de violer l'ordonnance ou dans les cas où il existe un risque élevé pour la victime.

L'article 4, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul, exigeant la mise en œuvre de ses dispositions sans discrimination aucune – fondée notamment sur le sexe, le genre, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de migrante ou de réfugiée, ou toute autre situation –, aucune de ces caractéristiques ne

14. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 265.

saurait être invoquée pour empêcher une victime d'obtenir une ordonnance d'urgence d'interdiction visant l'auteur de l'infraction. Ce critère revêt une importance particulière pour la protection des femmes migrantes (y compris les femmes sans-papiers), dont les droits et l'accès à la justice dépendent malheureusement souvent de leur statut de résidence.

De plus, les ordonnances d'urgence d'interdiction doivent également être disponibles pour les victimes ne vivant pas avec l'auteur de manière à garantir, par exemple, la sécurité des couples vivant avec leurs parents respectifs.

Éloignement de l'auteur de la résidence de la victime

L'article 52 prévoit que l'auteur de violence domestique doit être éloigné de la résidence de la victime ou de la personne en danger. Cette disposition ne vise pas seulement les cas dans lesquels les deux personnes partagent une habitation. Selon la définition de la violence domestique énoncée à l'article 3 de la Convention d'Istanbul, la notion de victime englobe également les ancienne-s conjoint-e-s ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime. Le fait de ne pas étendre la protection aux victimes ne résidant pas ou n'ayant jamais résidé avec l'auteur constituerait en effet un manquement aux obligations énoncées par l'article 52.

Peu importe également de savoir qui est le/la propriétaire ou le/la locataire légal-e de la résidence commune. Il suffit que l'endroit en question serve de résidence à la victime. De même, il n'est pas obligatoire que la victime y réside à titre permanent : les ordonnances d'urgence d'interdiction doivent également couvrir les résidences temporaires et, par exemple, protéger les victimes accueillies dans un refuge.

Une ordonnance d'urgence d'interdiction peut, par conséquent, imposer à l'auteur de quitter son propre domicile dès lors qu'il ou elle partage celui-ci avec la victime. Ces ordonnances n'affectent pas les droits de propriété de l'intéressé-e, mais empêchent uniquement l'auteur d'accéder à son bien pour une période limitée en raison du danger qu'il/elle représente pour la victime. Le droit de propriété ou le droit au logement d'un-e partenaire violent-e ne devrait pas être pris en considération en cas de danger immédiat, dans la mesure où il ne saurait prévaloir sur le droit de la victime à la vie et à l'intégrité physique et mentale¹⁵.

15. Voir la communication *Goekce et Yildirim c. Autriche* (2005).

Durée des ordonnances d'urgence d'interdiction : « pour une période de temps suffisante »

La Convention d'Istanbul ne fixe pas la durée de l'ordonnance d'urgence d'interdiction et se contente de mentionner « une période de temps suffisante ». La sécurité des victimes constituant la priorité, cette formulation désigne un laps de temps suffisamment long pour créer une situation garantissant la sécurité de la victime. Dans la mesure où la violence domestique est caractérisée par une victimisation répétée, on ne saurait attendre d'une ordonnance d'urgence d'interdiction de 10 jours voire d'un mois qu'elle permette d'écartier définitivement le danger. Il faut donc recourir à plusieurs mesures protectrices successives et soigneusement calibrées pour éviter toute discontinuité dans la protection, même dans les cas où la victime elle-même n'ose pas solliciter une prolongation de la protection.

Interdiction d'entrer dans le domicile de la victime ou de contacter la victime ou la personne en danger

L'article 52 prévoit une double interdiction : celle d'entrer dans le domicile de la victime ou la personne en danger et celle de la contacter. Toute ordonnance d'urgence d'interdiction interdisant uniquement à l'auteur d'entrer dans le domicile de la victime, mais l'autorisant à contacter la victime ou la personne en danger ailleurs constituerait en effet un manquement à l'obligation énoncée par la Convention d'Istanbul.

Qui peut introduire un recours ?

Conformément aux obligations générales énoncées à l'article 49, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, les ordonnances d'urgence d'interdiction ne doivent pas porter préjudice aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial – énoncées à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En d'autres termes, l'auteur devrait être autorisé à introduire un recours devant les autorités compétentes, conformément aux dispositions applicables du droit interne. Cependant, la garantie de la protection efficace et de la sécurité de la victime ou de la personne en danger, telle qu'elle est prévue par l'article 52 de la Convention d'Istanbul exige qu'un tel recours n'ait pas d'effet suspensif. De même, la personne protégée par l'ordonnance d'urgence d'interdiction devrait être autorisée elle aussi à introduire un recours en tant que partie à la cause.

Autonomisation et soutien des victimes et des personnes en danger

L'article 52 de la Convention d'Istanbul vise à réaliser le droit fondamental de chaque personne à être à l'abri de la violence, non seulement dans les lieux publics, mais également à son domicile. La Convention d'Istanbul souligne que les mesures prises pour mettre en œuvre cette disposition devraient accorder la priorité à la sécurité des victimes ou des personnes en danger. Cette exigence implique l'adoption non seulement de mesures législatives, mais également de mesures visant à soutenir et promouvoir la sécurité des victimes et des personnes en danger. Les études de cas présentées dans une section ultérieure illustrent les diverses manières de mise en œuvre.

Ordonnances d'urgence d'interdiction : suivi et sanctions en cas de non-respect

La violation d'une ordonnance d'urgence d'interdiction doit être considérée comme un facteur de risque, surtout lorsque l'ordonnance a été rendue dans une situation de violence ou de menaces répétées. En pareil cas, les autorités doivent prendre des mesures plus sévères pour empêcher toute violence supplémentaire et protéger les victimes et les personnes en danger¹⁶. La police est la mieux placée pour contrôler activement le respect de l'ordonnance d'urgence d'interdiction (au moyen notamment de la surveillance électronique, de contacts fréquents avec la victime et/ou de patrouilles dans le voisinage). Cependant, les recherches montrent que seule une petite partie des violations des ordonnances de protection est signalée à la police.

Même si l'article 52 de la Convention d'Istanbul ne précise pas dans quelle mesure la violation d'une ordonnance d'urgence d'interdiction doit être sanctionnée, on considère généralement que la violation d'une telle ordonnance doit déboucher sur une mesure officielle à l'encontre de l'auteur. La pratique des États membres du Conseil de l'Europe montre que ces violations sont punies d'une sanction administrative ou pénale pouvant aller d'une simple amende à une arrestation. Toutefois, les amendes pourraient s'avérer contre-productives dans un contexte de violence domestique dans la mesure où l'auteur peut être juridiquement tenu de soutenir financièrement la victime et ses enfants.

La victime, quant à elle, ne subit pas de restriction du fait d'une ordonnance d'urgence d'interdiction. Lorsque l'Autriche a introduit son régime d'ordonnances

16. WAVE, 2012.

rendues par la police, une discussion a eu lieu dans le pays sur la question de savoir si la victime devrait également être sanctionnée dès lors qu'elle autorise l'auteur à revenir dans leur résidence commune dans la mesure où ce geste peut être perçu comme une incitation à une infraction administrative. Plusieurs raisons – allant de la peur à l'amour – peuvent pousser la victime à vouloir contacter l'auteur ou à ne pas l'empêcher de venir chez elle. Les autorités devraient clairement signifier que seul l'auteur est tenu par l'ordonnance d'urgence d'interdiction. Le cas échéant, les autorités devraient aider la victime au cas où l'auteur serait contraint de revenir dans le lieu de résidence pour récupérer ses affaires.

Coordination interinstitutionnelle

La coopération entre les divers organismes compétents ne devrait pas dépendre du bon vouloir des personnes investies de l'autorité requise, mais faire partie intégrante du système de mesures préventives et être prévue par la loi. Cette coopération devrait s'étendre à toutes les parties prenantes – la police, les juridictions pénales, les tribunaux civils et les tribunaux chargés des affaires familiales, les services sociaux, les refuges, les organismes chargés de la protection de l'enfance et de la jeunesse, les services de santé ainsi que les ONG concernées, etc. – et ériger les droits et les besoins des victimes en priorité. Pourtant, il conviendrait également de respecter le droit à la vie privée de la victime. Il faudrait en outre mettre en place des procédures et des lignes directrices efficaces en matière de notification rapide et mutuelle des rapports, décisions et autres actes de manière à empêcher toute discontinuité dans la protection des victimes.

Coûts

Le droit de la victime d'être protégée contre la violence constitue un droit fondamental dont l'exercice ne devrait pas dépendre de considérations financières. Par conséquent, il est essentiel de veiller à ce que l'émission d'une ordonnance d'urgence d'interdiction en faveur de la victime n'entraîne pas de frais pour celle-ci.

Application transfrontalière des ordonnances d'urgence d'interdiction

La diversité croissante des modes de vie en Europe est telle que des personnes traversent très fréquemment une frontière, parfois tous les jours, pour travailler, rentrer chez eux, fréquenter un établissement scolaire ou bénéficier de

soins de santé. La garantie transfrontalière de la protection des victimes de violence domestique revêt par conséquent une importance grandissante aux yeux des autorités compétentes. La Convention d'Istanbul, dans son article 62 relatif aux principes généraux de coopération internationale, impose aux États parties de collaborer afin de :

- ▶ prévenir, combattre, et poursuivre toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul (paragraphe 1a), et
- ▶ appliquer les jugements pertinents rendus par les autorités judiciaires, y compris les ordonnances de protection (paragraphe 1d).

Cette coopération englobe les ordonnances d'urgence d'interdiction au sens de l'article 52 de la Convention d'Istanbul et/ou celles rendues par un tribunal.

Même si la question de l'application transfrontalière concerne davantage les ordonnances de protection de droit civil en raison de leur durée plus longue dans le temps, il n'en demeure pas moins important de veiller également à l'application des ordonnances d'urgence d'interdiction d'un pays à l'autre. Un certain nombre d'affaires de violence domestique concerne des individus de nationalité différente, notamment dans les régions frontalières. Dans un tel cas de figure, la protection et la sécurité des victimes passent par l'applicabilité et la mise en œuvre transfrontalières des ordonnances de protection et des ordonnances d'urgence d'interdiction.

Plusieurs instruments juridiques permettent d'assurer la protection des victimes de violence domestique au niveau de l'Union européenne et plus particulièrement l'application des ordonnances de protection relevant du droit pénal et du droit civil entre les États membres. La Directive 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne et le Règlement 606/2013/UE relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile obligent en effet chaque pays membre de l'Union européenne à reconnaître les ordonnances rendues par d'autres membres et créent ainsi les conditions d'une application transfrontalière de ces instruments.

Mise en balance des droits et des garanties juridiques dans le contexte des ordonnances d'urgence d'interdiction

Vie privée et autres droits en jeu

Le caractère sensible des ordonnances d'urgence d'interdiction tient à ce que l'auteur peut être expulsé de son propre domicile. Par conséquent, ses droits à la vie privée, à la vie familiale, à la propriété et à un procès équitable sont autant de droits humains qui doivent être mis en balance avec les droits de la victime ou de la personne en danger à être à l'abri de la violence. Ces derniers incluent le droit à la vie, à l'intégrité physique et sexuelle et à la vie familiale.

Il est important de signaler dans ce contexte qu'un crime violent ne saurait être considéré comme une affaire privée entre la victime et l'auteur. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'« une ingérence des autorités dans la vie privée ou familiale peut se révéler nécessaire à la protection de la santé ou des droits des tiers ou à la prévention des infractions pénales en certaines circonstances »¹⁷.

Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a souligné que « [...] les droits de l'auteur d'actes de violence ne peuvent pas l'emporter sur le droit fondamental des femmes à la vie et à l'intégrité physique et mentale »¹⁸. Même si le droit à la vie privée ne saurait être invoqué pour légitimer la violence contre un tiers, le droit de l'auteur à la vie privée peut et doit être pris en considération s'agissant d'établir

17. *B. c. République de Moldova* (2013), paragraphe 46 ; voir également *Opuz*, paragraphe 144, et *Bevacqua*, paragraphe 83.

18. *Yildirim et Goekce* au paragraphe 12.1.5.

comment et par quelle mesure cette violence doit être combattue. Plusieurs garanties juridiques doivent donc être mises en place chaque fois qu'une ordonnance d'urgence d'interdiction est rendue et appliquée (voir, plus bas, la section consacrée aux garanties juridiques).

Le droit à la vie familiale constitue un aspect important du droit à la vie privée. Dans le contexte des ordonnances de protection, les droits parentaux et plus spécialement les droits de visite du parent ne vivant pas avec les enfants sont fréquemment sources de problèmes à la fois pour le législateur et pour les services chargés de l'application des lois. Cette question doit entrer en ligne de compte lorsqu'on envisage une ordonnance de protection à plus long terme. Comme nous l'avons vu, les ordonnances d'urgence d'interdiction sont des mesures de protection à court terme. Les discussions, processus et décisions relatifs à la garde et aux droits de visite nécessitent plus de temps que la durée totale d'une ordonnance d'urgence d'interdiction de sorte que les droits parentaux constituent rarement un problème dans ce contexte. La Convention d'Istanbul donne d'ailleurs certaines indications à ce sujet. Ainsi, l'article 31, paragraphe 2, établit que « [l]es 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 ». Les considérations tenant à la sécurité des victimes et des enfants doivent donc prévaloir sur le contact avec les enfants, le temps qu'une solution sûre et durable, telle que des visites surveillées, puisse être trouvée.

De même, le droit à la propriété ne devrait généralement pas empêcher l'émission d'une ordonnance d'urgence d'interdiction. Il s'agit plutôt de mettre en balance des droits antagonistes, à savoir au moment d'expulser une personne violente de son propre domicile pour protéger le/la partenaire, qu'il ou qu'elle soit ou pas le/la copropriétaire, examiner si cette restriction à l'usage de son bien est proportionnée et raisonnable.

Un argument important dans le contexte de la mise en balance des droits dans les affaires de violence domestique tient à l'égalité. Les violences domestiques doivent faire l'objet d'enquêtes et de sanctions dignes de ce nom analogues à celles visant les autres infractions pénales, quel que soit l'endroit où le crime a été commis. Le droit au respect de la vie privée ne saurait être considéré comme une circonstance atténuante. En fait, des recherches approfondies sur la violence domestique ont révélé que celle-ci revêt un caractère plus grave, cause davantage de préjudices, est plus souvent répétée et dégénère plus facilement au fil du temps que les autres formes de violence. Il est donc

essentiel de veiller à combattre la violence domestique avec la même sévérité que d'autres types de violence similaire.

La rapporteure spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences s'est exprimée comme suit sur la question :

« Un autre principe fondamental qui touche à l'application du critère de la diligence voulue est celui de la non-discrimination, en vertu duquel les États sont tenus de prévenir, de poursuivre et de sanctionner les actes de violence contre les femmes, et d'offrir une réparation à la suite de tels actes avec la même détermination que pour les autres formes de violence. »¹⁹

Garanties juridiques

Le respect des droits de l'auteur des violences impose celui de plusieurs garanties juridiques au moment de rédiger et de rendre une ordonnance d'urgence d'interdiction. Même si l'objectif essentiel reste l'établissement d'un mécanisme garantissant efficacement la sécurité de la victime ou de la personne en danger, on ne saurait perdre de vue certains principes essentiels du droit comme la proportionnalité, la légalité, les garanties d'une procédure régulière et le contrôle judiciaire. Dans les dispositions législatives réglementant les ordonnances d'urgence d'interdiction, lesdits principes constituent autant de garanties juridiques protégeant les auteurs de violence domestique contre un recours excessif ou infondé à ce type d'ordonnances.

Le principe de proportionnalité impose l'instauration d'un juste équilibre entre la mesure imposée (l'ordonnance d'urgence d'interdiction) et la gravité de l'acte sanctionné ou interdit (acte de violence domestique ou risque imminent de commission d'un acte de violence domestique). En d'autres termes, les autorités compétentes doivent avoir le pouvoir et les moyens, y compris une formation adéquate, de vérifier la présence d'un danger immédiat. Le même principe exige également que, dans l'arsenal dont disposent les autorités compétentes (par exemple, en ce qui concerne la police : un avertissement, une ordonnance d'urgence d'interdiction, une arrestation et une garde à vue), la mesure la plus appropriée et la plus proportionnée soit retenue. Il arrive fréquemment que le choix se porte sur l'ordonnance d'urgence d'interdiction afin d'empêcher l'acte interdit (violence domestique) et d'assurer la sécurité de la victime. Cette mesure est moins restrictive qu'une arrestation et une privation de liberté et peut s'avérer plus efficace qu'un avertissement. Les ordonnances d'urgence

19. Voir E/CN.4/2006/61, paragraphe 35.

d'interdiction constituent par conséquent un outil important qu'il convient de mettre à la disposition des autorités compétentes. De plus, la proportionnalité et les droits procéduraux de l'auteur (tels qu'ils sont énoncés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme) sont protégés dans la mesure où l'ordonnance ne produit ses effets que pendant un certain délai compris, dans la plupart des pays européens, entre une semaine et un mois. Les rédacteurs et rédactrices de la Convention d'Istanbul ont décidé de laisser aux États parties le soin de fixer la durée des ordonnances d'urgence d'interdiction, tout en indiquant que celle-ci devrait être suffisante pour conférer une protection efficace à la victime. Toute décision visant à proroger cette mesure de protection doit être prise par un tribunal.

De plus, le principe de légalité impose une législation claire, dépourvue de caractère équivoque et non rétroactive. En d'autres termes, pour rendre une ordonnance d'urgence d'interdiction l'autorité compétente doit pouvoir s'appuyer sur une base légale explicite pour agir et disposer d'un pouvoir discrétionnaire aussi réduit que possible. Ceci signifie également que les ordonnances ne peuvent pas être rendues à titre rétroactif.

Enfin, les principes de garantie d'une procédure régulière et d'un contrôle judiciaire doivent être mis en balance avec les droits de chaque individu par rapport au droit et à sa mise en œuvre par l'État. Dans le contexte des ordonnances d'urgence d'interdiction, cette condition impose de notifier convenablement l'auteur, normalement par écrit, de la mesure prise à son encontre, ainsi que du contenu et de la durée de cette dernière. Elle impose également de conférer à l'intéressé-e la capacité de contester ladite décision et d'obtenir son examen par un tribunal.

L'auteur de l'infraction est généralement entendu sur place, c'est-à-dire à domicile, avant que l'ordonnance d'urgence d'interdiction soit rendue et que son expulsion n'ait lieu. Cependant, l'intéressé-e n'est pas forcément sur place. Dans la mesure où les ordonnances d'urgence d'interdiction doivent être rendues rapidement pour faire face à un danger immédiat, il n'est pas toujours possible d'entendre l'auteur avant leur entrée en vigueur. En pareil cas, il est crucial d'interroger/entendre l'intéressé-e ensuite le plus rapidement possible.

Considérées dans leur ensemble, la portée réduite dans le temps de l'ordonnance et l'obligation d'entendre l'auteur aussi rapidement que possible, sans pour autant nuire à la protection de la victime, sont essentielles pour garantir les droits procéduraux de l'intéressé-e.

Mise en œuvre des ordonnances d'urgence d'interdiction : exemples dans les États membres du Conseil de l'Europe

Mise en place d'ordonnances d'urgence d'interdiction : aperçu de la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe

Le cadre législatif et les modalités d'application des ordonnances d'urgence d'interdiction varient grandement d'un pays membre du Conseil de l'Europe à l'autre²⁰. Même si l'on peut soutenir que la police est la mieux placée pour imposer une telle ordonnance, dans la mesure où elle peut procéder immédiatement sans que la victime en fasse la demande, la réalité est nettement plus complexe. Ainsi, ce pouvoir appartient au/à la procureur-e en Suède et aux maires aux Pays-Bas. Dans les deux pays, ledit pouvoir est en fait délégué à la police sur autorisation ou avec l'aval de l'autorité compétente. En Suède, cela implique que la victime sollicite une ordonnance d'urgence d'interdiction dans un poste de police, demande qui a été souvent refusée, du moins dans les premières années ayant suivi l'introduction du régime. Dans certains pays, on observe une vive réticence par rapport à l'idée de conférer à la police le pouvoir d'expulser quelqu'un de son domicile et on considère qu'une telle mesure devrait être prise avec au moins la participation d'un-e juge ou d'une autre autorité légale. En Italie, une femme peut s'adresser au tribunal et se voir affecter un-e juge en 24 heures, qui pourra rendre une ordonnance de protection en cas d'urgence. Il n'existe pas d'ordonnances d'urgence d'interdiction à proprement parler en Espagne, mais les tribunaux spécialisés dans les affaires de violence domestique siègent très rapidement, voire dans la journée en cas

20. Professeure Carol Hagemann-White, "Lessons learned from the process of monitoring the implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence", rapport interne soumis au Conseil de l'Europe en février 2014.

d'urgence. De plus, lorsque la police décrit la situation comme dangereuse, le ou la juge délivre immédiatement une ordonnance et, lorsqu'une protection immédiate s'avère nécessaire, la police est obligée d'arrêter l'auteur et de le/la garder en détention jusqu'à l'émission de ladite ordonnance²¹.

Différentes raisons peuvent conduire à préférer un modèle à un autre. En Espagne, le système de tribunaux spécialisés présente l'avantage de permettre au/à la juge d'imposer tout un éventail de mesures en plus de l'expulsion de l'auteur du lieu de résidence, ce qui l'amène à évaluer régulièrement l'existence éventuelle d'actes criminels passibles de sanctions. En Autriche, l'ordonnance d'urgence d'interdiction est totalement distincte de l'enquête criminelle et peut donc s'utiliser également en l'absence de preuves solides d'une infraction pénale déjà commise, mais en présence de bonnes raisons de craindre un acte de violence.

Les quatre pays suivants ont été sélectionnés dans le cadre de la présente étude pour refléter le niveau de diversité des États membres du Conseil de l'Europe et les diverses manières dont un régime d'ordonnances d'urgence d'interdiction peut être mis en place :

- ▶ **L'Autriche** a été le premier pays d'Europe à introduire les ordonnances d'urgence d'interdiction en 1997 et a accumulé depuis une vaste expérience dans ce domaine. Sur la base d'une évaluation de sa pratique, l'Autriche a modifié à plusieurs reprises son système de manière à combler des lacunes et à améliorer les dispositions s'étant révélées inefficaces au fil du temps sous l'angle de la protection des victimes.
- ▶ **La Bulgarie** a été le premier pays du sud-est de l'Europe à se doter d'un régime d'ordonnances de protection : la loi en question a été adoptée en 2005 et modifiée en 2009. Elle reflète la détermination du Parlement, du gouvernement et des ONG travaillant à la défense des droits des femmes à protéger efficacement les victimes de violences.
- ▶ **Les Pays-Bas** ont été sélectionnés en raison de leur régime d'ordonnances d'urgence d'interdiction administratives et des dispositions de leur législation visant à soutenir la victime et à s'occuper de l'auteur.
- ▶ **L'Espagne** constitue un bon exemple de la manière dont on peut s'attaquer à la violence à l'égard des femmes d'une manière sensible

21. Le système espagnol autorise à la fois les ordonnances de protection préventives (qui peuvent être obtenues à l'issue d'une procédure très simple de sollicitation du/de la magistrat-e de service) et les ordonnances de protection rendues dans le cadre d'une procédure pénale.

au genre et en envisageant le problème sous l'angle non seulement du droit, mais également des mesures sociales et économiques. Depuis l'introduction de la Loi organique sur les mesures de protection intégrale contre la violence basée sur le genre²² en 2004, l'Espagne a accumulé une expérience unique en Europe en matière d'application d'une solution sexospécifique à un problème reconnu par la Convention d'Istanbul comme affectant les femmes de manière disproportionnée. L'Espagne a également établi des tribunaux spécialisés dans les affaires de violence à l'égard des femmes, lesquels sont compétents non seulement pour connaître des infractions pénales, mais également des actions engagées en vertu du droit civil ou du droit de la famille.

Autriche

Histoire et fondement juridique : La première ordonnance d'urgence d'interdiction a été rendue en Autriche qui, dès 1996, s'est dotée d'une Loi sur la violence domestique entrée en vigueur en mai 1997. Trois mesures essentielles ont été introduites visant respectivement : 1) les ordonnances d'urgence d'interdiction rendues par la police²³; 2) les centres d'intervention dans les affaires de violence domestique établis dans chaque province afin de pouvoir soutenir immédiatement et de manière proactive toutes les victimes; et 3) les ordonnances de protection civile pouvant être sollicitées par une victime en vue de bénéficier d'une protection après l'expiration de l'ordonnance rendue par la police ou indépendamment de toute ordonnance d'urgence d'interdiction. La Loi sur la violence domestique prévoit également plusieurs autres mesures protectrices importantes comme le droit de chaque victime de violence de bénéficier d'une aide proactive, complète et propice à l'autonomisation par le biais de ce qu'il est convenu d'appeler des « centres d'intervention » établis dans chacune des neuf provinces (lesquels sont gérés par des ONG et totalement financés par l'État).

Le système de justice pénale peut également rendre des ordonnances de protection, même si cet instrument est rarement utilisé et ne fait pas partie des mesures standards de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Lesdites ordonnances présentent également l'inconvénient de

22. "Ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género" <http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/DEFINITIVA-VIOLENCIA.pdf>

23. En vertu de l'article 38a de la Loi sur la sûreté nationale.

ne pas pouvoir être appliquées immédiatement faute de tribunaux spécialisés ou pouvant siéger dans le cadre d'une procédure accélérée.

Qui peut faire une demande ? La loi autrichienne protège la victime d'office pendant la phase la plus dangereuse des violences et laisse ensuite à l'intéressée le choix de décider si elle désire ou pas bénéficier d'une protection supplémentaire. Pendant cette phase ultérieure, seule la victime est autorisée à solliciter une ordonnance de protection judiciaire et cette règle ne souffre que deux exceptions : le parent non violent d'un-e enfant (à savoir une personne de moins de 18 ans) peut solliciter une ordonnance de protection en son nom. Deuxièmement, le Bureau d'aide sociale à l'enfance peut faire une demande de protection lorsque des enfants sont en danger.

Durée de l'ordonnance d'urgence d'interdiction : La durée de ces ordonnances rendues par la police était de sept jours au moment de l'introduction du système en 1997. Elle a ensuite été prolongée à 10 jours et, depuis 2009, est passée à deux semaines avec possibilité de prorogation jusqu'à quatre semaines lorsque la victime sollicite une ordonnance de protection auprès d'un tribunal civil.

Où et comment les victimes sont-elles protégées ? Types de protection : Jusqu'en septembre 2013, les ordonnances d'urgence d'interdiction s'appliquaient uniquement au domicile et aux environs immédiats. Depuis, la police s'est vu conférer la faculté d'interdire à l'auteur de s'approcher de l'établissement scolaire ou préscolaire fréquenté par les enfants en danger. Peu importe de savoir si la violence ou la menace de violence se manifeste au domicile, dans un lieu public ou ailleurs. Les ordonnances d'urgence d'interdiction rendues par la police permettent également de protéger les femmes et les enfants hébergé-e-s dans un refuge lorsque, par exemple, l'auteur les harcèle jusque-là. Elles ne constituent par contre pas d'interdiction générale de contact avec la victime. Ainsi, les ordonnances d'urgence d'interdiction se composent de trois éléments :

- ▶ l'ordre d'évacuer immédiatement le domicile de la victime ;
- ▶ l'ordre de ne plus retourner au domicile de la victime ou à proximité ;
- ▶ l'ordre de ne plus s'approcher de l'établissement scolaire/préscolaire concerné lorsque les personnes en danger sont des enfants.

« Le domicile » désigne l'endroit où vit la victime (ou bien où elle vivait au moment de l'incident), lequel inclut les lieux de résidence provisoires. Cependant, la police ne peut pas protéger la victime sur son lieu de travail ni interdire tout contact avec elle en cet endroit.

Intégration dans une politique coordonnée interinstitutionnelle : Les ordonnances de protection rendues par la police autrichienne s'inscrivent dans une approche intégrée et un système d'intervention interinstitutionnel comprenant non seulement des mesures législatives de protection des victimes contre la violence domestique et l'engagement de la responsabilité de l'auteur, mais également des mesures conçues pour soutenir et rendre plus autonomes les victimes et les autres personnes affectées par la violence domestique.

Autorités habilitées à rendre l'ordonnance : L'autorité habilitée à rendre l'ordonnance en présence d'un danger immédiat est la police. Le service juridique de l'administration est tenu de contrôler la décision du policier en cause dans les 48 heures et peut l'annuler si elle n'est pas conforme aux exigences de la législation²⁴.

Approche neutre du point de vue du genre dans la législation : Le législateur autrichien a opté pour une approche neutre permettant de venir en aide à toute personne courant le risque d'être affectée par un acte de violence. On ne saurait en conclure pourtant que le caractère sexospécifique du problème ait été ignoré. Les mesures et les politiques adoptées tiennent largement compte du fait que les personnes confrontées à la violence au sein du foyer sont majoritairement des femmes.

Qui est protégé ? Personnes couvertes : L'ordonnance d'urgence d'interdiction protège *toute personne* courant un danger immédiat – sans aucune discrimination quel qu'en soit le motif – chez elle et dans le voisinage immédiat²⁵. Il n'est pas nécessaire que la victime et l'auteur soient lié-e-s ou bien qu'ils vivent ou aient vécu ensemble. Les ordonnances de la police peuvent également être rendues pour protéger des victimes contre le harcèlement. La loi s'applique aussi aux personnes de même sexe vivant en partenariat ou entretenant une relation. Elle protège aussi bien les personnes âgées de la violence commise par des personnes s'occupant d'elles que les jeunes menacé-e-s à leur domicile par d'autres jeunes (dans le cadre, par exemple, d'actes de violence commis par des étudiant-e-s vivant en colocation). Les migrant-e-s, ainsi que les femmes sans papiers victimes de violence, jouissent du même droit d'être protégé-e-s à leur domicile. Les ordonnances d'interdiction de la police protègent également les enfants en fournissant une solution de remplacement à leur retrait du domicile familial dès lors qu'ils ou elles courent le danger d'être victimes

24. Selon les statistiques, seuls 5 % des décisions de la police sont annulées.

25. La police doit définir le périmètre interdit et mentionner cette délimitation dans son rapport. Elle est également tenue d'informer l'auteur de l'infraction de la portée géographique de l'ordonnance d'interdiction.

de violence, pourvu qu'un parent non violent ou un tiers faisant partie du ménage puisse s'en occuper sur place.

Critères applicables aux mesures protectrices d'urgence : La protection doit viser un danger imminent pour la vie, la santé ou la liberté d'une personne. Il n'est pas nécessaire qu'un acte de violence ait déjà été commis, car l'ordonnance d'interdiction est un instrument conçu pour prévenir les violences. La police doit mener une enquête sur place de manière à évaluer le danger.

Coûts : Une ordonnance d'interdiction n'entraîne pas de frais pour la victime ou l'auteur. La protection judiciaire est, elle aussi, désormais gratuite.

Contrôle du respect : La loi exige de la police qu'elle contrôle activement le respect de l'ordonnance d'interdiction et qu'elle vérifie au moins une fois au cours des 72 premières heures si l'auteur n'est pas revenu au domicile de la victime.

Conséquences d'une violation de l'ordonnance d'urgence d'interdiction : Lorsque l'auteur ne respecte pas les conditions énoncées dans l'ordonnance, il se voit infliger une amende administrative pouvant atteindre 500 EUR pour chaque violation. En cas de récidive, il/elle peut également être arrêté-e.

Droits de l'auteur : Tout auteur interdit d'accès au domicile commun se voit remettre un fascicule l'informant de ses droits. Cette brochure précise :

- ▶ le contenu de l'ordonnance d'interdiction et les limites du périmètre dans lequel l'intéressé-e ne peut pas pénétrer ;
- ▶ les sanctions en cas de violation de l'ordonnance ;
- ▶ les lieux d'hébergement d'urgence auxquels il/elle peut s'adresser s'il/elle n'a aucun endroit où résider ;
- ▶ les endroits où il/elle peut solliciter de l'aide ;
- ▶ l'obligation qui lui est faite de communiquer une adresse à laquelle le tribunal pourra lui signifier une ordonnance judiciaire et les conséquences d'une non-communication (à savoir que l'ordonnance s'appliquera de toute façon) ; ce dispositif vise à éviter toute discontinuité indésirable de la protection pouvant résulter du non-respect d'exigences formelles.

Qui peut contester l'ordonnance ? L'auteur peut introduire un recours devant un tribunal administratif contre toute décision d'émission d'une ordonnance d'interdiction prise par la police. Cependant, cet appel n'est pas suspensif. Lorsque l'auteur a gain de cause, il/elle peut réclamer des dommages-intérêts. La victime n'est pas partie à cette procédure et n'a pas le droit d'interjeter appel.

Autonomisation et soutien des victimes: La victime reçoit de la police un document expliquant son droit de solliciter une ordonnance de protection judiciaire dans un délai de deux semaines à compter de l'émission de l'ordonnance d'urgence d'interdiction. Elle est également informée de l'endroit où elle peut réclamer de l'aide et prévenue qu'elle sera contactée par le centre d'intervention régional proposant une assistance aux victimes. La police signale (par fax ou par courrier électronique) au centre d'intervention régional *tous* les cas de violence à l'égard des femmes, de violence domestique et de harcèlement dans un délai de 24 heures. Le personnel de ces centres est formé à gérer différents types de violences et il est capable d'aider efficacement les victimes à affronter tous les aspects de leur situation. Une aide est dispensée à l'ensemble des victimes, sans tenir compte de leur nationalité, de leur origine ethnique, de leur âge, de leur genre, de leur orientation sexuelle, de leur handicap, de leur statut de résidence ou de toute autre condition. Ce soutien aux victimes ne dépend pas de leur volonté de signaler les violences ou d'engager une procédure juridique en vue de solliciter une ordonnance de protection. Certains centres d'intervention régionaux fournissent également un soutien à long terme aux victimes et l'aide apportée par l'ensemble de ces structures est fournie à titre gratuit.

Coopération interinstitutionnelle et approche intégrée: En Autriche, la coopération entre la police, les tribunaux civils ou les tribunaux chargés des affaires familiales, les centres d'intervention et le Bureau d'aide sociale à l'enfance est solidement établie, tandis que la coopération avec le système de justice pénale semble moins développée. On peut en dire autant en ce qui concerne la coopération avec le secteur de la santé.

Coopération entre la police et les tribunaux chargés des affaires familiales: La police est tenue d'envoyer immédiatement un rapport sur l'ordonnance d'urgence d'interdiction au tribunal chargé des affaires familiales, ainsi que de lui remettre la clé du domicile commun confisquée à l'auteur²⁶. Le tribunal doit informer la police de toute demande d'ordonnance de protection civile et communiquer également sa décision à cette dernière (qui est responsable de son application).

26. Lorsque le tribunal omet de rendre une ordonnance de protection dans le délai de quatre semaines, le ou la juge doit rendre la clé du domicile à l'agresseur; cette mesure s'apparente elle aussi à une incitation à rendre l'ordonnance à temps, car les juges ne veulent pas être perçu-e-s comme responsables de l'accès de l'agresseur à la victime et faire courir un risque potentiel à cette dernière.

Coopération entre la police et les centres d'intervention : La police est tenue d'envoyer un rapport sur l'ordonnance d'urgence d'interdiction, ainsi que des rapports sur le harcèlement, au centre d'intervention régional compétent dans un délai de 24 heures (il ne lui faut en général pas plus de quatre heures).

Coopération entre la police et le Bureau d'aide sociale à l'enfance : La police est également tenue de notifier au Bureau d'aide sociale à l'enfance, c'est-à-dire l'autorité juridiquement responsable de la protection des mineur-e-s, tous les cas dans lesquels un-e enfant est impliqué-e.

Coopération entre les tribunaux chargés des affaires familiales et les centres d'intervention : Les centres d'intervention aident les victimes à solliciter des ordonnances civiles de protection et communiquent avec les tribunaux chargés des affaires familiales pour s'assurer de la gestion de ces demandes dans des délais raisonnables afin d'éviter toute discontinuité dans la protection.

Bulgarie

Histoire et fondement juridique : La Loi sur la protection contre la violence domestique (LPVD) a été adoptée en mars 2005. Elle comporte une disposition permettant de rendre des ordonnances de protection de droit civil. Des modifications apportées à cet instrument en 2009 permettent d'ériger toute violation d'une ordonnance en infraction pénale et de prolonger la durée de ladite ordonnance jusqu'à 18 mois²⁷. D'autres mesures ont été introduites pour renforcer la protection des victimes, par exemple élargir le cercle des personnes ayant droit à une protection légale et accélérer l'application des dispositions de la loi.

Autorités habilitées à rendre l'ordonnance : Les ordonnances de protection d'urgence relevant du droit civil sont rendues par les tribunaux régionaux.

Immédiateté des mesures d'urgence : Dans la mesure où les victimes doivent solliciter une ordonnance de protection auprès d'un tribunal, la protection immédiate ne peut pas être garantie. Elles peuvent cependant solliciter une ordonnance d'urgence en cas de danger imminent pour leur vie ou leur santé. En pareil cas, le tribunal régional rend une ordonnance de protection d'urgence dans un délai de 24 heures à compter de la réception de la demande. La police doit aider les victimes : les demandes peuvent être faites au poste et la police est tenue de les faire suivre sans délai au tribunal. Les ordonnances d'urgence

27. Bulgarian Gender Research Foundation, *The Advocates for Human Rights*, 2010.

peuvent être appliquées immédiatement et la police est responsable de la mise en œuvre de certaines mesures d'urgence.

Qui peut faire une demande ? La victime, un-e parent-e ou une sœur/un frère peut solliciter une ordonnance d'urgence. La police peut, elle aussi, déposer une demande d'ordonnance de protection d'urgence. Contrairement à la procédure d'émission d'une ordonnance d'interdiction de la police – dans le cadre de laquelle cette dernière doit mener une enquête et fournir des preuves –, la procédure d'émission d'une ordonnance de droit civil repose sur la production de preuves par la victime elle-même. Le droit bulgare permet de soumettre divers documents, y compris des attestations émanant de médecins et de services sociaux, mais dispose aussi explicitement que, même en l'absence de preuves, le tribunal doit délivrer une ordonnance de protection basée uniquement sur les déclarations de la victime.

Lorsque la victime est un-e mineur-e de moins de 14 ans ou une personne handicapée sous tutelle légale, la demande peut également émaner de la direction de l'assistance sociale, d'un-e membre de la famille proche ou d'un tuteur ou d'une tutrice.

Qui est protégé ? La loi protège²⁸ les époux et épouses ou les partenaires vivant en cohabitation (ancien-ne-s ou actuel-le-s), les personnes ayant un enfant ensemble, les parents et enfants, les collatéraux, les membres de la famille jusqu'au deuxième degré et le tuteur ou la tutrice ou la famille d'adoption. La liste des victimes autorisées à bénéficier d'une protection a été élargie en 2009 pour inclure les collatéraux jusqu'au quatrième degré, les ascendant-e-s ou descendant-e-s du partenaire de la victime et le/la partenaire du parent de la victime.

Critères applicables aux mesures protectrices d'urgence : La protection s'applique en cas de violence domestique définie comme « tout acte ou tentative d'acte de violence physique, mentale ou sexuelle, ainsi que la restriction forcée de la liberté ou de la vie privée »²⁹. La violence doit avoir été commise moins d'un mois avant le dépôt de la demande de protection. Depuis la réforme de 2009, la définition inclut également la violence psychologique et économique. La loi reconnaît également que tout enfant exposé-e à la violence domestique doit être considéré-e comme une victime.

Quelles sont les mesures de protection disponibles ? Types de protection et de prévention : Le tribunal peut, une fois la demande déposée, accorder plusieurs formes de protection et d'assistance :

28. *Ibidem*.

29. *Ibidem*, page 4.

- ▶ expulser l’auteur du domicile de la victime pour une période comprise entre un mois et un an ;
- ▶ interdire à l’auteur de revenir au domicile de la victime ou à proximité ;
- ▶ interdire à l’auteur de rendre visite à la victime sur son lieu de travail ou en tout autre endroit relevant de la vie sociale de l’intéressée ou de l’approcher ;
- ▶ transférer temporairement le lieu de résidence d’un-e enfant pour garantir sa sécurité et s’assurer qu’il ou elle demeurera avec le parent non violent ;
- ▶ ordonner à l’auteur de ne plus commettre de nouveaux actes de violence ;
- ▶ ordonner à l’auteur de suivre des programmes spéciaux ;
- ▶ conseiller à la victime de solliciter des services d’assistance.

Mise en œuvre des mesures protectrices : La loi prévoit l’application immédiate des mesures protectrices par la police afin d’assurer la mise en place instantanée de la protection. La police doit expulser l’auteur du domicile et veiller également à ce qu’il se conforme aux autres mesures décidées par le tribunal. Elle est aussi chargée de veiller au respect des dispositions de l’ordonnance.

Durée de la période de protection : Les mesures de protection d’urgence peuvent être prises pour une période variant entre un et dix-huit mois.

Conséquences du non-respect : La violation d’une ordonnance de protection constitue une infraction pénale.

Qui peut contester l’ordonnance ? Aussi bien l’auteur que la victime peuvent contester l’ordonnance.

Coûts : Une ordonnance de protection peut être sollicitée sans frais. Cependant, en fonction de l’issue de l’affaire c’est la victime ou l’auteur qui sera condamné-e aux dépens.

Autonomisation et soutien des victimes : Le droit bulgare rend également l’État responsable du soutien aux victimes. Toutefois, les ressources allouées à cette fonction à la date de l’entrée en vigueur de la loi n’étaient pas suffisantes. Les modifications de 2009 ont eu pour effet d’allouer une ligne budgétaire séparée au ministère de la Justice pour lui permettre de financer l’aide aux victimes. La loi prévoit également l’octroi d’un financement aux ONG pour leur permettre d’apporter leur soutien aux victimes et de travailler à la prévention de la violence. On estime cependant que le niveau actuel de financement de ces organisations est insuffisant.

Intégration dans une politique interinstitutionnelle coordonnée: Les ordonnances bulgares de protection d'urgence relèvent d'un système plus large d'interventions visant à prévenir la violence domestique. Depuis 2006, un ensemble de politiques et de mesures a été mis en place, dont: l'adoption d'un Programme national de prévention de la violence domestique et de protection des victimes doté de son propre budget de mise en œuvre; la création d'une ligne nationale d'assistance téléphonique disponible 24 heures sur 24; l'élaboration de lignes directrices à l'intention de la police; l'établissement de refuges destinés aux femmes confrontées à la violence et à leurs enfants, etc.³⁰ Les rapports des ONG signalent cependant que des progrès restent à faire en ce qui concerne la fourniture de services et la mise en place de recours effectifs au profit des victimes³¹.

Pays-Bas

Histoire et fondement juridique: Les Pays-Bas jouissent d'une longue tradition en matière de mesures de prévention de la violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, les premières initiatives dans ce sens ayant consisté à ouvrir des refuges pour les femmes dès les années 1970. Les ordonnances d'urgence d'interdiction néerlandaises ont été introduites en janvier 2009, sur la base du droit administratif (*Wet Tijdelijk Huisverbod*). Il existait déjà auparavant des ordonnances de protection de droit civil, mais ces instruments présentaient l'inconvénient de ne pas assurer une protection immédiate. Les dispositions actuelles permettent d'expulser du domicile toute personne présentant un danger immédiat pour le ou la partenaire avec lequel elle cohabite.

Le droit néerlandais prévoit également la possibilité de rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction dans le cadre d'une procédure pénale. Ces ordonnances servent généralement à protéger les victimes de violence domestique pendant la phase précédant le procès, mais peuvent aussi être rendues au stade de la détermination de la peine. L'exemple qui suit vise uniquement les ordonnances d'urgence d'interdiction administratives.

Approche basée sur le genre: Le droit néerlandais adopte une attitude neutre en la matière, de sorte que ses dispositions s'appliquent sur un pied d'égalité aux femmes et aux hommes.

30. *Ibidem*, page 4.

31. *Ibidem*, page 8.

Autorités habilitées à rendre l'ordonnance : L'ordonnance d'urgence d'interdiction néerlandaise est une mesure administrative formellement promulguée par une municipalité représentée par le/la maire. En pratique, le/la maire peut déléguer le soin de rédiger et d'appliquer la décision à la police : une pratique adoptée dans deux tiers des municipalités³².

Immédiateté de l'ordonnance d'urgence d'interdiction : L'ordonnance d'urgence d'interdiction peut être rendue dès que le risque a été évalué.

Personnes couvertes : L'ordonnance d'urgence d'interdiction protège les personnes vivant au sein d'un même ménage (partenaire, parent, enfant, etc.), à l'exception des personnes vivant chez elles sans cohabiter avec l'auteur. Elle ne permet donc pas d'assurer la protection contre d'ancien-ne-s partenaires ou des tiers harcelant une victime chez elle. Une évaluation du risque est légalement requise avant une ordonnance d'urgence d'interdiction.

Critères applicables aux mesures protectrices d'urgence : L'ordonnance d'urgence d'interdiction vise à pallier les risques graves et imminents. Elle repose sur le recours par un-e fonctionnaire de police chevronné-e et formé-e à un instrument standard d'évaluation du risque spécifiquement conçu à cette fin. La loi ne réserve pas l'émission d'une ordonnance d'urgence d'interdiction aux cas dans lesquels l'auteur a des antécédents, car l'objet de ce régime est d'éviter à tout prix les violences avant qu'elles ne soient commises.

Types de protection : L'ordonnance d'urgence d'interdiction prévoit l'expulsion de l'auteur du domicile partagé et l'interdiction d'y retourner pour toute la durée fixée. Elle est également assortie d'une interdiction générale pour l'auteur d'entrer en contact avec la ou les victimes.

Durée de l'ordonnance d'urgence d'interdiction : La durée minimum de l'ordonnance d'urgence d'interdiction aux Pays-Bas est de 10 jours. Au bout de huit jours, les autorités procèdent à une évaluation standard pour déterminer si l'ordonnance d'interdiction doit être prolongée pour assurer une protection supplémentaire. Le cas échéant, l'ordonnance d'urgence d'interdiction administrative peut être prorogée de 18 jours. Une fois ce délai supplémentaire épuisé, la victime peut encore solliciter une ordonnance de protection de droit civil en cas de besoin. Pourtant, aucune disposition législative n'impose la prorogation immédiate de la protection après l'expiration de l'ordonnance d'urgence d'interdiction (soit au bout de 28 jours) de sorte que la victime peut se retrouver sans protection à certains moments.

32. Kelly *et al.* (2011).

Conséquences d'une violation de l'ordonnance d'urgence d'interdiction : Toute violation de l'ordonnance constitue une infraction pénale et doit être signalée.

Qui peut faire une demande ? L'ordonnance d'urgence d'interdiction est rendue par la police ou le/la maire pour une période initiale de 10 jours et peut être prolongée par la même autorité pour une durée supplémentaire pouvant aller jusqu'à 18 jours. Il n'est pas nécessaire que la victime fasse une demande ou donne son consentement. Une fois l'ordonnance d'urgence d'interdiction expirée, la victime peut solliciter une ordonnance de protection de droit civil.

Droits de l'auteur : La personne expulsée est entendue avant que l'ordonnance d'urgence d'interdiction soit rendue pour une durée comprise entre 10 et 28 jours. Elle a également le droit de contester la mesure alors que ce droit est refusé à la victime.

Droits des victimes : Comme indiqué plus haut, l'ordonnance d'urgence d'interdiction néerlandaise est une mesure administrative prise par le/la maire ou par la police au nom du/de la maire. Il n'est pas indispensable que la victime en fasse la demande ou y consente, mais elle doit être entendue avant que l'ordonnance soit prolongée de 10 à 28 jours.

Coûts : L'ordonnance d'urgence d'interdiction ne peut pas entraîner de frais, ni pour la victime ni pour l'auteur. Cependant, lorsque la victime sollicite une ordonnance de protection auprès d'un tribunal de droit civil, elle doit s'acquitter des frais de justice (mais peut solliciter une aide juridictionnelle si elle a des revenus modestes).

Autonomisation et soutien des victimes : L'ordonnance d'urgence d'interdiction néerlandaise a notamment pour objet d'apporter un soutien à la victime et cette aide doit être dispensée dans les 24 heures. Des centres locaux prodiguant un soutien et des conseils (*Steunpunthuiselijk geweld*) ont été établis dans toutes les régions des Pays-Bas. Ils sont informés en temps réel de l'émission de toute ordonnance et, outre leur assistance à la victime, proposent également divers types d'interventions aux autres membres du ménage et à l'auteur lui-même dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler « une approche systémique »³³.

Une personne est affectée au cas et coordonne les mesures de soutien ; elle est également chargée d'évaluer la situation et de conseiller le/la maire ou

33. Kelly *et al.* (2011).

la police concernant la prorogation éventuelle de l'ordonnance d'urgence d'interdiction au-delà des dix premiers jours. Le soutien proposé à la victime et à l'auteur ne peut être dispensé qu'avec le consentement des intéressé-e-s. Toutefois, le refus de collaboration de l'auteur peut être assimilé à un risque persistant et entraîner la prorogation de l'ordonnance restrictive.

Intégration dans une politique interinstitutionnelle coordonnée: L'ordonnance d'urgence d'interdiction néerlandaise fait partie d'un ensemble plus large de mesures (mesures civiles et pénales, refuges pour femmes, mesures sociales ou de santé, etc.) visant à prévenir la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Les refuges pour femmes et les centres de conseil locaux œuvrent aussi à la coordination interinstitutionnelle.

Espagne

Histoire et fondement juridique: La Loi organique 1/2004 (OL 1/2004) sur les mesures de protection complètes contre la violence fondée sur le genre³⁴ a été adoptée à l'unanimité par le Parlement espagnol en 2004. Auparavant, en 2003, une loi sur les ordonnances de protection avait été approuvée puis modifiée avec l'adoption de la Loi organique.

Une loi sexospécifique: La loi organique de 2004 établit un cadre complet englobant des mesures juridiques, institutionnelles, sociales, sanitaires, éducatives, économiques et de sensibilisation en vue de protéger et de soutenir les femmes victimes de violences. Son article 1 définit la violence fondée sur le genre comme «un acte de violence qui, en tant qu'expression d'une discrimination à l'égard des femmes et d'inégalité dans les rapports de force entre hommes et femmes, est perpétré contre une femme par son conjoint ou ex-conjoint ou bien par un homme avec lequel la victime a ou a entretenu des relations affectives analogues, qu'il y ait eu ou pas cohabitation». Cette loi prévoit également l'établissement dans l'ensemble du pays de tribunaux spécialisés dans la violence fondée sur le genre chargés de fournir des services d'urgence.

Mesures d'urgence: La Loi organique de 2004 autorise les autorités à appliquer diverses mesures en vue de protéger et de soutenir les victimes et confère aux juges des tribunaux spécialisés la possibilité d'adopter des mesures de protection intégrée revêtant un caractère pénal, civil ou social, y compris des

34. Ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género: <http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/DEFINITIVA-VIOLENCIA.pdf>

mesures d'urgence d'interdiction sous la forme d'ordonnances provisoires rendues à titre de précaution. Lorsqu'un délit est commis, la loi prévoit également l'engagement d'une procédure pénale.

Immédiateté de l'ordonnance d'urgence d'interdiction : En vertu de la loi, toute ordonnance d'urgence d'interdiction doit être rendue immédiatement et, en tout cas, dans un délai maximal de 72 heures après le signalement de l'incident. Le système judiciaire espagnol visant à réprimer la violence fondée sur le genre est disponible à toute heure du jour et de la nuit de manière à pouvoir prendre des mesures d'urgence. À Madrid, deux tribunaux de ce type fonctionnent 24 heures sur 24. On ignore cependant s'il en est de même dans toutes les régions du pays³⁵. La police espagnole a élaboré une politique stricte de tolérance zéro en matière de violence fondée sur le genre et arrête l'auteur, en l'attente d'une ordonnance d'urgence, dès qu'il y a danger pour la victime. Cependant, le fait de remplir les critères permettant une arrestation n'est pas toujours facile.

Autorités habilitées à rendre l'ordonnance : Les mesures d'interdiction d'urgence sont décidées par les tribunaux spécialisés dans la violence fondée sur le genre.

Personnes couvertes : La loi espagnole protège les femmes à l'égard des actes de violence commis par un conjoint, un ex-conjoint ou un homme avec lequel elles entretiennent ou ont entretenu des relations affectives analogues, qu'il y ait eu ou pas cohabitation.

Critères applicables aux mesures protectrices d'urgence : Des mesures de protection peuvent être imposées à titre de précaution ou provisoirement dès lors qu'il existe un risque objectif pour la vie ou pour l'intégrité physique, sexuelle ou morale de la victime. La loi protège également contre les violences psychologiques, contre les menaces et les contraintes mineures.

Lieux où les victimes sont protégées. Quelles sont les mesures de protection envisageables ? Le tribunal peut ordonner différentes mesures en fonction de la situation et des besoins de la victime. Il peut notamment proscrire à l'auteur de contacter la victime et lui enjoindre de quitter le domicile avec interdiction d'y revenir. Il peut également accorder à la victime le droit d'obtenir la garde préliminaire des enfants, dans la mesure où, en Espagne, les enfants exposé-e-s à la violence domestique sont réputé-e-s courir un risque de violence. Parmi les

35. Kelly *et al.* (2011).

autres mesures provisoires pouvant être prises pour garantir le bien-être des enfants, il convient de citer le paiement d'une pension.

Durée de la période de protection : Les mesures protectrices provisoires produisent leurs effets jusqu'à ce que le ou la juge rende une décision définitive conformément à son pouvoir discrétionnaire, généralement dans un délai de 30 jours. Elles peuvent être ensuite prolongées à la demande de la victime.

Qui peut solliciter une ordonnance de protection d'urgence ? Il est très facile de se procurer un formulaire standard de demande de mesures de protection, lequel peut être rempli et déposé non seulement par la victime, mais également par les membres de sa famille. De plus, les organismes privés ou publics à vocation sociale ayant connaissance d'un incident de violence exigeant des mesures de protection sont tenus de prévenir la police ou le parquet à charge pour eux d'engager ensuite la procédure requise. Le formulaire peut être déposé auprès de toute une série d'institutions en plus de la police ou du tribunal, par exemple auprès des organisations de soutien aux victimes ou d'organismes officiels.

Droits de la victime : La victime peut déposer une demande d'ordonnance d'urgence sans pour autant que le tribunal soit tenu d'y faire droit. En tout cas, l'intéressée doit être entendue par le ou la juge.

Coûts : L'émission d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou sa prorogation n'entraîne pas de frais pour la victime ou l'auteur.

Mise en œuvre : Les policier-e-s sont tenu-e-s de recourir à un outil d'évaluation conçu spécialement pour la police. Le même outil les aide aussi à choisir les mesures à appliquer dans certaines situations. Pourtant, c'est à un tribunal spécialisé dans la violence fondée sur le genre – et non à la police – qu'il appartient de décider s'il convient ou pas de rendre une ordonnance d'urgence d'interdiction.

Conséquences du non-respect : La violation d'une ordonnance constitue automatiquement une infraction pénale. La surveillance électronique de l'auteur est l'un des moyens de contrôler son respect de l'ordonnance et elle est d'application courante en cas de transgression des mesures de protection.

Droits de l'auteur : L'auteur a le droit de contester la décision ainsi que d'être entendu.

Autonomisation et soutien des victimes : Le système espagnol prévoit le soutien psychosocial et juridique de toutes les femmes confrontées à des

violences et de leurs enfants. Cette aide leur est prodiguée de manière proactive à condition qu'elles signalent les actes de violence au système judiciaire. Elle revêt un caractère complet et englobe notamment une aide financière ou au logement en cas de besoin. Les employeurs/ses recrutant des femmes victimes de violences peuvent bénéficier de réductions d'impôts.

Coordination interinstitutionnelle : Le système espagnol prévoit la coopération de toutes les institutions impliquées. Les ONG compétentes peuvent également apporter leur soutien aux victimes en coopération avec les organismes officiels. Des mesures de coordination spécifiques ont été mises en place de manière à assurer cette coopération en cas d'émission d'une ordonnance d'urgence d'interdiction (*Punto de coordinación de órdenes de protección*).

Conclusions

Le concept d'État moderne repose essentiellement sur l'idée que toutes les citoyennes et tous les citoyens doivent être protégé-e-s contre les dangers immédiats ou autres. Cette obligation à la charge de l'État a évolué dans la doctrine juridique contemporaine et en droit international, de sorte qu'elle figure sous diverses formes dans les constitutions modernes. Parmi les dernières innovations en la matière, il convient de mentionner l'introduction d'outils sensibles au genre et la reconnaissance du caractère spécifique de la violence à laquelle les femmes sont confrontées, ainsi que de l'ampleur de ce phénomène.

La Convention d'Istanbul est l'un de ces outils. Elle vise à protéger les femmes contre toutes les formes de violence et, à supposer que des violences aient déjà été commises, à s'assurer qu'elles prennent fin immédiatement et bien entendu à éviter qu'elles ne s'aggravent. Il est impossible dans certains cas de mettre fin efficacement à la violence sans l'adoption par les autorités compétentes de mesures immédiates et adéquates de protection des victimes. L'article 52 de la Convention d'Istanbul relatif aux ordonnances d'urgence d'interdiction exige des États parties qu'ils adoptent et mettent en place de telles mesures tout en leur laissant une marge d'appréciation concernant les modalités d'application.

Les conclusions du quatrième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les États membres du Conseil de l'Europe (2014) mentionnent la reconnaissance croissante que le fait d'assurer une protection, dans les plus brefs délais et avec des mesures pouvant être efficaces jusqu'à ce que tout danger immédiat soit écarté, est de plus en plus reconnu comme une obligation de diligence voulue et comme une condition préalable nécessaire à des poursuites judiciaires³⁶.

Les systèmes juridiques des États membres du Conseil de l'Europe varient considérablement dans leur manière de réglementer les pouvoirs respectifs

36. Étude analytique des résultats du quatrième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les États membres du Conseil de l'Europe (2014), page 53, disponible à l'adresse: <https://rm.coe.int/16805915ea>.

de la police, du ministère public, des collectivités locales et des tribunaux. Les différentes procédures choisies pour mettre en œuvre l'article 52 de la Convention d'Istanbul peuvent toutes s'avérer efficaces à condition d'être engagées très rapidement par les autorités compétentes et que la police jouisse du pouvoir d'empêcher toute récidive en assurant la permanence de la protection le temps que la mesure soit adoptée.

Un avantage spécifique à l'ordonnance d'urgence d'interdiction tient à ce qu'elle restreint moins les droits et libertés de l'auteur que d'autres moyens de protection des victimes comme l'arrestation ou la détention. Même si en vertu de l'article 52, priorité doit être donnée à la sécurité des victimes ou des personnes en danger, les ordonnances d'urgence de protection peuvent avoir un impact considérable – même s'il est temporaire – sur les droits des auteurs de violence et doivent aussi comporter toutes les garanties nécessaires de protection adéquate de leurs droits.

Les ordonnances d'urgence d'interdiction, telles qu'elles sont imposées par la Convention d'Istanbul, sont des mesures de protection reposant sur « un changement de paradigme » en matière de compréhension des interventions visant à protéger les personnes confrontées à la violence domestique. Au lieu de demander aux victimes de trouver refuge et de se mettre à l'abri de la violence, ce fardeau est à la charge de l'auteur qui doit quitter la résidence de sa victime ou de la personne en danger et s'abstenir de la contacter. Cependant, les ordonnances d'urgence d'interdiction constituent uniquement une mesure de protection supplémentaire et ne sauraient remplacer tous les autres moyens d'intervention des autorités compétentes comme l'arrestation ou la détention de l'auteur, le lancement d'une procédure judiciaire ou des poursuites au pénal. Cette mesure doit être utilisée en parallèle avec le maintien et le financement de refuges destinés aux victimes de la violence domestique ou de la violence à l'égard des femmes. Cependant, comme la plupart des autres mesures disponibles ne peuvent être imposées qu'au bout d'un certain temps, les ordonnances d'urgence d'interdiction présentent l'avantage de permettre aux autorités d'agir rapidement. C'est pourquoi toute mesure d'urgence efficace doit être précédée d'un examen méticuleux de l'ensemble des circonstances justifiant ladite urgence et de la manière dont celles-ci ont été évaluées. De plus, les ordonnances d'interdiction ne s'avèrent efficaces que si elles sont correctement appliquées et si toute violation de leurs dispositions fait l'objet d'une sanction. Veiller à ce que l'auteur reste réellement à distance de la victime est capital. Émettre une ordonnance d'urgence d'interdiction n'étant pas respectée pourrait accroître le danger pesant sur la victime au lieu de l'atténuer.

Liste de contrôle pour la mise en œuvre des ordonnances d'urgence d'interdiction

Il est important de prendre dûment en considération un certain nombre d'éléments si l'on veut à la fois protéger efficacement les victimes et les personnes en danger de violence domestique et les droits des auteurs visés par l'ordonnance. La liste de contrôle qui suit peut aider à réglementer et mettre en œuvre les ordonnances.

Vérifier si l'ordonnance d'urgence d'interdiction est conçue et réglementée de manière à :

- Permettre à l'autorité compétente (police ou autre) d'agir afin de protéger les victimes et les personnes en danger de violence domestique dès que les autorités sont prévenues de la violence ou de son imminence.
- Reposer sur une évaluation minutieuse des risques et du danger que fait peser l'auteur sur la victime ou sur la personne en danger.
- Interdire à l'auteur de pénétrer au domicile de la victime ou de contacter cette dernière, selon le cas.
- Pouvoir être prise d'office en dehors de toute demande de la victime ou de la personne en danger.
- Pouvoir, si nécessaire, être confirmée rapidement après son émission.
- Ne pas entraîner de frais pour la victime ou la personne en danger.
- Produire ses effets suffisamment longtemps pour créer une situation dans laquelle la victime ou la personne en danger est en sécurité.
- Protéger la victime ou la personne en danger à son domicile (même s'il s'agit d'une résidence provisoire ou d'un logement appartenant à l'auteur), mais aussi dans les lieux publics et au travail.
- Protéger les enfants de la victime dans leur établissement scolaire ou garderie.

- ❑ Protéger les victimes et les personnes en danger sans pratiquer la moindre discrimination et notamment:
 - les migrant-e-s sans papiers (à savoir que la victime ne doit pas être tenue d'apporter la preuve, en vue d'obtenir une ordonnance d'urgence d'interdiction, qu'elle réside légalement dans le pays hôte);
 - propriété du domicile visé dans l'ordonnance (la propriété ne doit pas être un critère d'éligibilité pour les ordonnances d'urgence d'interdiction)
- ❑ Ne pas porter atteinte aux droits de la défense et au droit de l'auteur à un procès équitable, tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- ❑ Permettre à l'auteur de contester l'ordonnance d'urgence d'interdiction (sans effet suspensif) devant les autorités compétentes et de disposer de recours juridiques appropriés au cas où son appel aurait abouti.
- ❑ Mettre en place des mesures appropriées de surveillance (sous la forme, par exemple, d'une surveillance électronique) de manière à s'assurer que la personne visée par l'ordonnance d'urgence d'interdiction reste à la distance physique prescrite de la victime ou de la personne en danger.
- ❑ Prévoir une sanction appropriée en cas de violation de ses dispositions.
- ❑ Prévoir la mise en œuvre de mesures de protection successives visant à assurer la sécurité de la victime ou de la personne en danger (notamment des ordonnances judiciaires de protection) et susceptibles de s'appliquer dès que l'ordonnance d'urgence d'interdiction expire, de manière à éviter toute discontinuité dans la protection.
- ❑ S'inscrire dans un système complet de mesures de protection et de soutien des victimes de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique.

Principales ressources du Conseil de l'Europe

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, STCE n 210, 2011)

Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des femmes contre la violence

Étude analytique des résultats du quatrième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 (2014)

Étude analytique des résultats du troisième cycle de suivi de l'application de la Recommandation Rec(2002) 5 (2010)

Série de documents sur la Convention d'Istanbul

Assurer la collecte de données et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : article 11 de la Convention d'Istanbul (2016)

Prévention de la violence à l'égard des femmes : article 12 de la Convention d'Istanbul (2014)

Sensibilisation à la violence à l'égard des femmes : article 13 de la Convention d'Istanbul (2014)

Programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle : article 16 de la Convention d'Istanbul (2014)

Encourager la participation du secteur privé et des médias à la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique : article 17 de la Convention d'Istanbul (2015)

Bibliographie

Akoensi T. *et al.* (2012), *Domestic violence perpetrator programs in Europe, Part II: A systematic review of the state of evidence*, International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, vol. 57 (10), p. 1206-25.

Beech *et al.* (1998), *An evaluation of the prison sex offender treatment programme. A report for the Home Office by the STEP team*, Home Office, Londres.

Bulgarian Gender Research Foundation/The Advocates for Human Rights (2010), *Background Information submitted to the Ninth Session of the Working Group on the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council*, 1 au 12 novembre 2010, Sofia/Minneapolis.

Bulgarian Gender Research Foundation/The Advocates for Human Rights (2008), *Implementation of the Bulgarian Law on Protection against Domestic Violence*, Sofia/Minneapolis.

Bunch, Charlotte/Reilly, Niamh (1994), *Demanding Accountability. The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Rights*, New York.

Kelly, Liz/Hagemann-White, Carol/Meysen, Thomas/Römkens, Renée (2011), *Realising Rights. Case studies on state responses to violence against women and children in Europe*, projet DAPHNE de la Commission européenne, Londres.

Logar, Rosa (2008), *Good Practices and Challenges in Legislation on Violence against Women*, document présenté lors de la réunion du groupe d'expert-e-s des Nations Unies sur les bonnes pratiques concernant la législation relative à la violence contre les femmes tenue du 26 au 28 mai 2008 à New York.

Nations Unies, Comité CEDAW (1992), *Recommandation générale n° 19 sur la violence à l'égard des femmes*, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), 11^{ème} session, 1992, New York.

Nations Unies, Comité CEDAW (2007a), *Communication CEDAW n° 05/2005 Şahide G. c. Autriche*, 39^{ème} session, 23 juillet-10 août 2007.

Nations Unies, Comité CEDAW (2007b), *Communication CEDAW n° 06/2005 Fatma Y. c. Autriche*, 39^{ème} session, 23 juillet-10 août 2007.

Nations Unies (1993), *Déclaration de Vienne*, UN Document A/CONF.157/DC/1/Add.1.

Nations Unies / Conseil des droits de l'homme (2013), *Rapport de la rapporteure spéciale sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences*, Rashida Manjoo A/HRC/23/49.

Projet *POEMS: Protection Orders in 27 European member States*: <http://poems-project.com/>

Rösemann, Ute (1989), *Untersuchung zur Übertragbarkeit des Amerikanischen Modells DAIP; Intervention gegen Gewalt in der Familie*, Forschungsprojekt des BuMiJFFG, Selbstverlag, Gladbeck, Allemagne.

Shepard, Melanie F./Pence, Ellen L. (Eds) (1999), *Coordinating Community Response to Domestic Violence – Lessons from Duluth and Beyond*, Thousand Oaks/Londres/New Delhi.

WAVE (2012), *Reality Check on Data Collection and European Services for Women and Children Survivors of Violence: A Right for Protection and Support?*, WAVE-office/Austrian Women's Shelter Network, Vienne.

Article 52 – Ordonnances d'urgence d'interdiction

Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les autorités compétentes se voient reconnaître le pouvoir d'ordonner, dans des situations de danger immédiat, à l'auteur de violence domestique de quitter la résidence de la victime ou de la personne en danger pour une période de temps suffisante et d'interdire à l'auteur d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne en danger ou de la contacter. Les mesures prises conformément au présent article doivent donner la priorité à la sécurité des victimes ou des personnes en danger.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE