

CONSEIL DE L'EUROPE

Premier rapport d'évaluation thématique du GREVIO **Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique**

1^{er} cycle d'évaluation thématique
« Établir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice »

Observations de Monaco du 10 septembre 2024 **sur le rapport n° GREVIO(2024)3**

Le projet de rapport n° GREVIO(2024)3 décrit la situation observée par le GREVIO jusqu'au 22 mars 2024. Les développements pertinents intervenus jusqu'au 21 juin 2024 ont été également pris en compte.

I. Nouvelles tendances concernant la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Développements législatifs pour renforcer le statut social et juridique des femmes

Paragraphe 2, p. 7 : « Le GREVIO relève également avec intérêt l'adoption, en décembre 2023, d'une loi mettant en place un système d'indemnisation pour les victimes d'infractions à caractère sexuel, de crimes et délits envers l'enfant et de violences domestiques. Il espère que la loi, dont les textes d'application, notamment concernant les barèmes d'indemnisation, doivent encore être publiés, sera pleinement conforme aux exigences de l'article 30 de la Convention d'Istanbul et qu'elle permettra ainsi aux autorités monégasques de considérer la levée de leur réserve à l'article 30, paragraphe 2, de la convention. »

Publication des textes d'application de la loi n° 1.555 du 14 décembre 2023 :

L'Ordonnance Souveraine n° 10.640 du 27 juin 2024 portant application de la loi n° 1.555 du 14 décembre 2023 relative à l'indemnisation des victimes d'infractions à caractère sexuel, de crimes et délits envers l'enfant, de violences domestiques et d'autres infractions portant atteinte aux personnes, a été publiée au Journal de Monaco le 5 juillet 2024, répondant en cela à l'observation du rapport selon laquelle doivent encore être publiés les textes d'application de la loi votée en décembre 2023 mettant en place un système d'indemnisation pour les victimes d'infraction à caractère sexuel, de crimes et délits envers l'enfant, de violences domestiques et d'autres infractions portant atteinte aux personnes.

Barèmes d'indemnisation :

L'article 30, paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul fait référence à une « indemnisation adéquate ». Le rapport explicatif précise que « bien que la portée de l'indemnisation par l'Etat soit limitée aux « graves » atteintes à l'intégrité corporelle ou à la santé, ceci n'empêche pas les Parties de mettre en place des mécanismes d'indemnisation plus généreux, ni de poser une limite supérieure/inférieure pour l'un ou la totalité des volets d'indemnisation à payer par l'Etat » (Rapport explicatif, paragraphe 166, p. 32).

L'Ordonnance Souveraine n° 10.640 du 27 juin 2024 publiée au Journal de Monaco le 5 juillet 2024 portant application de la loi n° 1.555 du 14 décembre 2023 susmentionnée comporte, en son article 7, un barème d'indemnisation selon lequel :

« Par application du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.555 du 14 décembre 2023, susvisée, et sous réserve des conditions d'accès prévues par les articles 2 et 3 de ladite loi, le Directeur des Services Judiciaires accorde au demandeur le paiement intégral des dommages et intérêts ou de la provision qui lui ont été alloués, si leur montant est inférieur ou égal à 20.000 euros, sans préjudice des dispositions de l'article 8.

Par application du troisième alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.555 du 14 décembre 2023, susvisée, si le montant des dommages et intérêts ou de la provision qui ont été alloués à la victime est supérieur à 20.000 euros, le Directeur des Services Judiciaires accorde au demandeur une indemnisation correspondant à 80 % du montant alloué, dans la limite d'un plafond de 30.000 euros et sans que cette indemnisation ne puisse être inférieure à 20.000 euros, sans préjudice des dispositions de l'article 8. »

Ainsi, consécutivement à l'adoption de la loi n° 1.555 du 14 décembre 2023 et à la publication de l'Ordonnance Souveraine n° 10.640 du 27 juin 2024 susmentionnées, le Gouvernement Princier n'exclut pas de considérer la levée de la réserve formulée par Monaco à l'article 30, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

Dépendance économique des femmes victimes de violence

Paragraphe 4, p. 7 : « Le GREVIO relève avec préoccupation que de nombreuses femmes victimes de violence se trouvent en situation de grande dépendance vis-à-vis de leur conjoint violent, notamment pour ce qui est de leur certificat d'hébergement, qui est en règle générale déposé par le conjoint en situation économique favorable et peut-être résilié sans préavis. (Les autorités monégasques indiquent que, dans une situation de violence, le certificat d'hébergement peut être prolongé de façon provisoire). De plus, les femmes étrangères victimes de violence et conjointes de ressortissants monégasques ne peuvent accéder à un permis de résidence autonome en cas de violence sur cette base . Les conditions d'obtention d'un permis de résidence peuvent les placer en situation précaire en cas de séparation du fait de la dépendance économique vis-à-vis de leur conjoint. (Un ressortissant étranger peut bénéficier d'une carte de séjour d'un an renouvelable s'il dispose de revenus suffisants ou d'un emploi et d'un logement, et dans certaines conditions de trois, cinq ou dix ans. Voir l'Ordonnance Souveraine n° 3153 du 19 mars 1964, *ibid*).

De plus, le GREVIO a également été informé du fait que suite à un divorce ou une séparation, les conjoints omettent fréquemment de verser la pension alimentaire en quittant Monaco pour résider en France et qu'il est difficile pour certaines femmes de se défendre en cas de divorce du fait du manque de ressources par rapport à celles dont dispose leurs conjoints. Les femmes se trouvant dans ce type de situation de dépendance économique sont particulièrement vulnérables aux violences économiques et/ou psychologiques, ainsi que souligné dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO. Par ailleurs, les femmes travaillant à Monaco sans autorisation, en tant que personnel de maison notamment, sont aussi extrêmement vulnérables aux violences fondées sur le genre du fait de la difficulté pour elles de dénoncer d'éventuelles violences.

Il en va de même pour les femmes travaillant à Monaco et résidant en France qui peuvent ne pas signaler des violences afin de ne pas risquer de perdre leur permis de travail. »

À ce jour, la question de la résiliation sans préavis d'un certificat d'hébergement pour une femme victime de violence ne s'est jamais posée en pratique, étant donné qu'afin de ne pas exacerber la situation de vulnérabilité dans laquelle sont les victimes, les autorités veillent notamment à ce qu'elles puissent conserver provisoirement leur certificat d'hébergement durant la recherche d'un autre logement, et ce malgré les démarches qui auraient pu être entreprises par l'hébergeant en vue d'y mettre un terme.

Enfin, les épouses de ressortissants monégasques peuvent être cotitulaires d'un bail d'habitation principale en application de l'article 1596-1 du Code Civil.

II. Changements concernant les définitions, les politiques globales et coordonnées, les ressources financières et la collecte des données dans les domaines de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique

A. Définitions (article 3)

Définition de la violence domestique

Paragraphe 7, p. 8 : « Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que la définition de la violence domestique contenue dans la loi 1382 du 20 juillet 2011 introduisait une condition de communauté de vie sous un même toit de nature durable, ce qui pouvait exclure certaines relations de couple sans cohabitation et n'était donc pas entièrement conforme à la définition de la violence donnée à l'article 3, alinéa b, de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO regrette que, suite à ce constat de 2017, la possibilité de modifier la définition de la violence domestique ne semble pas avoir été discutée. En l'absence d'information concernant l'application de cette disposition par les juridictions monégasques, le GREVIO n'est pas en mesure d'évaluer si l'exigence d'une communauté de toit durable a eu un impact en pratique. Il prend note de l'information fournie par les autorités indiquant que la communauté de toit n'est pas un critère utilisé lors de l'évaluation des besoins de prise en charge des femmes victimes de violence.

Il tient cependant à rappeler que cette exigence peut conduire, en pratique, à exclure certaines victimes de violence de l'accès à des mesures de protection et de prévention de la violence, notamment les victimes engagées dans une relation moins durable et sans cohabitation, situation particulièrement fréquente parmi les jeunes. »

Concernant « l'accès à des mesures de protection et de prévention », il convient de préciser qu'elles sont du ressort de la Direction de l'Action et de l'Aide Sociales (DASO), placée sous la tutelle du Département/Ministère des Affaires Sociales et de la Santé.

A ce titre l'étude concrète de la situation, en vue d'une éventuelle prise en charge, se fonde sur la situation de danger et de besoin dans laquelle est la victime, indépendamment de l'existence d'une communauté de toit ou non avec l'auteur.

B. Politiques globales et coordonnées (article 7)

Rôles du Comité et de la DASO

Paragraphe 13, p. 10 : « Les autorités monégasques ont informé le GREVIO que l'organe de coordination au titre de l'article 10 de la convention reste la Direction de l'action et de l'aide sociale (DASO), même si le comité pour les droits de femmes exerce plusieurs missions relevant en principe de l'organe de coordination, telles que la coordination des différents acteurs et de la collecte de données et l'évaluation des politiques. Le GREVIO comprend que la DASO a essentiellement la charge de fournir un soutien coordonné aux femmes victimes de violence et que son rôle ne relève pas de la définition et du suivi des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

En conséquence, il serait utile de clarifier les rôles respectifs du comité pour les droits des femmes et de la DASO pour ce qui est des fonctions de l'organe de coordination¹ qui incluent, ainsi qu'énoncé à l'article 10 de la convention, la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Un plan d'action national permettrait de clarifier la division des rôles. »

La distinction entre les rôles du Comité pour la protection et la promotion des droits des femmes (« le Comité ») et la Direction de l'Action et de l'Aide Sociales (DASO) au titre de l'article 10 du GREVIO est clairement posée par les textes fondateurs de la DASO (Ordonnance Souveraine n° 5.641 du 14 décembre 2015)² et du Comité (Ordonnance Souveraine n° 7.178 du 25 octobre 2018)³.

La DASO met en œuvre et coordonne le soutien opérationnel apporté aux femmes victimes de violences en tant que service social de référence. Elle dispose pour cela de personnels formés et spécialisés du secteur social. A ce titre ce sont les personnels experts de la DASO qui sont désignés en vertu de la Convention d'Istanbul et siègent au Comité des Parties. La DASO est également officiellement référencée comme organe de coordination au titre de l'article 10⁴. Le Comité, via la déléguée interministérielle, s'assure de la bonne coordination entre les acteurs gouvernementaux et la société civile ainsi que de la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation pour le grand public.

D. Collecte des données (article 11)

Paragraphe 14, p. 11 «(...) Dans ce contexte, le GREVIO relève avec intérêt que depuis 2024, l'IMSEE a également entrepris de collecter des données sur l'impact des campagnes de sensibilisation et il espère que ce développement permettra d'évaluer l'impact de ces mesures ».

À ce jour, l'Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques (IMSEE) ne prévoit pas de mener une étude complète sur l'impact des campagnes de sensibilisation dans le cadre de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

¹ L'article 10 de la convention prévoit que les autorités désignent un ou plusieurs organes officiels en charge de la coordination, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques de lutte contre les violences à l'égard des femmes.

² O.S. relative à la DASO : <https://legimonaco.mc/tnc/ordonnance/2015/12-14-5.641/>

³ O.S. relative au Comité : <https://legimonaco.mc/tnc/ordonnance/2018/10-25-7.178/>

⁴ <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/list-of-official-co-ordinating-bodies>

De telles études d'impact nécessitent des cohortes importantes de personne interrogées dont la Principauté de par sa taille ne dispose pas. En revanche, sur le formulaire de collecte des données que doivent remplir les organismes qui recensent les faits de violence, au chapitre « Origine du contact qui a amené la victime à se rapprocher du Service concerné », il a été rajouté, parmi les réponses possibles, les campagnes de sensibilisation. Ce point a été ajouté suite à la visite du GREVIO en 2023.

Site Internet : <https://www.imsee.mc/Publications/Violences-faites-aux-femmes-a-Monaco>

III. Analyse de la mise en œuvre de certaines dispositions dans des domaines prioritaires en matière de prévention, de protection et de poursuites

A. Prévention

1. Obligations générales (article 12)

Études sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Paragraphe 33, p. 15 : « Des actions de sensibilisation sur l'égalité entre les femmes et les hommes sont également menées par le comité pour les droits des femmes, avec la participation d'organisations de la société civile, visant notamment à promouvoir l'égalité dans le domaine de l'emploi. Ces actions ont été accompagnées par une publication de l'IMSEE de 2023 portant sur les écarts salariaux entre les femmes et les hommes, ainsi que d'une étude sur la place des femmes dans la gouvernance d'entreprise. (Une étude complète sur la mesure des écarts de salaires entre hommes et femmes sera reconduite en 2025). Des campagnes ont également été menées afin de déconstruire certains stéréotypes sur les rôles des femmes et des hommes. »

Diverses publications sur les salaires et la gouvernance d'entreprises sont venues enrichir cette première étude (observatoires/infographies). De plus, chaque année, le rapport « Monaco en chiffres » actualise des données « genrées » sur l'emploi, le sport, etc.

Sites Internet :

<https://www.imsee.mc/Publications/Monaco-en-chiffres-edition-2024>

Paragraphe 37-38, pp. 16-17 : « Le GREVIO salue les efforts faits depuis son rapport d'évaluation de référence en matière de prévention de la violence domestique. Toutefois, il encourage vivement les autorités monégasques à étendre ces actions à d'autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. En outre, le GREVIO encourage les autorités monégasques à mener régulièrement des évaluations d'impact des campagnes et autres mesures de prévention des violences à l'égard des femmes ».

Dans le prolongement des efforts déjà entrepris par les autorités monégasques, un travail initié par le Comité pour la protection et la promotion des droits des femmes, en collaboration avec la Direction de l'Action et de l'Aide Sociales (DASO) et la Direction de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports (DENJS) devrait prochainement conclure à la mise en place d'un « violentomètre » qui permettra de renforcer les dispositifs déjà existants en Principauté.

Cet outil, destiné à faciliter l'auto-évaluation d'une situation de violence conjugale, permettra notamment de sensibiliser les potentielles victimes sur un plus grand nombre de formes de violences, qu'elles soient économiques, administratives, psychologiques, ou encore physiques et sexuelles.

2. Éducation (article 14)

Précisions sur le poste de délégué créé à la DENJS et la loi sur le harcèlement scolaire

Paragraphe 40, p. 16 : « L'adoption en 2021 d'une loi sur le harcèlement en milieu scolaire représente une étape importante. Cette loi érige en infraction pénale la diffusion non consentie d'images à caractère sexuel, et la menace de diffusion de telles images. De plus, elle prévoit des actions de sensibilisation des élèves au harcèlement et à la violence, y compris dans la sphère numérique, la formation systématique de tous les personnels travaillant en milieu scolaire à la prévention et au traitement des situations de harcèlement et de violence, la mise en place de plans de prévention et de lutte contre le harcèlement et la violence dans tous les établissements scolaires et de référents « harcèlement-violence », à disposition à la fois des élèves victimes ou témoins et des chefs d'établissement.

Un délégué à la prévention et à la lutte contre le harcèlement et la violence en milieu scolaire a également été désigné au sein de la Direction de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. Les informations portées à la connaissance du GREVIO indiquent un accroissement de 35% des signalements de harcèlement et de violence entre 2022 et 2023 .

S'agissant du chiffre énoncé par le GREVIO (+35%), comme indiqué plus haut, les cohortes sont si étroites à Monaco qu'une variation de quelques cas peut générer une variation en %, certes exacte mathématiquement, mais qui donne une image biaisée de la situation.

Ainsi, l'augmentation de 35% des signalements entre 2022 et 2023 doit être comprise au regard de la dimension réduite de Monaco.

Plus précisément, il y a eu 29 signalements en 2022 et 39 signalements en 2023. Cette augmentation des signalements ne s'est pas traduite par une hausse significative des cas de harcèlement avérés. En effet, à la suite du signalement, l'établissement scolaire conduit une enquête pour faire la lumière sur les faits signalés et donner les suites nécessaires, s'il y a lieu. En 2023, sur les 39 signalements effectués, 10 relevaient effectivement d'un harcèlement, 12 concernaient des violences autres que le harcèlement et les enquêtes sur les 17 autres signalements ont montré qu'il n'y avait aucune violence identifiée. Depuis plusieurs années, le nombre de harcèlements constatés en Principauté oscille entre 5 à 10 harcèlements par an, ce qui correspond au bilan effectué en 2023.

Par ailleurs, cette augmentation de signalements correspond à la mise en place sur une année scolaire entière de la loi n° 1.513 du 3 décembre 2021 relative à la lutte contre le harcèlement et la violence en milieu scolaire et de ses textes d'application qui a permis de libérer la parole et d'inciter élèves, familles et personnels à faire connaître toute situation de violence à l'Ecole grâce à de nouvelles procédures, la mise en place de formations et la poursuite des actions de sensibilisation. La nouvelle législation a donc permis une meilleure prise en charge des situations de violence en milieu scolaire.

3. Formation des professionnels (article 15)

Paragraphe 51, p. 18 : « Par ailleurs, le GREVIO a été informé de l'absence de formations sur les violences à l'égard des femmes destinées aux avocats, qui n'ont pas été associés aux formations dispensées par les autorités, et d'un manque d'avocats spécialisés concernant la violence à l'égard des femmes . Le GREVIO considère qu'il est urgent et impératif que ces derniers aient accès à des formations concernant la violence à l'égard des femmes, y compris le cas échéant par le biais de formations communes avec d'autres personnels de justice, afin que les femmes victimes de violence puissent être assistées dans les procédures judiciaires par des professionnels dûment sensibilisés et en mesure de répondre à leurs besoins spécifiques.

L'Institut Monégasque de Formation aux Professions Judiciaires et le Comité monégasque pour la promotion et la protection des droits des femmes se sont rapprochés pour définir les modalités d'un partenariat, dans le cadre des formations sur les violences faites aux femmes. Deux projets communs sont d'ores et déjà envisagés pour l'année 2024.

La formation "Les auteurs de violences intra-familiales" organisée par le Comité pour la promotion et la protection des droits des femmes se déroulera, pour l'une de ses sessions, au Palais de Justice, le vendredi 29 novembre 2024. Peuvent y assister les magistrats ainsi que les avocats.

A l'occasion de la journée internationale contre les violences faites aux femmes, l'Institut Monégasque de Formation aux Professions Judiciaires apportera son concours au Comité pour la promotion et la protection des droits des femmes en organisant une conférence sur les aspects juridiques de ce thème. Cette conférence sera accessible aux avocats.

Enfin, l'Institut Monégasque de Formation aux Professions Judiciaires continue de sensibiliser les professions judiciaires sur les conventions du Conseil de l'Europe ratifiées par la Principauté à l'occasion d'événements récurrents, tels que la formation initiale des candidats à l'examen d'avocat et au concours de la magistrature et la formation d'accueil des magistrats français détachés en Principauté.

B. Protection et soutien

2. Services de soutien généraux (article 20)

b. Services de santé

Paragraphe 70, pp. 23-24 : « Depuis le rapport d'évaluation de référence, le GREVIO relève avec satisfaction que des mesures ont été prises afin de renforcer la formation des personnels du CHPG à la prise en charge des victimes de violence domestique puisque 51 personnes ont suivi une formation spécifique.(...) Cependant, il regrette qu'aucune procédure de dépistage systématique des violences à l'égard des femmes ne soit en place au service des urgences ou en maternité, par exemple dans le contexte des examens anténataux.

Le dépistage des violences à l'égard des femmes est réalisé, notamment, au service de maternité du Centre Hospitalier Princesse Grace (CHPG) pour toutes les parturientes ainsi que pour les patientes en consultation de routine, comme le recommande d'ailleurs la Haute autorité de santé française.

Paragraphe 74, p. 24 : « Le GREVIO constate également avec satisfaction qu'un médecin légiste opère désormais à Monaco, ce qui n'était pas le cas lors de son évaluation de référence, et que deux médecins au service des urgences du CHPG sont désormais formés en médecine légale. Il relève également que les constats médico-légaux et le recueil des preuves peuvent être effectués sans réquisition des autorités répressives ou judiciaires, ainsi qu'en l'absence de dépôt de plainte par la victime. Le GREVIO a cependant été informé qu'en dépit des progrès notables depuis sa première évaluation, le nombre limité de médecins légistes représente toujours un obstacle à l'accès aux preuves médico-légales en cas de viol. En outre, le GREVIO a été informé qu'il pouvait parfois être difficile pour des femmes victimes de violence d'obtenir un constat médico-légal, notamment pour les femmes étrangères ne bénéficiant pas d'un suivi médical régulier, ce qui constitue un obstacle à d'éventuelles poursuites judiciaires. Des préoccupations ont également été exprimées quant à la qualité de certains constats médico-légaux ».

Il est à noter que le nombre des médecins légistes ne représente pas un obstacle à l'accès aux preuves médico-légales en cas de viol. En effet, chaque personne concernée qui le réclame (ou pas), bénéficie d'un « Certificat de coups et blessures » avec élaboration d'un « ITT » (une Incapacité Temporaire de Travail) et peut demander d'obtenir les résultats des examens qui lui ont été faits. D'autre part, les femmes étrangères peuvent obtenir un constat médico-légal, et ce, quel que soit leur nationalité ou leur appartenance religieuse. En revanche, il est impossible d'entamer une procédure judiciaire avec prélèvements si les faits se sont déroulés sur un autre territoire que celui de la Principauté de Monaco (par exemple la France ou l'Italie) sauf si les autorités du pays concerné mandatent les autorités monégasques pour le faire.

4. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)

Paragraphe 89, p. 27 : « (...) le GREVIO exhorte les autorités monégasques à considérer la possibilité de mettre sur pied un centre d'aide d'urgence spécialisé pour les victimes de viol et de violences sexuelles afin que ces dernières aient accès à des conseils et du soutien psychologique à court et long terme ».

Si la taille du territoire et le faible nombre de cas recensés n'ont pas justifié, à ce jour, la mise en place d'un tel centre d'aide d'urgence spécialisé et dédié, les autorités monégasques et l'ensemble des acteurs concernés travaillent continuellement, dans le contexte spécifique de la Principauté, à la meilleure manière de coordonner les moyens d'actions sur l'ensemble des aspects psycho-médico-sociaux afin d'assurer une prise en charge optimale des victimes en fonction de leurs besoins.

C. Droit matériel

1. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)

Garde des enfants et droits de visite

Paragraphe 93, p.26 : « Le GREVIO relève qu'en 2017, le principe de la résidence alternée des enfants en cas de séparation est devenu la norme »

Il convient de noter que la résidence alternée nécessite l'accord des deux parents. En outre, elle est toujours prononcée par le juge selon les circonstances et l'intérêt de l'enfant.

Code civil, articles 303 et suivants : <https://legimonaco.mc/code/code-civil/>