

SEKUAL  
HARASSMENT

DOMESTIC  
VIOLENCE

# GREVIO

## Rapport d'évaluation de référence Monténégro

” le Groupe d'experts  
sur la lutte contre  
la violence à l'égard  
des femmes et  
la violence domestique  
(GREVIO)



Convention d'Istanbul



# **Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO**

sur les mesures d'ordre législatif et autres  
donnant effet aux dispositions  
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 (Convention d'Istanbul)

## **MONTÉNÉGRO**

Groupe d'experts

sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes  
et la violence domestique (GREVIO)



GREVIO/Inf(2018)5

Publié le 15 octobre 2018

Secrétariat du mécanisme de suivi 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  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France

[www.coe.int/conventionviolence](http://www.coe.int/conventionviolence)



## Table des matières

<b>Avant-propos .....</b>	<b>6</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>8</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>11</b>
<b>I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales.....</b>	<b>13</b>
A. Principes généraux de la Convention.....	13
B. Champ d'application de la Convention (article 2) .....	13
C. Définitions (article 3) .....	15
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4) .....	16
1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination .....	16
2. Discrimination intersectionnelle .....	16
E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5).....	17
<b>II. Politiques intégrées et collecte des données .....</b>	<b>18</b>
A. Politiques globales et coordonnées (article 7).....	18
B. Ressources financières (article 8).....	19
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9) .....	21
D. Organe de coordination (article 10).....	22
E. Collecte des données et recherche et enquêtes (article 11).....	23
1. Collecte des données .....	23
2. Enquêtes basées sur la population .....	25
3. Recherche .....	26
<b>III. Prévention .....</b>	<b>27</b>
A. Sensibilisation (article 13).....	28
B. Éducation (article 14).....	29
C. Formation des professionnels (article 15) .....	29
D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	32
1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique .....	32
2. Programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel.....	33
E. Participation du secteur privé et des médias (article 17) .....	33
<b>IV. Protection et soutien .....</b>	<b>35</b>
A. Obligations générales (article 18) .....	35
B. Information (article 19).....	36
C. Services de soutien généraux (article 20) .....	37
D. Services de soutien spécialisés (article 22).....	38
E. Refuges (article 23) .....	39
F. Permanences téléphoniques (article 24).....	40
G. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25) .....	41
H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26).....	42
I. Signalement (article 28).....	43
<b>V. Droit matériel.....</b>	<b>44</b>
A. Droit civil.....	44
1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29).....	44
2. Indemnisation (article 30) .....	45
3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31).....	46
B. Droit pénal .....	48
1. Violence domestique .....	48
2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36).....	50
3. Mariages forcés (article 37) .....	51
4. Harcèlement sexuel (article 40) .....	53
5. Sanctions et mesures (article 45).....	54
6. Circonstances aggravantes (article 46).....	55

7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48) .....	56
<b>VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection.....</b>	<b>58</b>
A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50) .....	58
1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services .....	58
2. Le rôle des services de poursuite et des juges .....	59
B. Appréciation et gestion des risques (article 51) .....	61
C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53) ..	62
D. Mesures de protection disponibles au cours des enquêtes et des procédures judiciaires (article 56).....	64
E. Aide juridique (article 57) .....	65
<b>VII. Migrations et asile.....</b>	<b>66</b>
A. Statut de résident (article 59) .....	66
B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60) .....	67
<b>Conclusions .....</b>	<b>68</b>
<b>Annexe I : Liste des propositions et suggestions formulées par le GREVIO<sup>1</sup> .....</b>	<b>70</b>
<b>I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales.....</b>	<b>70</b>
B. Champ d'application de la Convention (article 2) .....	70
C. Définitions (article 3) .....	70
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4) .....	70
2. Discrimination intersectionnelle .....	70
<b>II. Politiques intégrées et collecte des données .....</b>	<b>70</b>
A. Politiques globales et coordonnées (article 7) .....	70
B. Ressources financières (article 8) .....	71
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9) .....	71
D. Organe de coordination (article 10).....	71
E. Collecte des données et recherche et enquêtes (article 11).....	71
2. Enquêtes basées sur la population .....	71
3. Recherche .....	72
<b>III. Prévention .....</b>	<b>72</b>
A. Sensibilisation (article 13) .....	72
B. Éducation (article 14) .....	72
C. Formation des professionnels (article 15) .....	72
D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	73
1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique .....	73
E. Participation du secteur privé et des médias (article 17) .....	73
<b>IV. Protection et soutien .....</b>	<b>73</b>
A. Obligations générales (article 18) .....	73
C. Services de soutien généraux (article 20) .....	73
E. Refuges (article 23) .....	74
F. Permanences téléphoniques (article 24).....	74
G. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25) .....	74
H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26).....	74
<b>V. Droit matériel.....</b>	<b>75</b>
A. Droit civil.....	75
1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29).....	75
2. Indemnisation (article 30) .....	75
3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31).....	75
B. Droit pénal .....	76
1. Violence domestique .....	76
2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36).....	76
3. Mariages forcés (article 37) .....	76
5. Sanctions et mesures (article 45).....	76

---

7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48) .....	76
<b>VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection.....</b>	<b>77</b>
A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50) .....	77
1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services .....	77
2. Le rôle des services de poursuite et des juges .....	77
B. Appréciation et gestion des risques (article 51) .....	77
C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53) ..	77
D. Mesures de protection disponibles au cours des enquêtes et des procédures judiciaires (article 56).....	77
E. Aide juridique (article 57) .....	78
<b>VII. Migrations et asile.....</b>	<b>78</b>
A. Statut de résident (article 59) .....	78
B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60) .....	78
<b>Annexe II : Liste des représentants du Monténégro ayant pris part au dialogue avec le GREVIO.....</b>	<b>79</b>
<b>Annexe III : Liste des autorités nationales, autres entités publiques, organisations non gouvernementales et organisations de la société civile consultées par le GREVIO.....</b>	<b>80</b>

## Avant-propos

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est un organe indépendant de suivi des droits humains chargé de veiller à la mise en œuvre 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 ») par les Parties.

Il est composé de 10 experts indépendants et impartiaux nommés sur la base de leur expertise reconnue dans les domaines des droits humains, de l'égalité des sexes, de la violence à l'égard des femmes et/ou de l'assistance et de la protection des victimes.

Les activités statutaires du GREVIO comprennent le suivi pays-par-pays de la Convention (procédure d'évaluation), l'ouverture d'enquêtes sur des circonstances spécifiques au sein d'une Partie à la Convention (procédure spéciale d'enquête) et l'adoption de recommandations générales sur les thèmes et concepts de la Convention.

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation d'ordre général effectuée à l'égard de Monténégro. Le rapport couvre la Convention dans son intégralité<sup>1</sup>. Le rapport évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique monégasques dans les divers domaines couverts par la Convention. À la lumière du champ d'application de la Convention d'Istanbul défini dans son article 2, paragraphe 1, la première évaluation de référence cible les mesures prises face à l'ensemble des violences à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. Le terme « violence à l'égard des femmes » utilisé tout au long du questionnaire et de ce rapport désigne ainsi toutes les formes de violence à l'égard des femmes érigées en infractions pénales (ou, le cas échéant, sanctionnées de quelque autre manière que ce soit) dans le cadre du chapitre V de la Convention. Ces formes sont la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés ainsi que le harcèlement sexuel. Le terme renvoie également à la violence domestique à l'égard des femmes, qui est définie comme désignant tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou d'actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime. Par conséquent, le terme « victime » utilisé tout au long de ce rapport doit être compris comme faisant référence à une victime femme ou fille.

Sur la base de cette évaluation, le GREVIO propose des mesures dans l'objectif de renforcer la mise en œuvre de la convention. Dans la formulation de ces propositions, le GREVIO emploie différents verbes pour exprimer différents niveaux d'urgence de l'action. Ce sont, par ordre de priorité décroissant, les verbes « exhorter », « encourager vivement », « encourager » et « inviter ». Le GREVIO emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il considère qu'une action immédiate est requise pour mettre la législation ou les politiques de la Partie en conformité avec la Convention d'Istanbul, ou pour assurer sa mise en œuvre. Le verbe « encourager vivement » est employé lorsque le GREVIO a constaté des lacunes qui doivent être comblées dans un avenir proche pour garantir la mise en œuvre complète de la convention. Le troisième niveau d'urgence est indiqué par l'emploi du verbe « encourager ». Il s'applique à des insuffisances nécessitant des mesures qui pourraient éventuellement être prises à un stade ultérieur. Enfin, le verbe « inviter » s'applique soit à des lacunes mineures dans la mise en œuvre, qu'il est demandé à la Partie d'envisager de combler, soit à des propositions visant à offrir une orientation dans le processus de mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> A l'exception du chapitre VIII sur la coopération internationale lequel a été considéré par le GREVIO comme étant moins pertinent, à ce stade, aux fins d'évaluer la situation générale dans chaque État partie.

La première procédure d'évaluation (de référence) se compose de plusieurs étapes, chacune permettant au GREVIO d'obtenir des informations essentielles sur lesquelles baser son rapport. Elle se déroule sous la forme d'un processus de dialogue confidentiel avec les instances gouvernementales ayant pour but de leur fournir des propositions et suggestions d'amélioration spécifiques aux pays et adaptées au contexte national de l'État partie.

Les étapes en question sont les suivantes :

- la présentation, par la Partie, d'un rapport fondé sur le questionnaire élaboré par le GREVIO (ce rapport est en principe rendu public) ;
- un dialogue avec les représentants de la Partie sur les questions émanant du rapport de l'État ;
- une visite d'évaluation dans la Partie examinée afin notamment de rencontrer des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux œuvrant sur le terrain dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes et la violence domestique ;
- les commentaires de la Partie sur le projet de rapport du GREVIO ;
- l'adoption et la publication du rapport du GREVIO, ainsi que les commentaires éventuels reçus de la Partie.

En outre, le GREVIO recueille des informations supplémentaires de diverses autres sources, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme, des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents) ainsi que d'autres organes internationaux conventionnels.

L'analyse, les suggestions et les propositions contenues dans ce premier rapport d'évaluation d'ordre général ont été rédigées sous la responsabilité exclusive du GREVIO. Le rapport couvre la situation au avril 2018 Les faits nouveaux survenus depuis cette date ne sont pas couverts par l'analyse ni pris en compte dans les conclusions, les suggestions et les propositions qui y figurent.

Conformément à la convention, les rapports du GREVIO sont transmis aux parlements nationaux par les autorités nationales (article 70, paragraphe 2). Le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur langue nationale officielle et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

## Résumé

Ce rapport présente une évaluation des mesures de mise en œuvre adoptées par les autorités monténégrines concernant tous les aspects 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 »).

Cette évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du Conseil de l'Europe, un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits de l'homme, chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention. Les conclusions du GREVIO reposent sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation (de référence) décrite à l'article 68 de la Convention. Ces sources d'information comprennent des rapports écrits (un rapport étatique soumis par les autorités monténégrines et des informations supplémentaires présentées par plusieurs ONG), le dialogue entre le GREVIO et les autorités monténégrines sur un certain nombre de sujets, ainsi qu'une visite d'évaluation de quatre jours au Monténégro. Une liste des instances et des entités avec lesquelles le GREVIO a tenu des échanges figure aux annexes II et III.

Le rapport présente les progrès d'ensemble réalisés par les autorités monténégrines dans la mise en place d'un cadre législatif, politique et institutionnel pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Il salue en particulier l'adoption d'importants textes législatifs, plans d'action et stratégies qui s'attaquent à certaines formes de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique. L'exemple le plus notable est la loi sur la protection contre la violence domestique, qui joue un rôle central dans l'approche de la lutte contre la violence domestique au Monténégro. Elle prévoit une infraction de violence domestique pour permettre aux pouvoirs publics de répondre plus efficacement aux cas de violence domestique, dans la mesure où les possibilités offertes par le Code pénal étaient généralement considérées comme insuffisantes. Qui plus est, elle introduit pour la première fois des ordonnances d'urgence d'interdiction et des ordonnances d'injonction ainsi que d'autres droits importants pour les victimes de violences domestiques, comme le droit à une aide juridique. Les récentes modifications apportées au Code pénal érigent en infraction pénale d'autres formes graves de violence à l'égard des femmes visées par la Convention, à savoir le harcèlement, les mutilations génitales féminines et la stérilisation forcée.

Le GREVIO salue ces avancées vers une mise en œuvre globale de la Convention d'Istanbul, mais note que, s'agissant des lois et des politiques, les efforts ont surtout porté sur la violence domestique. Les mesures visant d'autres formes de violence à l'égard des femmes, en particulier le mariage forcé, le viol et le harcèlement, doivent encore atteindre le même niveau d'exhaustivité. Les mesures de prévention et de protection à l'intention des victimes de viol, de violence sexuelle, de harcèlement sexuel et de mariage forcé semblent peu nombreuses ou inexistantes ; il n'existe pas de services spécifiques comme les centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol et de violence sexuelle. Le niveau de signalement des viols semble être très faible en raison de la stigmatisation culturelle dont les victimes font l'objet. L'expérience vécue par les victimes de viols confrontées au système de justice pénale révèle des mentalités profondément ancrées qui compromettent une issue effective de la procédure judiciaire, renforçant ainsi la réticence à signaler les viols. Les victimes de viol et d'agression sexuelle au Monténégro se trouvent trop souvent livrées à elles-mêmes dans un système judiciaire qui semble peu ouvert aux questions de genre.

Certaines attitudes répandues parmi les professionnels détenant un rôle clé, tels que les agents des services répressifs, les juges et les travailleurs sociaux, tendent à affaiblir la réponse aux violences domestiques et autres violences à l'égard des femmes. Malgré l'introduction de procédures standardisées, comme le Protocole d'action, de prévention et de protection contre la violence domestique, et d'importants efforts d'éducation, de nombreux professionnels semblent minimiser les violences, saper la confiance des femmes vis-à-vis des autorités et faire régulièrement montre de préjugés alarmants sur les femmes et les violences sexistes subies par les femmes. Nombre de ces professionnels semblent méconnaître la dynamique de la violence domestique et ses répercussions possibles sur les enfants témoins. Ils mettent souvent l'accent sur la protection

de l'unité familiale et nombre d'entre eux semblent mus par des convictions personnelles sur les femmes victimes de violences domestiques.

Ce rapport aborde ainsi un certain nombre de problèmes structurels qui font que les niveaux de prévention et de protection des victimes de violence domestique sont insuffisants : comportements négatifs à l'égard des femmes victimes de violence domestique, minimisation régulière de la violence, recours à la conciliation, retards dans le traitement des affaires de violence domestique, réticence à délivrer des ordonnances de protection, etc. Dans l'ensemble, la compréhension du caractère sexiste de la violence est limitée ; en effet, au sein des différentes catégories de professionnels concernés, nombreux sont ceux qui pensent que la violence domestique découle de problèmes de toxicomanie ou de santé mentale des auteurs. Il serait nécessaire de mettre en place des programmes destinés aux auteurs de violences domestiques pour renverser leurs comportements et croyances vis-à-vis des rôles de genre, des femmes et des rapports de force. De tels programmes constitueraient une étape importante dans la lutte contre les causes sous-jacentes qui poussent des hommes à faire preuve de violence et de domination dans leurs relations intimes. En ce qui concerne les perceptions et comportements du grand public, le GREVIO observe un besoin général de mener des campagnes de sensibilisation plus régulières et sur le long terme afin de lever les tabous existants sur le viol et la violence sexuelle, mais aussi pour sensibiliser plus généralement le public aux formes de violence masculine subies par les femmes, y compris les femmes roms et égyptiennes, au Monténégro. Le GREVIO appelle également à redoubler d'efforts pour mettre en place des mesures de formation efficaces à tous les niveaux des professions concernées.

L'acquisition de compétences professionnelles plus étendues sur la violence à l'égard des femmes, ses manifestations et ses effets contribuerait également à une meilleure cohérence de l'application des deux cadres législatifs parallèles sur la violence domestique (loi sur la protection contre les violences domestiques et Code pénal). En particulier, les services répressifs et les services de poursuite rencontrent encore des difficultés pour enquêter sur les incidents de violence subis par les victimes, les enregistrer et évaluer pleinement la succession des incidents ; de ce fait, de nombreux actes de violence domestique ne sont pas pris en compte. La tendance répandue qui consiste à minimiser la violence domestique et à encourager la conciliation se traduit par un enregistrement fragmenté des incidents de violence et dissuade les victimes de signaler chaque incident. Par conséquent, des poursuites sont engagées pour des incidents isolés, potentiellement mineurs, qui ne reflètent pas la nature véritable et permanente des violences domestiques qu'une victime peut avoir subies. La plupart des infractions de violence domestique sont poursuivies en tant qu'infractions mineures, ce qui entraîne des sanctions extrêmement faibles et laisse les victimes qui prennent la peine de franchir toutes les étapes du processus judiciaire démotivées.

Si le GREVIO se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul par le Monténégro et des efforts entrepris à ce jour, il a cependant recensé plusieurs domaines à traiter en priorité par les autorités monténégrines pour se conformer pleinement aux dispositions de la Convention. Les considérations ci-dessus mettent en évidence la nécessité des dispositions suivantes :

- mettre en place des possibilités de financement appropriées, comme des subventions de longue durée basées sur des procédures d'appel d'offres transparentes, afin de garantir des niveaux de financement pérennes aux ONG de femmes qui gèrent des services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de toutes les formes de violence ;
- veiller à ce que la formation de tous les groupes professionnels qui entrent en contact avec des victimes, en particulier les agents des services répressifs, les procureurs, les juges, les travailleurs sociaux, les enseignants et les professionnels de la santé, comprenne une formation systématique, complète et obligatoire sur les différentes manifestations de violence à l'égard des femmes et leurs causes profondes ;
- mettre en place une formation continue, régulière et obligatoire, basée sur des protocoles et des lignes directrices régissant les procédures d'intervention pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;
- accélérer l'élaboration du plan national pour l'amélioration des services de soutien spécialisés destinés aux victimes de violence à l'égard des femmes et s'assurer que des

- services de conseil et de soutien existent dans tout le pays, pour toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul ;
- mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol et/ou de violence sexuelle, dotés de personnel formé et spécialisé, qui saura faire preuve de tact ;
  - renforcer les mesures destinées à accroître le niveau de connaissance des répercussions négatives de la violence domestique sur les enfants qui en sont témoins, et fournir des ressources adaptées pour l'accompagnement psychosocial de ces enfants ;
  - utiliser tous les moyens disponibles, comme les protocoles, la formation des professionnels et les modifications législatives, pour établir une distinction plus claire entre l'infraction mineure et l'infraction pénale de violence domestique, ainsi que des sanctions plus dissuasives pour l'infraction mineure de violence domestique ;
  - faire en sorte que tous les membres des services répressifs répondent de manière rapide et impartiale aux cas de violence domestique et aux autres formes de violence à l'égard des femmes, sur la base du plein respect du droit des femmes à la vie et à l'intégrité physique ;
  - prendre des mesures concrètes, comme la mise en place de programmes de formation continue et de mentorat, pour mettre un terme aux attitudes, croyances et pratiques persistantes qui empêchent les services répressifs d'agir contre la violence domestique ;
  - faire en sorte que toutes les victimes de violence domestique puissent faire l'objet d'une ordonnance de protection permettant leur placement sous protection immédiate, indépendamment des inculpations prononcées par les services de poursuite ou de l'ouverture d'une procédure pour infraction mineure ;
  - faire en sorte que les victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes aient accès à l'aide juridique gratuite, comme le prévoit la loi sur l'aide juridique, notamment en prenant des mesures actives pour veiller à ce que les victimes aient connaissance de ce droit.

En outre, le GREVIO a identifié plusieurs autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité avec les obligations de la Convention. Il s'agit, entre autres, d'éradiquer pleinement la discrimination à l'égard des femmes roms et égyptiennes qui demandent à être protégées contre les violences, de fournir des ressources humaines et financières suffisantes pour les politiques, mesures et lois visant à prévenir et combattre les violences à l'égard des femmes, d'intensifier les mesures visant à assurer la sécurité des enfants victimes ou témoins de violence domestique et à répondre à leurs besoins, d'utiliser pleinement les mesures disciplinaires pour mettre fin à l'impunité des responsables qui manquent à leur devoir, de mettre fin au recours à la médiation dans les affaires de conflit familial avec antécédents de violence domestique, ainsi que de créer des programmes complets d'évaluation des risques et d'appliquer concrètement une approche interinstitutionnelle pour assurer la protection et la sécurité de toutes les victimes.

## Introduction

Le Monténégro, a signé la Convention d'Istanbul le 11 mai 2011, l'a ratifiée le 22 avril 2013 et était parmi les premiers États parties pour qui la Convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réaction adaptée de la justice pénale face à ces violations graves des droits de l'homme. Elle fait œuvre de pionnier en appelant à s'attaquer aux causes profondes de la violence à l'égard des femmes (telles que les stéréotypes sexistes, les traditions préjudiciables aux femmes et les manifestations générales de l'inégalité entre les femmes et les hommes).

La Convention institue un mécanisme de suivi pour évaluer le niveau de mise en œuvre par ses Parties. Ce mécanisme de suivi comporte deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), un organe d'experts indépendants, et le Comité des Parties, un organe politique composé de représentants officiels des Parties à la Convention.

Conformément à l'article 68 de la Convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de référence à l'égard de l'Monténégro par lettre et par la transmission de son questionnaire le 12 janvier 2017. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur un ensemble de critères incluant notamment l'appartenance à des groupements régionaux et l'ordre de ratification. Les autorités monténégrines ont ensuite transmis leur rapport étatique, le 11 juillet 2017. Après avoir procédé à un premier examen de ce rapport et des informations complémentaires qui lui ont été communiquées par une coalition d'ONG, le GREVIO a tenu un dialogue avec des représentants du pays le 10 octobre 2017, à Strasbourg. La liste des représentants du gouvernement monténégrin ayant participé au dialogue figure à l'annexe II. Dans un deuxième temps, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation en Monténégro, du 6 au 9 novembre 2017. La délégation était composée des personnes suivantes :

- Marceline Naudi, première vice-présidente du GREVIO,
- Helena Leitaó, membre du GREVIO,
- Andrea Kriszan, chercheuse, Hongrie,
- Sanja Elezović, consultante dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, Monténégro,
- Johanna Nelles, administratrice au Secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul,
- Cigdem Kaya, administratrice au Secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a rencontré plusieurs représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment des juristes et des médecins. La liste des autorités nationales, ONG et autres entités et personnes qu'elle a rencontrées se trouve dans l'annexe III du présent rapport. Le GREVIO est reconnaissant pour les informations précieuses que chacune d'elles lui a fournies.

Le dialogue avec l'État et la visite d'évaluation ont été préparés en étroite coopération avec Jovana Radifković, qui a été nommée personne de contact pour l'évaluation menée par le GREVIO. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation, et pour l'approche constructive adoptée par les autorités monténégrines.

Dans le cadre de la première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités monténégrines eu égard à tous les aspects de la Convention, et analysé les données des années 2014 et 2015. Par souci de brièveté, ce rapport donne la priorité à certaines dispositions par rapport à d'autres. S'il traite tous les chapitres de la Convention (à l'exception du chapitre VIII), il ne présente cependant pas d'évaluations ni de conclusions détaillées pour chacune des dispositions de ces chapitres.

# **I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales**

## **A. Principes généraux de la Convention**

1. Le chapitre I de la Convention d'Istanbul établit les principes généraux qui s'appliquent à l'ensemble des articles de fond regroupés aux chapitres II à VII. Ces principes énoncent notamment qu'il est un droit fondamental de chacun, en particulier des femmes, de vivre à l'abri de la violence aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, et que la mise en œuvre des dispositions de la Convention doit être assurée sans discrimination aucune ; ils rappellent aussi la possibilité, et les effets, des multiples formes de discrimination. En outre, ils précisent que la mise en œuvre de la Convention et l'évaluation de son impact doivent comprendre une perspective de genre.

2. Depuis l'indépendance du Monténégro en 2006, les autorités monténégrines ont accompli des progrès significatifs dans la mise en place d'un cadre législatif, politique et institutionnel pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Dorénavant, plusieurs actes législatifs, plans d'action et stratégies ciblent quelques-unes des formes de violence envers les femmes et la violence domestique. Leur principal objectif est de faire évoluer la perception très répandue au Monténégro selon laquelle la violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique, relève de la vie privée.

3. À cette fin, le Monténégro a coopéré étroitement avec un large éventail d'organisations intergouvernementales présentes sur le territoire et a accueilli l'offre d'une assistance technique et de conseils d'experts en la matière. Après la ratification, en 2013, de la Convention d'Istanbul, les autorités monténégrines ont bénéficié d'un soutien plus ciblé, apporté par divers partenaires internationaux. De plus, le processus d'adhésion à l'Union européenne contribue à des réformes majeures, notamment dans le domaine judiciaire, administratif et économique, ainsi qu'à la mise en conformité de la législation monténégrine avec le droit de l'UE.

4. Le GREVIO salue les multiples initiatives prises par les autorités monténégrines pour adapter leur réponse à la violence à l'égard des femmes aux normes internationales. La présente évaluation du GREVIO vise à dresser un bilan complet des mesures prises à ce jour et à analyser leur conformité avec les exigences de la Convention d'Istanbul. Les suggestions et propositions faites par le GREVIO dans ce rapport entendent guider les autorités monténégrines dans le sens d'une mise en œuvre consolidée et plus durable de la Convention.

## **B. Champ d'application de la Convention (article 2)**

5. Compte tenu du champ d'application de la Convention d'Istanbul défini dans son article 2, paragraphe 1, la première évaluation (de référence) cible les mesures prises en réponse à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dont la violence domestique, qui touche les femmes de manière disproportionnée. Le terme « violence à l'égard des femmes » utilisé tout au long du questionnaire et de ce rapport désigne ainsi toutes les formes de violence à l'égard des femmes érigées en infractions pénales (ou, le cas échéant, sanctionnées de quelque autre manière que ce soit) dans le cadre du chapitre V de la Convention. Ces formes sont la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés ainsi que le harcèlement sexuel. Le terme « violence à l'égard des femmes » renvoie également à la violence domestique à l'égard des femmes, qui est définie comme désignant tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre d'anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime.

6. La ratification de la Convention d'Istanbul par le Monténégro en 2013 est intervenue trois ans après l'adoption de la loi sur la protection contre la violence domestique. Cette loi constitue un important cadre législatif, de grande ampleur, concernant une forme de violence spécifique couverte par la Convention. Elle introduit l'infraction mineure de violence domestique afin de permettre aux organismes officiels de répondre plus efficacement à cette forme de violence. Elle introduit aussi des ordonnances d'urgence d'interdiction et des ordonnances d'injonction, ainsi que d'autres droits importants pour les victimes, comme le droit à une aide juridique. La loi a été conçue d'une manière neutre du point de vue du genre et couvre la violence domestique commise à l'égard d'un grand nombre de membres de la famille, qu'ils soient de sexe masculin ou féminin.

7. Les modifications apportées au Code pénal en 2017 visent à ériger en infraction pénale d'autres formes graves de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention, et notamment : le harcèlement, les mutilations génitales féminines et les stérilisations forcées. Qui plus est, des documents d'orientation essentiels, comme le Plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2017-2021) et la Stratégie sur la protection contre la violence domestique (2016-2020), visent à introduire des mesures plus complètes pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes.

8. Le GREVIO salue les mesures prises en faveur d'une mise en œuvre plus complète de la Convention d'Istanbul et note les efforts accrus engagés pour que la violence à l'égard des femmes et la violence domestique soient considérées comme des formes de violence fondée sur le genre. Toutefois, malgré de fréquentes références à « la violence à l'égard des femmes et la violence domestique » et quelques références à « la violence fondée sur le genre »<sup>2</sup>, la plupart des documents d'orientation semblent focalisés sur la violence domestique, qu'ils considèrent comme une forme de violence familiale. De nombreuses interventions des services répressifs et des travailleurs sociaux semblent refléter et confirmer cette approche dénuée d'une véritable prise en compte des dynamiques de pouvoir et de la discrimination fondée sur le genre qui sont inhérentes à la violence domestique (voir, par exemple, chapitre VI, section A.1 de ce rapport). Le GREVIO rappelle l'importance de reconnaître la dynamique fondée sur le genre des relations hommes/femmes et son lien avec l'inégalité entre les femmes et les hommes. Pour être efficaces, les interventions ciblant la violence domestique exigeront une analyse approfondie des modèles familiaux patriarcaux et des rôles de genre qui prévalent au Monténégro. Toutes les mesures devront par conséquent être conçues de manière à appréhender la violence domestique à l'égard des femmes commise par des conjoints/partenaires masculins comme une forme de violence fondée sur le genre.

9. En dépit des considérations ci-dessus, la violence domestique semble être la forme de violence à laquelle la législation et la politique ont accordé le plus d'attention. Les mesures visant d'autres formes de violence à l'égard des femmes, en particulier le mariage forcé, le viol et le harcèlement, ne sont pas encore aussi approfondies. Pour y remédier au mieux, il faudrait envisager des instruments stratégiques de plus grande envergure, qui couvriraient toutes les formes de violence à l'égard des femmes reconnues comme relevant du même phénomène de violence fondée sur le genre, et qui s'y attaqueraient en tant que telles.

**10. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts de lutte contre la violence à l'égard des femmes en veillant à ce que les mesures prises en application de la Convention d'Istanbul traitent *toutes* les formes de violence à l'égard des femmes, de manière globale et approfondie, en tenant dument compte de la dimension de genre qui les caractérise.**

---

<sup>2</sup> Voir la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, article 7, et les commentaires dans la section « C. Définitions ».

### C. Définitions (article 3)

11. La Convention d'Istanbul énonce, à son article 3, des définitions clés de concepts qui sont essentiels à sa mise en œuvre. La « violence à l'égard des femmes » désigne « tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique [...], que ce soit dans la vie publique ou privée ». La définition de « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » énoncée à l'alinéa d de l'article 3 vise à clarifier la nature de la violence en expliquant qu'il s'agit de « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ». Ainsi, la violence visée par la Convention d'Istanbul diffère des autres formes de violence, en ce que le genre de la victime en est la cause principale. C'est la violence commise à l'encontre des femmes qui est à la fois la cause et la conséquence de rapports de force inégaux, fondés sur les différences perçues entre hommes et femmes et menant à la subordination des femmes dans la sphère publique et privée.

12. La législation monténégrine ne définit pas le terme de « violence à l'égard des femmes » mais donne, dans la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, une définition de la « violence fondée sur le genre » (article 7, paragraphe 7). Cette définition couvre tout « acte qui cause ou peut causer des dommages ou des souffrances d'ordre physique, psychologique, sexuel ou économique, ainsi que la menace de tels actes, qui entravent sérieusement l'exercice de ses droits et libertés par une personne dans la sphère privée ou publique, y compris la violence domestique, l'inceste, le viol et la traite des êtres humains [...] ». Elle ne précise pas que la violence est commise en raison du genre de la victime, comme le voudrait la Convention d'Istanbul. Par ailleurs, la liste d'exemples inclut la traite des êtres humains et l'inceste. Même si ces formes de violence comportent indubitablement une dimension de genre, elles ne sont pas exclusivement perpétrées à l'encontre des femmes et des filles du fait de leur genre. Le GREVIO considère par conséquent que l'actuelle définition de la violence fondée sur le genre proposée par la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas conforme aux définitions de la « violence à l'égard des femmes » et de la « violence fondée sur le genre » telles qu'énoncées à l'article 3 de la Convention d'Istanbul. Or, la clarté des concepts est essentielle aux fins de garantir la pleine application de la Convention d'Istanbul sur la base d'une bonne compréhension des formes de violence qu'elle vise.

13. La loi sur la protection contre la violence domestique (article 2) et le Code pénal du Monténégro (article 220) contiennent tous deux une définition de la violence domestique. La loi sur la protection contre la violence domestique la définit comme « les actes ou les omissions d'un membre de la famille portant atteinte à l'intégrité physique, psychologique, sexuelle ou économique, à la santé mentale et à la tranquillité d'un autre membre de la famille, quel que soit le lieu où l'incident de violence se produit ». Dans la mesure où elle définit à la fois l'élément matériel de l'infraction pénale et les personnes qui peuvent en être victimes, cette disposition est conforme à la définition de la violence domestique figurant à l'article 3, alinéa b, de la Convention. En revanche, dans le Code pénal monténégrin, à son article 220, la violence domestique est définie de façon quelque peu différente puisqu'elle couvre un moins grand nombre d'actes criminels (recours à des actes de violence graves à l'encontre de l'intégrité physique ou psychique) et se base sur une définition plus étroite du terme « membre de la famille ». Si le choix politique qui consiste à opérer une distinction entre les actes criminels selon le type de sanction dont ils font l'objet (infraction mineure par opposition à infraction pénale) est légitime, toutes les infractions de violence domestique devraient s'appliquer aux personnes entrant dans la même définition de « victime ». Autrement dit, les définitions de « membre de la famille » et de « cellule familiale » contenues dans la loi sur la protection contre la violence domestique et le Code pénal devraient être conformes à la définition énoncée à l'article 3b de la Convention d'Istanbul et couvrir les anciens ou actuels partenaires – indépendamment du fait qu'ils partagent ou ont partagé le même domicile. La Stratégie sur la protection contre la violence domestique est un exemple de pleine intégration des définitions de la Convention d'Istanbul. Même s'il est regrettable que cela ne se reflète pas dans son titre, le corps du texte de la Stratégie renvoie à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique et se fonde sur les définitions figurant à l'article 3 de la Convention.

14. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à mettre la définition de la violence fondée sur le genre contenue dans leur législation en conformité avec les définitions énoncées dans la Convention d'Istanbul, et à garantir son application effective dans la pratique. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à introduire une approche clairement fondée sur le genre dans la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, afin de tenir pleinement compte de la dimension de genre qui les caractérise.

#### **D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)**

##### **1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination**

15. La Constitution du Monténégro, adoptée en 2007, garantit l'égalité entre les femmes et les hommes et fait obligation à l'État de développer des politiques sur l'égalité des chances (article 18). Par ailleurs, elle interdit toute discrimination directe ou indirecte, pour quelque motif que ce soit (article 8). Ces dispositions constitutionnelles sont transposées et précisées dans la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la loi sur l'interdiction de la discrimination. La première réaffirme le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la sphère publique et privée et interdit la discrimination fondée sur le genre. Elle prévoit un certain nombre de mesures générales et spécifiques visant à la fois les institutions publiques et les organismes privés, dans le but de promouvoir des chances égales pour les femmes et les hommes.

16. La loi sur l'interdiction de la discrimination interdit la discrimination sur la base d'un grand nombre d'éléments, dont le genre (voir article 2). Quiconque s'estime victime de discrimination peut porter plainte soit devant un tribunal civil soit auprès du Médiateur (également appelé Défenseur des droits de l'homme et des libertés), qui est une institution indépendante chargée de la protection contre la discrimination.

##### **2. Discrimination intersectionnelle**

17. L'article 4, paragraphe 3, de la Convention exige des Parties qu'elles assurent la mise en œuvre des dispositions de la Convention sans discrimination aucune. Cet article dresse une liste non exhaustive de motifs de discrimination, fondée sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, « CEDH ») et sur la liste figurant dans le Protocole n° 12 à la CEDH<sup>3</sup> ; il mentionne en outre le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital et le statut de migrant ou de réfugié. Cette obligation procède du constat que la discrimination à l'égard de certains groupes de femmes, de la part par exemple des services répressifs, du système judiciaire ou de prestataires de services, est encore répandue<sup>4</sup>.

18. À cet égard, le GREVIO note les difficultés rencontrées par les femmes roms et égyptiennes au Monténégro dans leur recherche d'aide pour faire face à la violence fondée sur le genre qu'elles subissent. Les croyances stéréotypées au sujet des femmes roms et égyptiennes se traduisent souvent par des réponses insuffisantes de la part des autorités. Le mariage forcé, qui est une forme de violence fondée sur le genre répandue dans les communautés roms et égyptiennes, est considéré comme la norme ou une coutume propre au groupe, autrement dit comme une pratique culturelle qui n'oblige pas forcément l'État à agir en conséquence. De la même façon, les femmes roms et égyptiennes qui cherchent de l'aide lorsqu'elles sont confrontées à la violence domestique se heurtent parfois au scepticisme et au déni des services compétents, que leurs médiocres conditions socio-économiques amènent à penser qu'elles sont en quête d'avantages matériels (hébergement ou repas gratuits) plutôt que d'une réelle protection. Le GREVIO salue donc la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens au Monténégro (2016-2020) et espère que sa composante consacrée aux questions de genre permettra de mieux connaître les obstacles

<sup>3</sup> Il s'agit des motifs de discrimination suivants : le sexe, 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 ou toute autre situation.

<sup>4</sup> Voir paragraphes 52-54 du rapport explicatif.

particuliers auxquels se heurtent les femmes roms et égyptiennes qui demandent de l'aide ou souhaitent en demander.

19. En outre, les femmes en situation de handicap qui sont victimes de violence fondée sur le genre se montrent réticentes à signaler leur situation<sup>5</sup>. Bien qu'il existe un refuge pour les victimes de violence domestique qui est adapté aux besoins spécifiques des femmes (et enfants) handicapées, le GREVIO a appris qu'aucune femme handicapée n'avait jamais pris contact avec ce refuge. Il n'apparaît pas clairement si elles manquent simplement d'information sur l'éventail des services de soutien à leur disposition, ou si le problème provient plutôt de la méconnaissance générale des femmes handicapées des droits qui sont les leurs face à la violence.

20. Par ailleurs, le GREVIO note que les femmes vivant en zone rurale, dont beaucoup sont âgées, sont particulièrement exposées à la violence fondée sur le genre et que leur accès aux services de protection est limité<sup>6</sup>. Au Monténégro, les organisations non gouvernementales qui dispensent des conseils sont généralement très actives dans les grandes villes comme Podgorica ou Nikšić ; de la même façon, les services de soutien spécialisés sont concentrés dans les grandes municipalités. Le GREVIO note que l'isolement des femmes qui vivent dans les zones rurales contribue à leur manque d'information sur les ressources à leur disposition.

**21. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à éliminer la discrimination à laquelle sont confrontées les femmes roms et égyptiennes, les femmes handicapées et les femmes vivant en zone rurale lorsqu'elles cherchent à obtenir une protection contre la violence, et donc à assurer l'accès de toutes les femmes, dans des conditions d'égalité, aux services de soutien spécialisés.**

#### **E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5)**

22. Les aspects concernant la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention sont abordés dans les chapitres V et VI de ce rapport.

---

<sup>5</sup> Observations finales concernant le rapport initial du Monténégro, Comité des droits des personnes handicapées, Nations Unies, 22 septembre 2017, paragraphe 12.

<sup>6</sup> Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Monténégro, Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Nations Unies, 24 juillet 2017, paragraphe 38.

## II. Politiques intégrées et collecte des données

Le chapitre II de la Convention d'Istanbul énonce la condition fondamentale d'une réponse globale à la violence à l'égard des femmes : la nécessité de mettre en œuvre des politiques nationales effectives, globales et coordonnées, soutenues par les structures institutionnelles, financières et organisationnelles nécessaires.

### A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

23. Les autorités monténégrines ont abordé la première étape de l'élaboration d'un ensemble de politiques sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes avec l'adoption de la Stratégie sur la protection contre la violence domestique pour la période 2016-2020. Si son titre ne fait référence qu'à la violence domestique, sa définition de la violence fondée sur le genre s'appuie sur celle de l'article 3, alinéa d, de la Convention d'Istanbul. Toutefois, les mesures prévues semblent ne concerner la violence à l'égard des femmes que dans les cas où elle se produit dans le contexte familial. Aussi, en tant que telle, la Stratégie ne constitue pas le type de politique globale et coordonnée à laquelle la Convention d'Istanbul appelle, autrement dit qui prend en compte et traite toutes les formes de violence à l'égard des femmes comme faisant partie intégrante du même phénomène de la violence fondée sur le genre. Il existe d'autres stratégies et plans d'action, et notamment le Plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2017-2021) et la Stratégie pour l'inclusion sociale des Roms et des Égyptiens au Monténégro (2016-2020). Il faut aussi mentionner le Plan d'action (2017-2018) pour la mise en œuvre de la Résolution 1325(2000) du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité. Cependant, aucune de ces politiques ne propose une approche holistique en énonçant des mesures axées sur des formes spécifiques de la violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique. Cela serait particulièrement important pour la violence sexuelle et le viol, notamment hors du contexte familial, qui constituent une forme de violence qui ne semble guère retenir l'attention des pouvoirs publics.

24. Les femmes et les filles sont victimes de la violence fondée sur le genre dans la famille mais aussi hors de la famille, ce dont toute réponse globale à l'ensemble des formes de violence à l'égard des femmes doit tenir compte. Le GREVIO est préoccupé par la priorité actuellement donnée à la violence familiale, apparemment sans véritable reconnaissance de la dimension de genre inhérente à la violence psychologique, physique et sexuelle que subissent les femmes, et qui est exercée de façon prédominante par leurs partenaires masculins, actuels ou anciens. Il semble qu'aucune mesure ne soit mise en place pour traiter les formes de violence à l'encontre des femmes tout aussi dévastatrices que sont le viol et la violence sexuelle en dehors de la famille, le harcèlement sexuel, le harcèlement, le mariage forcé, ou encore la stérilisation et les avortements forcés. Bien que le Code pénal ait été récemment modifié pour ériger en infraction quelques-unes de ces formes de violence et pour se mettre ainsi davantage en conformité avec la Convention, une réponse holistique exigerait que soient prises des mesures de prévention et de protection parallèlement à ces changements législatifs.

25. L'article 7 demande aussi aux Parties de veiller à ce que toutes les politiques adoptées soient mises en œuvre sur la base d'une coopération interinstitutionnelle efficace. Cela peut par exemple impliquer que les services répressifs, les autorités judiciaires, les organisations non gouvernementales de femmes, les organismes de protection de l'enfance et d'autres partenaires pertinents unissent leurs forces pour une tâche particulière. Le GREVIO salue les efforts significatifs qui ont été réalisés pour mettre en œuvre un début de coopération interinstitutionnelle et pour améliorer la coordination interinstitutionnelle à plusieurs niveaux, même si les modalités de cette coordination restent floues. Le groupe de travail chargé de déployer la Stratégie sur la protection contre la violence domestique, par exemple, est responsable de sa mise en œuvre et assure son suivi en publiant des rapports annuels. Formé de fonctionnaires et de représentants d'ONG, ce groupe se réunit en de rares occasions et se consacre à l'application des mesures contre la violence domestique prévues par la Stratégie plutôt qu'à un travail constant d'élaboration de politiques sur toutes les formes de violence à l'encontre des femmes. Cela semble être la prérogative du « Conseil chargé de la coordination, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et des mesures visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence

couvertes par 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 », qui a été établi pour remplir le rôle d'organe de coordination, conformément à ce qu'exige l'article 10 de la Convention (voir section D. Organe de coordination (article 10)).

26. En plus de ces deux structures nationales de coordination, la loi sur la protection contre la violence domestique requiert la mise en œuvre d'une coordination au niveau local par le biais d'équipes multidisciplinaires. Ces équipes sont constituées d'experts de la protection sociale et infantile, de professionnels de santé, de membres de l'appareil judiciaire et des services répressifs, ainsi que de représentants d'ONG de protection. Elles sont chargées d'organiser, de suivre et de promouvoir une protection coordonnée et efficace des victimes de la violence domestique (article 17 de la loi sur la protection contre la violence domestique). Selon les autorités, ces équipes se réunissent en moyenne une fois tous les trois mois ou en fonction des besoins. L'objectif de la coordination interinstitutionnelle au niveau local est double : d'une part, il s'agit de mettre en place au plan local des systèmes d'intervention efficaces, qui fonctionnent de façon souple et dans le cadre desquels tout un éventail d'acteurs œuvrent régulièrement de concert pour protéger les victimes, éviter que la violence ne se reproduise, éloigner les auteurs des violences et faire évoluer les mentalités ; d'autre part, l'objectif est de servir les intérêts des victimes, au cas par cas.

27. Au Monténégro, des équipes multidisciplinaires s'emploient actuellement à répondre à ces deux objectifs et à relever le défi que constitue la réalisation de chacun d'entre eux. Une grande diversité de membres compose ces équipes, dans lesquelles les institutions essentielles ne sont pas toujours représentées par les personnes responsables des affaires à l'ordre du jour. Plusieurs difficultés ont été signalées, en particulier la difficulté de réunir ces équipes et d'assurer la présence des personnes en charge des dossiers au sein des ONG, ainsi que le fait que ces équipes ne se réunissent pas toujours en fonction de la fréquence et de l'urgence des questions à traiter. Si l'attention semble aller en priorité aux cas individuels, les questions de coopération structurelle et institutionnelle sont également fréquemment abordées, mais sans véritable souci des résultats.

28. Il semble donc que les objectifs de la coordination interinstitutionnelle ne soient pas toujours clairement établis et compris, et que les structures en place soient mobilisées sur plusieurs objectifs sans produire les résultats attendus. Le GREVIO se réjouit donc que des discussions soient en cours dans la perspective de progresser vers un système de « conférences interinstitutionnelles sur des cas individuels ». De plus, le GREVIO salue la création d'« équipes opérationnelles », qui ont commencé à fonctionner en mars 2018 et qui doivent augmenter la capacité des services répressifs et des autres services concernés à traiter les cas de violence domestique. Selon les autorités monténégrines, le but est de développer la base de connaissances de toutes les entités opérationnelles et d'améliorer la mise en œuvre coordonnée de la loi sur la protection contre la violence domestique.

**29. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à élaborer une stratégie/un plan coordonné(e) à long terme qui place la victime au centre de toutes les mesures, prenant dument en considération toutes les formes de violence à l'égard des femmes, et à coordonner sa mise en œuvre. Le GREVIO les encourage également à faire en sorte que la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes soit pleinement prise en compte par toutes les approches politiques.**

## **B. Ressources financières (article 8)**

30. Le GREVIO n'a obtenu que très peu d'informations sur les ressources financières que le Gouvernement du Monténégro a affectées à la mise en œuvre de ses politiques, stratégies et législations visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Apparemment, l'essentiel des coûts de fonctionnement est supporté par les budgets ordinaires des ministères compétents, tandis que quelques-unes des activités spécifiques prévues par les divers plans d'action et stratégies sont financées par des donateurs internationaux. Aucune information n'a été fournie concernant la part budgétaire que les différents ministères réservent aux mesures et actions déployées en réponse à la violence à l'égard des femmes.

31. Le GREVIO note que les budgets sont généralement très modestes. Concernant les centres d'action sociale, cette situation se traduit par des crédits très insuffisants affectés aux ressources humaines et aux infrastructures, et a des répercussions significatives sur la capacité des centres à répondre aux besoins de leurs usagers (voir chapitre IV, section C de ce rapport).

32. Aucun denier public n'a été affecté à la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie sur la protection contre la violence domestique. De l'avis de certains, cela expliquerait pourquoi la stratégie n'a été que partiellement déployée et pourquoi le rapport relatif à sa mise en œuvre, rédigé par le ministère du Travail et de la Protection sociale et adopté par le gouvernement, énumère principalement les activités conduites par des ONG et financées par des bailleurs de fonds internationaux. Cela semble témoigner du peu d'engagement des autorités dans la mise en œuvre d'une approche globale et coordonnée de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Cette situation est préoccupante compte tenu du faible niveau de mise en œuvre de la précédente stratégie contre la violence domestique (2011-2015). D'après un rapport préparé en 2015 par la société civile sur la mise en œuvre de cette stratégie, seules 3 des 14 mesures avaient été pleinement appliquées<sup>7</sup>. Quatre autres mesures avaient été partiellement mises en application, tandis que les sept autres n'avaient pas du tout été appliquées. Celles qui avaient été mises en œuvre étaient financées exclusivement par des donateurs étrangers et concernaient les femmes roms et égyptiennes et leurs expériences de la violence. Le GREVIO craint que, faute d'un financement régulier provenant du budget de l'État, l'actuelle stratégie ne sera pas mise en place efficacement.

33. Le GREVIO est conscient de la diversité des situations économiques que connaissent les États parties à la Convention d'Istanbul. En ratifiant cette Convention, toutefois, le Gouvernement du Monténégro s'est engagé à assurer l'allocation des ressources humaines et financières appropriées aux activités de lutte contre la violence à l'égard des femmes menées par les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales compétentes. Le GREVIO rappelle l'obligation découlant de l'article 8, c'est-à-dire que les ressources allouées doivent être adaptées à l'objectif fixé ou aux mesures à mettre en œuvre. À cette fin, il faudrait procéder à une évaluation du coût et budgétisation de toute nouvelle mesure ou stratégie proposée, de manière à garantir sa mise en œuvre effective dans le délai prévu.

34. La volonté de donateurs internationaux de financer des mesures et des projets pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes au Monténégro est un atout précieux pour les autorités monténégrines. D'ores et déjà, le financement international représente visiblement une part importante des dépenses dans ce domaine. Quant au processus d'adhésion à l'UE, il offre encore plus d'opportunités de soutien technique et financier. Le GREVIO se félicite de la volonté des autorités monténégrines de coopérer avec la communauté internationale, mais leur rappelle l'importance de contribuer, par l'allocation de fonds publics appropriés, au financement des mesures politiques et législatives dans le domaine de la violence à l'égard des femmes afin de s'acquitter de l'obligation leur incombant au titre de l'article 8 de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO accueille favorablement le dispositif de financement public envisagé pour la nouvelle permanence téléphonique nationale destinée aux victimes de la violence domestique, qui, au départ, était exclusivement subventionnée par la délégation de l'UE au Monténégro : le Gouvernement du Monténégro participe aujourd'hui à son financement à hauteur de 50 %, tandis que l'autre moitié est couverte par des dons aux ONG qui gèrent la permanence téléphonique. Il s'agit là d'un premier pas pour assurer que des services essentiels prévus par la Convention d'Istanbul sont fournis ou financés par l'État, du moins dans une certaine mesure. Un autre exemple en la matière est l'intention affichée par le Gouvernement du Monténégro de mettre sur pied des centres de crise financés par l'État afin de garantir un hébergement sûr aux femmes qui ne peuvent être placées immédiatement dans les refuges prévus à leur intention.

---

<sup>7</sup> B. Zeković, suivi de la Stratégie sur la protection contre la violence domestique 2011-2015, consultable sur : [www.sospodgorica.me](http://www.sospodgorica.me)

35. **Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à garantir des ressources financières et humaines appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre. Le GREVIO invite en outre les autorités monténégrines à réduire progressivement leur dépendance envers les donateurs internationaux pour les activités visant à combattre la violence à l'égard des femmes, et à en financer une part plus importante sur le budget de l'État afin de démontrer qu'elles sont parties prenantes et financièrement responsables de ces activités.**

### **C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)**

36. Au Monténégro, les ONG jouent un rôle important en matière de services de conseil et de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violence. Cette offre de services englobe des permanences téléphoniques et des refuges pour femmes, des services de conseil en matière de violence domestique et de mariage forcé, ainsi qu'une aide juridique, quoique limitée. Ces services, basés sur une approche féministe et centrés sur les victimes, ne sont pas dispensés par d'autres prestataires au niveau national.

37. Le Gouvernement du Monténégro reconnaît clairement l'expertise des ONG d'une manière générale et cherche à impliquer officiellement dans la coopération interinstitutionnelle les ONG féminines qui gèrent des services spécialisés (par exemple, le Conseil de coordination, voir ci-dessus, ou encore les équipes multidisciplinaires). Des documents d'orientation comme le Protocole d'action, de prévention et de protection contre la violence domestique et la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes prévoient la coopération des acteurs étatiques avec les ONG actives dans ce domaine.

38. Cependant, des craintes ont été exprimées au GREVIO concernant le rétrécissement de la marge d'action des services spécialisés pour les femmes gérés par des ONG et le recul de la reconnaissance dont ils bénéficient. Ont été mentionnées, par exemple, la pratique d'équipes multidisciplinaires, qui examinent des cas individuels sans en informer la femme et/ou le conseiller compétent du refuge, ou encore l'introduction d'un régime d'agrément pour les ONG qui assurent la prestation de services aux victimes de la violence domestique. La plus grande crainte concerne le projet d'imposer aux refuges l'obligation de signaler aux centres d'action sociale les femmes qui souhaitent être accueillies, comme condition indispensable à leur admission officielle.

39. Le régime d'agrément récemment introduit tente de garantir des normes de qualité concernant les ONG qui gèrent des refuges et d'autres services de conseil, en subordonnant l'octroi de subventions à des critères de taille et de ratio d'encadrement, auxquels les services de soutien spécialisés pour les femmes peuvent trouver difficile de se conformer. Une autre difficulté réside dans le manque de formations homologuées que les membres du personnel doivent suivre pour que leur ONG bénéficie d'un agrément en tant que prestataire de services. Les ONG féminines qui, depuis des années, fournissent des services essentiels aux victimes de violence domestique, et qui fonctionnent sur la base d'une compréhension de la violence à l'égard des femmes tenant compte de sa dimension de genre et d'une approche centrée sur les victimes, craignent de se voir remplacées par des ONG plus généralistes, moins axées sur les femmes et moins expérimentées en la matière.

40. De surcroît, le projet du gouvernement d'introduire un système de signalement obligatoire auprès des centres d'action sociale risque d'affaiblir encore le rôle que tiennent les services de soutien spécialisés dans la fourniture de conseils centrés sur les femmes, la gestion de refuges, et la défense et le soutien des femmes pour la protection de leurs droits en tant qu'individus. Cela risque d'empêcher les femmes de se tourner vers des centres de conseil indépendants avant de s'adresser à des organismes d'État, comme les centres d'action sociale ou les services répressifs. Le GREVIO est préoccupé par cette évolution, qui pourrait dissuader certaines femmes de se faire connaître pour obtenir de l'aide, à cause d'un éventuel manque de confiance dans les autorités et de leur souhait de ne pas faire de démarche formelle à ce stade. Cela risque de restreindre les possibilités de choix et de contrôle laissées aux femmes, et donc de nuire à leur autodétermination.

41. Dans ce contexte, le GREVIO tient à souligner qu'au Monténégro la prestation de services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violences est déjà défectueuse en termes de répartition géographique et de formes de violence traitées. Ainsi que cela est expliqué en détail dans la section G du chapitre IV, il n'existe aucun service pour les victimes de viol et de violences sexuelles, pas plus qu'il n'existe de services de conseil et de refuges pour les femmes et les filles qui fuient les mariages forcés. Quant aux services de soutien spécialisés en place que gèrent des ONG, leur situation financière est précaire et actuellement non durable, dans la mesure où ils dépendent essentiellement de donateurs internationaux. Seule la permanence téléphonique nationale gérée par SOS Helpline à Nikšić est en partie financée par l'État, sur une base annuelle. Cela ne peut toutefois être considéré comme un exemple de financement durable, malgré le signal positif que l'on peut voir dans la prise de responsabilité par le gouvernement, y compris du point de vue financier.

42. Dans l'ensemble, le GREVIO note qu'au Monténégro, vu l'évolution concernant le rôle et la reconnaissance des ONG féminines qui gèrent des services de soutien spécialisés, le gouvernement ne peut guère être considéré comme encourageant et soutenant activement ces ONG, alors qu'il y est tenu par l'article 9 de la Convention d'Istanbul.

**43. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à mettre en place un financement adéquat grâce à des possibilités de financement appropriées, comme des subventions à long terme basées sur des procédures d'appel d'offres transparentes, afin de garantir des niveaux de financement pérennes aux ONG féminines qui gèrent des services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de toutes les formes de violence.**

**44. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts visant à assurer aux ONG de femmes un rôle indépendant dans la prestation de services essentiels pour les femmes victimes de violence domestique, comme le conseil, l'hébergement en refuge et la défense de leurs droits, en veillant à ce que la prestation de ces services ne soit pas subordonnée à un signalement aux centres d'action sociale.**

#### **D. Organe de coordination (article 10)**

45. En réponse à l'exigence découlant de cet article, le « Conseil chargé de la coordination, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et des mesures visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par 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 » a été créé dans sa composition actuelle en mai 2017. Alors que l'organe qui l'a précédé était dirigé par le Vice-Premier ministre, ce Conseil est dorénavant dirigé par le ministre du Travail et des Affaires sociales et composé de représentants de haut niveau du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Droits de l'homme et des minorités, du ministère de la Santé, ainsi que de représentants de la Cour suprême, du ministère public et de l'association des municipalités. Il est prévu d'inclure jusqu'à trois représentants d'ONG, mais un récent appel public à candidatures organisé à cette fin est resté infructueux.

46. Composé de personnalités de haut niveau, le Conseil de coordination est un organe puissant, dont le rôle est essentiel pour progresser dans ce domaine. La violence à l'égard des femmes est un domaine d'action politique complexe qui englobe un large éventail de secteurs et de partenaires, à de multiples niveaux. Par conséquent, pour aborder cette problématique de façon durable avec, à la clé, des solutions sur le long terme aux problèmes structurels qui se posent, il est indispensable de mettre en place une coopération horizontale et verticale. Malheureusement, même s'il est un organe permanent, le Conseil de coordination dépend des mandats politiques dans la mesure où la majorité de ses membres, voire tous, sont remplacés lors des élections. De ce fait, il n'est guère capable de garantir la continuité des politiques au-delà du mandat du gouvernement en place. Cette rotation compromet aussi l'efficacité des mesures de suivi introduites par un précédent gouvernement. Le fait qu'on ne lui a jamais attribué de budget distinct ni de personnel permanent réduit plus encore sa capacité à mener une action politique et un suivi en continu.

47. Par ailleurs, le GREVIO s'interroge sur la coexistence de ce Conseil de coordination et du groupe de travail chargé d'assurer la mise en œuvre de la Stratégie sur la protection contre la violence domestique et son suivi (voir chapitre II, section A. Politiques globales et coordonnées). Il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure et de quelle façon ces deux organes coordonnent leurs actions et échangent des informations. Il ne semble pas exister de procédures de rapport et aucune information n'a été donnée quant à la question de savoir si le Conseil de coordination peut donner instruction au groupe de travail d'assurer le suivi et la mise en œuvre des objectifs fixés par le Conseil.

**48. En vue d'assurer l'élaboration constante de politiques concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et le suivi effectif des mesures engagées, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à :**

- clarifier les rôles et responsabilités de chacune des deux structures nationales de coordination ;
- institutionnaliser pleinement le Conseil de coordination et garantir la continuité des ressources humaines et financières par-delà les mandats gouvernementaux ;
- créer des organes distincts pour la coordination et la mise en œuvre des politiques et des mesures, d'une part, et pour leur suivi et leur évaluation, d'autre part, afin de garantir une évaluation objective des politiques.

## **E. Collecte des données et recherche et enquêtes (article 11)**

### **1. Collecte des données**

49. La prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique nécessitent l'élaboration de politiques reposant sur une base factuelle. À cet égard, la collecte de données systématiques et comparables auprès de toutes les sources administratives concernées est indispensable, tout comme des informations sur la prévalence de toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

#### **a. Collecte de données administratives**

50. Au Monténégro, les services répressifs recensent le nombre d'infractions enregistrées par type d'infraction. Les données relatives au nombre et aux types de mesures de protection prises par les services répressifs sont également enregistrées. Dans le cas de la violence domestique, les services répressifs consignent aussi le sexe de la victime ainsi que celui de l'auteur de l'infraction, mais pas la nature des relations existant entre eux. Le Code pénal comme la loi sur la protection contre la violence domestique prévoient une infraction spécifique de violence domestique, mais le fait que les données collectées en la matière ne précisent pas la nature de la relation entre l'auteur de l'infraction et la victime masque l'ampleur du phénomène de la violence infligée à des femmes par leurs époux/partenaires masculins<sup>8</sup>. Qui plus est, il n'existe pour l'instant aucun système électronique adapté permettant de répertorier les infractions mineures de violence domestique. Un tel système est en train d'être établi, mais dans l'intervalle toutes les données sont enregistrées manuellement, sans aucun contrôle visant à assurer leur collecte systématique et cohérente. Alors que des données sont régulièrement collectées sur les mesures prises par les services répressifs en réponse aux actes de violence domestique considérés comme des infractions pénales, il n'apparaît pas clairement si le même processus s'applique aux actes de violence domestique considérés comme des infractions mineures (voir chapitre V, section 2. Droit pénal).

51. Le ministère public collecte aussi des données sur le nombre d'enquêtes diligentées par type d'infraction. Toutefois, ces données ne sont pas ventilées en fonction du sexe de l'auteur de l'infraction ni du sexe de la victime, pas plus qu'il n'y a d'indication de la relation entre les deux

<sup>8</sup> Des données relatives à la relation entre l'auteur de l'infraction et sa victime ont toutefois été fournies à l'annexe I du deuxième rapport périodique sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), soumis par le Gouvernement du Monténégro en 2015. Cependant, il n'apparaît pas clairement si les pourcentages indiqués font référence au nombre d'auteurs d'infractions condamnés.

personnes concernées. En outre, les données ne renseignent pas sur l'issue des enquêtes, ce qui rend difficile de tirer des conclusions concernant le nombre d'affaires déférées à la justice.

52. Concernant les données collectées par les autorités judiciaires, toutes les juridictions (hautes cours, juridictions ordinaires et tribunaux statuant sur les infractions mineures) collectent des données sur le nombre d'affaires, classées par type d'infraction. Les tribunaux statuant sur les infractions mineures enregistrent aussi la nature et le nombre de mesures de protection associées aux sanctions imposées. Le système de collecte de données PRIS permet de suivre le cheminement d'une affaire devant la justice, étape par étape, et donne donc des informations sur l'issue des affaires, en fonction du type d'infraction. Par exemple, des données concernant le nombre de condamnations pour violence domestique au titre de la législation pénale (article 220 du Code pénal), y compris le type de condamnation (amende, peine de prison, etc.), sont disponibles en ligne<sup>9</sup>.

53. Les centres de travail social constituent une autre source importante de données administratives, du moins sur la violence domestique. Ces centres collectent des données sur le nombre de cas de violence domestique qui leur sont signalés et sur le type de mesures prises à la suite des signalements. Ces données, ventilées en fonction du sexe et du groupe d'âge des victimes, précisent aussi la nature de la violence (physique, psychologique, sexuelle ou économique)<sup>10</sup>.

54. Le secteur de la santé procède à une collecte manuelle de données sur la base de la Classification statistique internationale des maladies et des problèmes de santé connexes (10<sup>e</sup> révision, CIM-10) élaborée par l'Organisation mondiale de la santé. Le personnel médical est formé à l'identification des victimes de la violence domestique, y compris les victimes de violences psychologiques, et a l'obligation de signaler tout soupçon d'infraction aux services répressifs.

55. Les exemples de collecte de données ci-dessus constituent de premières étapes importantes dans le domaine de la collecte de données administratives sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO se félicite notamment des obligations de collecte de données sur la violence domestique, en relation avec la loi sur la protection contre la violence domestique, que le Plan d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes (2017-2021) impose au ministère des Droits de l'homme et des minorités. Il en a découlé la publication de deux rapports consécutifs par le Département de l'égalité entre les femmes et les hommes, pour les années 2015 et 2016<sup>11</sup>.

56. Le GREVIO note aussi que l'organe de coordination établi en application de l'article 10 de la Convention (voir ci-dessus) est mandaté pour collecter des données. Même s'il n'apparaît pas clairement s'il en découlera un élargissement des catégories de données et des types de données administratives collectées, le GREVIO relève avec intérêt l'objectif affirmé du Gouvernement du Monténégro de développer encore la collecte de données en introduisant une base de données unique. Cette base de données permettra le stockage d'informations sur le nombre d'affaires traitées par les différents acteurs du système (services répressifs, centres d'action sociale, secteur de la santé, etc.). Le GREVIO souligne l'importance, lors de la mise en place d'une telle base de données, d'accorder toute l'attention nécessaire à la protection des données, qui semble encore insuffisante au Monténégro<sup>12</sup>.

57. Le GREVIO note également que l'Office des statistiques du Monténégro (MONSTAT) collecte des données auprès des services de poursuite et des juridictions pénales sur le nombre d'auteurs d'infraction mis en examen pour violence domestique et le nombre de ceux qui ont été condamnés pour cette infraction. De ces informations, il est possible de déduire le nombre de victimes de sexe féminin, mais pas leur relation avec l'auteur des violences. Faute de ressources

<sup>9</sup> *Women and Men in Montenegro 2016*, rapport publié par le ministère des Droits de l'homme et des minorités et l'Office des statistiques du Monténégro, p.132 et 133.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.130 et 131.

<sup>11</sup> Rapport annuel sur les données relatives à la violence domestique, ministère des Droits de l'homme et des minorités, années 2015 et 2016, consultable sur : <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

<sup>12</sup> Commission européenne, rapport 2016 sur le Monténégro, 9 novembre 2016, Chapter 23 : Judiciary and fundamental rights, p. 63 (en anglais).

humaines, il n'y a de collecte de données sur aucune autre forme de violence à l'égard des femmes. Toutes les informations collectées sont rendues publiques.

**58. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts visant à créer des catégories de données harmonisées, telles que le sexe, l'âge, le type de violence et la nature de la relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, qui devraient être collectées à intervalles réguliers par tous les secteurs de l'administration, notamment les services répressifs, les autorités judiciaires, les services sociaux compétents, le secteur de la santé publique et d'autres services publics concernés.**

## **2. Enquêtes basées sur la population**

59. Au Monténégro, plusieurs enquêtes basées sur la population et axées spécifiquement sur la violence domestique ont été conduites entre 2012 et 2017. Parmi celles-ci, la publication bisannuelle « Women and Men in Montenegro »<sup>13</sup> et l'enquête de 2017 sur la violence dans la famille et à l'encontre des femmes<sup>14</sup> constituent les deux sources principales d'information.

60. Ces deux outils apportent des renseignements précieux sur la prévalence de la violence domestique, les perceptions et attitudes dominantes dans la société et le coût de cette violence, ainsi que des informations sur les réponses multidisciplinaires. Le GREVIO note toutefois que les données présentées tous les deux ans dans le cadre de l'enquête « Women and Men in Montenegro » sont ventilées par âge plutôt que par sexe. Par conséquent, concernant la prévalence de la violence domestique, cette enquête met l'accent sur les différences en fonction des groupes d'âge (par exemple, la violence domestique à l'encontre des enfants comparée à la maltraitance des personnes âgées). Elle ne fournit pas d'informations sur l'exposition des femmes à la violence domestique et semble ainsi s'appuyer sur une définition intergénérationnelle de la violence domestique plutôt que sur une définition fondée sur le genre.

61. Par ailleurs, le GREVIO note que la portée de ces enquêtes est limitée à la seule violence domestique et qu'en est exclue toute autre forme de violence fondée sur le genre (comme les mariages forcés, le viol ou le harcèlement). En la matière, le GREVIO souligne que l'objectif de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul est d'évaluer, au moyen d'enquêtes effectuées à intervalles réguliers, la prévalence de toutes les formes de violence visées par la Convention. À cette fin, il faudrait tenter d'identifier la prévalence de la violence fondée sur le genre parmi les femmes membres de groupes particulièrement marginalisés ou défavorisés, qui sont plus exposées au risque de violence. Bien que l'enquête de 2017 couvre les femmes vivant en zone rurale, le GREVIO souligne la nécessité d'élargir les enquêtes basées sur la population à des groupes comme les femmes roms et égyptiennes et les femmes handicapées, afin de rassembler des connaissances sur leur expérience des (multiples) formes de violence ainsi que sur les difficultés qu'elles rencontrent pour bénéficier d'une protection.

**62. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à mener des enquêtes de prévalence sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique, y compris les (multiples) formes de violence subies par les femmes des communautés roms et égyptiennes et les femmes handicapées.**

<sup>13</sup> *Women and Men in Montenegro 2016*, p. 126-130.

<sup>14</sup> *Percepcija predstavnika pravosuđa o nasilju nad ženama i porodičnom nasilju*, 2017 (ci-après, étude sur la prévalence, les perceptions, les coûts et la réponse multidisciplinaire à la violence domestique, 2017). Étude conduite dans le cadre du projet de soutien aux politiques de lutte contre les discriminations et pour l'égalité entre les femmes et les hommes, financée par la délégation de l'UE au Monténégro et mise en œuvre par le PNUD en coopération avec le ministère des Droits de l'homme et des minorités, consultable sur : <http://www.me.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/si/Gender/Istrazivanje%20o%20nasilju%20u%20porodici%20i%20nasilju%20nad%20zenama%202017.pdf>.

### 3. Recherche

63. Entre 2011 et 2015, plusieurs projets de recherche ont été menés sur la violence à l'égard des femmes au Monténégro. Ces études abordaient des questions spécifiques, comme l'attitude des institutions envers les femmes confrontées à la violence domestique, le rôle des organisations non gouvernementales dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes, la situation des femmes roms et égyptiennes soumises à la violence domestique et à des mariages forcés, et la question de la violence économique envers les femmes. En outre, le ministère de la Justice a conduit une étude pour évaluer la mise en œuvre de la loi sur la protection contre la violence domestique six ans après son entrée en vigueur<sup>15</sup>.

64. Le GREVIO salue le fait que les projets de recherche précités, conduits presque tous les ans, ont révélé des informations importantes sur des aspects particuliers de la violence à l'égard des femmes. Toutefois, le GREVIO note que ces projets sont concentrés sur la violence domestique et ne traitent que superficiellement quelques-unes des autres formes de violence à l'égard des femmes. Par exemple, aucune étude n'a été menée sur les raisons expliquant les faibles taux de signalement des femmes qui subissent des violences sexuelles et des viols de la part d'hommes qui ne sont pas leurs partenaires, ou encore sur les causes des difficultés rencontrées par les services répressifs et les autorités judiciaires pour traiter les affaires de viol.

65. Le GREVIO observe qu'une large majorité des projets de recherche sont financés par des donateurs étrangers et menés par des organisations non gouvernementales ou internationales, sans que les autorités monténégrines n'interviennent véritablement dans leur orientation ou n'y apportent leur soutien.

**66. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts en faveur d'études sur les manifestations de la violence à l'égard des femmes qui ne sont pas encore explorées, y compris en fixant des priorités en matière de recherche et en apportant un soutien financier. Le GREVIO encourage aussi les autorités monténégrines à continuer à évaluer les politiques et les mesures législatives existantes, afin de déterminer leur niveau de mise en œuvre, leur efficacité et le degré de satisfaction des victimes.**

---

<sup>15</sup> *Izveštaj o sprovođenju Zakona o zaštiti od nasilja u porodici za period 2010–2015* (rapport sur la mise en œuvre de la loi contre la violence domestique de 2010 à 2015), septembre 2016, ministère de la Justice, consultable sur : <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji?query=nasilja&sortDirection=desc>

### III. Prévention

67. Ce chapitre comprend un certain nombre d'obligations générales et plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Parmi elles figurent des mesures préventives précoces comme le changement des modèles de comportement culturels et sociaux des femmes et des hommes, l'éradication des préjugés et des stéréotypes sexistes, et des mesures visant à impliquer toute la société, y compris les hommes et les garçons, dans le but de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et de prévenir la violence à l'égard des femmes. S'y ajoutent des mesures préventives plus spécifiques, telles que la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels, l'éducation dans les établissements scolaires et ailleurs et, dernières mesures, mais pas des moindres, les programmes s'adressant aux auteurs et visant à empêcher une nouvelle victimisation.

68. Au Monténégro, la perception par le public de la violence à l'égard des femmes est façonnée par des attitudes patriarcales et des stéréotypes concernant les rôles, les responsabilités et les comportements attendus des femmes et des hommes dans la société et dans la famille. Le respect de la famille traditionnelle y est fort, y compris parmi les professionnels qui interviennent dans les familles. Les femmes sont souvent confinées aux rôles de genre traditionnels de mère et d'épouse. Bien qu'elles soient de plus en plus nombreuses à tenter de parvenir à davantage d'indépendance et d'autonomie économique, la tolérance de la violence domestique à leur rencontre semble persister, de la part des hommes comme des femmes. Dans le même temps, la population semble avoir une conscience aiguë de ce qu'est la violence domestique, y compris la violence psychologique. Les personnes interrogées font souvent état d'expériences de violence psychologique (contrôle des comportements, isolement, mise en place d'une dépendance financière, etc.). L'enquête de 2017 précédemment mentionnée sur la violence domestique montre que la violence psychologique est la forme de violence domestique la plus souvent endurée par les femmes au Monténégro : parmi les femmes qui ont été victimes de violence domestique au moins une fois dans leur vie, 38 % ont subi des violences psychologiques ; par comparaison, elles sont 17 % à avoir subi des violences physiques et 7 % des violences sexuelles<sup>16</sup>.

69. Parallèlement, la moitié des répondants (48 %) estimaient que la violence domestique relevait de la sphère familiale et qu'il n'était pas toujours nécessaire de la signaler, tandis que deux tiers d'entre eux (67 %) estimaient qu'un signalement risquait de conduire au divorce. Ces chiffres témoignent de la tendance à privilégier le maintien de l'unité familiale au détriment du bien-être des membres de la famille. La plupart des répondants imputaient la violence domestique à la toxicomanie de l'auteur, à sa passion du jeu ou à sa situation de pauvreté, ce qui ouvre la voie à des justifications sur la base de ces motifs<sup>17</sup>.

70. Les professionnels travaillant dans des institutions clés comme les centres d'action sociale, les services répressifs ou les services judiciaires semblent partager ces perceptions. Il n'existe guère de reconnaissance de la dimension de genre inhérente à la dynamique de la violence domestique, ni du fait qu'elle provient de l'inégalité entre les femmes et les hommes, des attitudes patriarcales envers les femmes et du rôle qui leur est assigné dans la famille et la société<sup>18</sup>. Les convictions personnelles et les attitudes des professionnels influent sur les décisions prises vis-à-vis des victimes de violence domestique et les perceptions susmentionnées continuent de modeler la réponse apportée à la violence domestique<sup>19</sup>. Cela semble indiquer que la formation dispensée à ce jour n'a pas eu les effets souhaités et qu'il faudrait l'accompagner d'efforts de sensibilisation de grande envergure ciblant la société dans son ensemble.

71. À la lumière de ces récentes observations, le GREVIO note l'importance de concevoir soigneusement des mesures d'éducation et de sensibilisation qui visent les attitudes et les perceptions prédominantes concernant la violence domestique et les autres formes de violence à l'égard des femmes. En effet, toute intervention ou mesure préventive est inévitablement vouée à

<sup>16</sup> Étude sur la prévalence, les perceptions, les coûts et la réponse multidisciplinaire à la violence domestique, 2017, page 36 du résumé en anglais.

<sup>17</sup> Ibid., page 10.

<sup>18</sup> Ibid., page 17.

<sup>19</sup> Ibid., page 18.

l'échec si une grande partie de la société et des professionnels n'adhèrent pas pleinement à l'idée que la violence domestique et d'autres formes de violence sont des manifestations inacceptables du pouvoir exercé par les hommes sur les femmes.

#### **A. Sensibilisation (article 13)**

72. Les autorités monténégrines ont fait état des activités de sensibilisation menées tous les ans dans le cadre des « 16 jours contre la violence fondée sur le genre », une campagne internationale conduite chaque année du 25 novembre au 10 décembre. Durant ces 16 journées, de nombreux événements et activités sont organisés sur tout le territoire sur le thème de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Des ONG et des organisations intergouvernementales y apportent leur active contribution.

73. Aucune information n'a été communiquée concernant de larges campagnes de sensibilisation visant le grand public ou des secteurs particuliers de la société, par exemple au moyen d'affiches ou d'annonces dans les médias de service public, à la télévision ou à la radio. Il semble qu'au Monténégro, la plupart des actions de sensibilisation soient menées par des ONG ou des organisations intergouvernementales, et que leur portée soit déterminée par les fonds disponibles et le domaine de spécialisation des acteurs impliqués. En conséquence, l'attention ne va pas à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, mais à quelques-unes seulement, et notamment la violence domestique.

74. Dans ce contexte, le GREVIO note avec inquiétude que les actes de viol, en tant que forme particulièrement grave de violence à l'égard des femmes, sont extrêmement peu signalés. Au total, quatre affaires de viol ont été traitées par les services de poursuite sur une période de trois ans (2014-2016)<sup>20</sup>. D'après les informations recueillies, très peu est fait pour lever les tabous persistants au sujet du viol et des violences sexuelles et pour encourager les victimes de viol à révéler ce qui leur est arrivé. Les activités de sensibilisation dans ce domaine sont donc d'une importance cruciale, pour autonomiser les victimes mais aussi à titre préventif.

75. Des dispositions importantes ont été prises pour mener des activités de sensibilisation ciblant spécifiquement les femmes roms et égyptiennes, et le risque élevé de violence domestique, de mariage forcé et de viol auquel elles sont exposées. Au cours de l'année 2017, les autorités monténégrines ont mené, en collaboration avec des partenaires internationaux, des campagnes de sensibilisation à la violence à l'égard des femmes et au phénomène des mariages d'enfants, dans 12 campements de Roms et d'Égyptiens. La plupart des initiatives précédentes semblent avoir été ponctuelles et principalement conduites par des ONG de femmes roms. Il est important de mettre en place des activités de sensibilisation régulières et soutenues par le gouvernement pour étayer les efforts visant à sensibiliser au caractère préjudiciable de certaines traditions et pratiques, qui devraient être bannies. De tels efforts doivent être déployés à partir d'un travail mené avec les communautés concernées, afin d'autonomiser les femmes et d'induire des changements de l'intérieur. Ces mesures de sensibilisation devraient aussi être adaptées aux femmes roms et égyptiennes, qui sont souvent analphabètes et ont un accès limité à l'information.

76. **Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à :**
- mener des campagnes de sensibilisation régulières et sur le long terme afin de faire évoluer les attitudes et les perceptions au sujet de la violence domestique qui prévalent au Monténégro ;
  - continuer à cibler, grâce à des efforts de sensibilisation spécifiques, des formes de violence comme le viol et des groupes de femmes particulièrement vulnérables, qui sont exposées à des formes multiples de violence et de discrimination ;
  - mesurer l'impact de toute campagne de sensibilisation.

<sup>20</sup> Données figurant à la page 48 du rapport étatique du Monténégro.

## B. Éducation (article 14)

77. Les attitudes, les convictions et les schémas comportementaux se façonnent dès le plus jeune âge. Les établissements éducatifs ont donc un rôle important à jouer dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, le respect mutuel dans les relations interpersonnelles et la résolution non violente des conflits. L'article 14 souligne ainsi la nécessité d'élaborer un matériel pédagogique qui promeuve de telles valeurs et présente aux apprenants les différentes formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention. Le GREVIO se félicite par conséquent de l'initiative mise en œuvre par l'Institut monténégrin de l'éducation pour sensibiliser les enseignants au moyen du programme intitulé « L'égalité des genres dans l'éducation, et plus spécifiquement la violence fondée sur le genre et les formes non violentes de comportement et de résolution des conflits ». Il n'apparaît pas clairement, toutefois, s'il s'agit d'un programme obligatoire et combien d'enseignants au Monténégro en ont bénéficié. D'autres efforts sont déployés pour former le personnel des jardins d'enfants à accorder toute l'attention requise au principe de l'égalité des genres dans le processus d'épanouissement des enfants au niveau préscolaire. Depuis l'année scolaire 2016/2017, la formation professionnelle des enseignants inclut un programme intitulé « Former le corps enseignant à l'action, la prévention et la protection des enfants et des jeunes contre la violence domestique », mis au point à l'origine par des ONG et dorénavant pleinement soutenu par le Conseil national de l'éducation.

78. En ce qui concerne le matériel pédagogique, le programme transdisciplinaire d'éducation civique, qui est suivi dans l'enseignement élémentaire (neuf classes, pour les enfants de 6 à 14 ans) et dans l'enseignement secondaire (de la 1<sup>re</sup> à la 3<sup>e</sup> ou 4<sup>e</sup> année), contient des modules consacrés notamment à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la violence domestique, à la santé sexuelle et reproductive et à la prévention de la violence sexuelle ; ce programme est toutefois facultatif pour l'instant.

79. Un projet conduit par l'ONG Women's Safe House et intitulé « Éduquer les jeunes à une vie sans violence » a permis d'évaluer les attitudes d'élèves du secondaire au Monténégro avant de proposer des ateliers pédagogiques sur la violence dans les relations intimes. Les résultats ont notamment mis en évidence le besoin urgent d'efforts accrus pour modifier les attitudes chez les jeunes, et notamment pour renforcer le respect envers les filles dans les relations et leur droit de dire non à des avances sexuelles non désirées<sup>21</sup>.

**80. Tout en reconnaissant les mesures significatives prises par les autorités monténégrines pour renforcer chez les enseignants et les élèves le respect de l'égalité de genre, le respect mutuel dans les relations interpersonnelles et la résolution non violente des conflits, le GREVIO encourage les autorités à rendre obligatoires, pour tous les enseignants et tous les élèves, les programmes de formation des enseignants et les programmes scolaires correspondants.**

## C. Formation des professionnels (article 15)

81. La Convention définit dans son article 15 le principe d'une formation initiale et continue systématique des professionnels ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence. Cette formation doit porter sur la prévention et la détection de la violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire. Le questionnaire établi par le GREVIO énumère, dans le tableau en annexe, les groupes de professionnels que le GREVIO considère comme étant concernés et ayant besoin de cette formation<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Selon l'enquête menée auprès de 580 élèves des deux sexes scolarisés dans le secondaire, une personne interrogée sur deux pensait que contraindre quelqu'un à des relations sexuelles ne constituait pas une forme de violence. Un tiers des répondants n'estimaient pas que le fait d'isoler un petit ami/une petite amie de son cercle amical constituait une forme de violence dans les relations intimes. La grande majorité des jeunes interrogés estimaient toutefois que le fait de gifler, de donner des coups de poing ou de bousculer un garçon ou une fille constituait un acte de violence physique inacceptable.

<sup>22</sup> Il s'agit, au minimum, des membres des services de police et des autres services répressifs, des procureurs, des juges, des travailleurs sociaux, des médecins, des infirmiers et des sages-femmes, des psychologues (en particulier les conseillers et les psychothérapeutes), des personnes chargées de traiter les dossiers d'immigration et d'asile, du

82. Au Monténégro, on observe de nombreuses initiatives de formation isolées qui couvrent un ou plusieurs des aspects susmentionnés. L'ONG Women's Rights Centre joue un rôle actif dans la mise en œuvre de ces formations, en coopération avec le Centre de formation des services judiciaires et de poursuite. Le financement de ces formations semble provenir exclusivement d'acteurs internationaux présents au Monténégro (PNUD, Unicef, ambassades étrangères, délégation de l'UE au Monténégro), dont certains apportent aussi une assistance technique et un soutien de nature conceptuelle. Les catégories professionnelles qui ont bénéficié de ces formations, séminaires et conférences sont essentiellement les juges et les procureurs. Aucune information sur des initiatives comparables concernant les agents des services répressifs ou les travailleurs sociaux intervenant dans les centres d'action sociale n'a été communiquée. Qui plus est, le GREVIO note que toutes les activités de formation évoquées dans le rapport étatique sont axées sur la violence domestique, et qu'aucune autre des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul n'a été traitée.

83. Le GREVIO note que, à la suite de l'adoption en 2015 de la loi relative au Centre de formation des services judiciaires et de poursuite, ce Centre est devenu une institution indépendante et tend à jouer un rôle plus déterminant dans l'offre de formations aux juges et aux procureurs sur la Convention d'Istanbul et le traitement des affaires de violence domestique. Le Centre a adopté un programme de formation continue pour les juges et procureurs qui exercent depuis plus de quatre ans. Ce programme comporte un module de six journées sur la question de la violence domestique (application de l'infraction mineure de violence domestique ou de l'infraction pénale de violence domestique, ordonnances de protection, recueil du témoignage des victimes, violence domestique et Convention d'Istanbul, etc.)<sup>23</sup>.

84. Le GREVIO salue ces efforts de formation et note que la violence domestique fait désormais aussi partie du programme de formation initiale des juges et des procureurs. Toutefois, plusieurs motifs de préoccupation ont été portés à l'attention du GREVIO concernant les attitudes adoptées par de nombreux juges et procureurs envers les femmes victimes de violence domestique, leurs fréquentes tentatives pour minimiser la violence, les délais de traitement de telles affaires et, globalement, la réticence des juges à délivrer des ordonnances de protection<sup>24</sup>. Ces attitudes sont particulièrement persistantes dans les tribunaux qui statuent sur les infractions mineures, où les juges semblent encore moins bien comprendre la dynamique liée au genre qui sous-tend la violence domestique et les causes de celle-ci. Les présupposés problématiques qui attribuent la violence domestique à l'alcoolisme, à des troubles de la personnalité ou à la pauvreté semblent avoir la vie dure dans l'ensemble des professions et requièrent donc une attention accrue. De la même façon, il faut s'attaquer résolument à la tendance générale qui consiste à encourager les femmes à se réconcilier avec des partenaires violents.

85. Face à la persistance de ces sujets de préoccupation, la nécessité d'une approche plus systématique de la formation sur la violence domestique, ses causes et ses conséquences, y compris sa dynamique fondée sur le genre, n'est que trop évidente. Cette nouvelle approche doit être axée sur les résultats et conduire à un véritable changement des pratiques professionnelles et judiciaires. La formation, pour avoir un effet pérenne, doit porter sur les protocoles obligatoires que doivent suivre les juges et les procureurs lorsqu'ils traitent des affaires concernant la violence domestique, le viol ou d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Toute initiative de formation du personnel judiciaire et des procureurs sur la violence à l'égard des femmes doit s'inscrire dans le cadre des efforts plus larges visant la professionnalisation de l'administration de la justice qui sont actuellement déployés dans le cadre de la demande d'adhésion du Monténégro à l'UE.

---

personnel éducatif et des directeurs d'établissement scolaire, des journalistes et autres professionnels des médias, et des militaires.

<sup>23</sup> Programme de formation continue pour les juges et procureurs exerçant depuis plus de quatre ans, module V, adopté le 1<sup>er</sup> février 2016 par le comité directeur du Centre de formation des services judiciaires et de poursuite, sur proposition du conseil des programmes, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, alinéa 13, de la loi sur le Centre de formation des services judiciaires et de poursuite (en anglais) : <http://en.sudovi.me/cenp/the-training-programes/>

<sup>24</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation* (application de la législation du Monténégro relative à la violence domestique), juillet 2017, coécrit par The Advocates for Human Rights, SOS Hotline for Women and Children Victims of Violence Nikšić et le Women's Rights Centre, p. 86. Des préoccupations similaires ont été exprimées lors de la visite d'évaluation du GREVIO au Monténégro.

86. En ce qui concerne les services répressifs, la formation des membres des unités spécialisées en matière de violence domestique et sexuelle semble porter ses fruits, comme en témoigne le nombre de plus en plus réduit de plaintes à l'encontre des 34 agents (en majorité, des femmes) au service de ces unités sur le territoire. Il n'apparaît pas clairement, toutefois, dans quelle mesure les membres de la police de proximité, qui sont les premiers sur le lieu de l'infraction, bénéficient de niveaux de formation comparables. L'*étude sur la prévalence, les perceptions, les coûts et la réponse multidisciplinaire à la violence domestique* a révélé que la plupart des agents des services répressifs sont formés aux aspects formels du traitement des affaires de violence domestique, mais sont en revanche bien moins préparés pour aborder les victimes avec la sensibilité nécessaire et en tenant compte des situations psychosociales délicates dans lesquelles elles peuvent se trouver<sup>25</sup>. En 2015, un grand nombre de victimes de violence domestique ont fait état, dans une étude, de leur défiance envers les institutions responsables de la protection des victimes de violence domestique et de leur réticence à signaler leur situation<sup>26</sup>. Cette défiance concerne, outre les services répressifs, les centres d'action sociale, qui font partie des institutions de l'État en charge de la violence domestique. Les travailleurs sociaux de ces centres forment une autre catégorie de professionnels qui semble recevoir une formation initiale et continue insuffisante sur les questions de prévention et de détection de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, sur des réponses appropriées axées sur les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la prévention de la victimisation secondaire. La qualité des interventions assurées par les centres d'action sociale est souvent mise en doute<sup>27</sup>. Si les raisons expliquant cette insatisfaction peuvent être nombreuses, le manque de formation en fait clairement partie.

87. Des préoccupations similaires ont été formulées concernant la capacité des professionnels de l'éducation à reconnaître chez leurs élèves les signes d'une exposition à la violence domestique dans la sphère familiale, en tant que victime ou témoin, pour pouvoir prendre des mesures le cas échéant. La crainte de s'immiscer dans les affaires familiales et de perdre la confiance de l'enfant figurait parmi les raisons avancées par les professionnels de l'éducation interrogés dans le cadre de l'*étude sur la prévalence, les perceptions, les coûts et la réponse multidisciplinaire à la violence domestique*<sup>28</sup>. Pour atténuer les craintes de ces acteurs, il faudrait leur dispenser une formation plus efficace qui leur permettrait de voir dans la violence domestique une violation des droits humains, et non pas une question relevant de la sphère familiale, et de savoir quoi faire en cas de soupçons de violence domestique. Le Protocole d'action, de prévention et de protection contre la violence domestique (ci-après, le « Protocole »), en vigueur depuis 2011, confie aux structures éducatives un rôle important dans l'identification des victimes de la violence domestique. Quelques dispositions ont été prises pour familiariser davantage les enseignants avec les mesures prévues par ce Protocole et avec le rôle des établissements éducatifs dans le signalement des cas de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Ces efforts méritent d'être poursuivis, dans le but de faire en sorte que le personnel de toutes les structures éducatives soit en mesure d'identifier les enfants victimes et témoins de violence domestique et d'agir en conséquence.

88. Il semble que les acteurs de la santé forment la catégorie professionnelle ayant bénéficié de la formation la plus approfondie sur leurs obligations de signalement en relation avec tout acte violent qu'ils pourraient soupçonner lors de l'examen ou du traitement d'un patient pour blessures. Concernant la violence sexuelle, tout hôpital est doté d'un personnel formé à la collecte d'éléments de preuve de nature gynécologique ou médico-légale. Malgré la formation proposée, il semble encore possible d'apporter de nettes améliorations en ce qui concerne le rôle du secteur de la santé

---

<sup>25</sup> Étude sur la prévalence, les perceptions, les coûts et la réponse multidisciplinaire à la violence domestique, 2017, page 32 du résumé anglais.

<sup>26</sup> *Percepcija predstavnika pravosuđa o nasilju nad ženama i porodičnom nasilju* (les perceptions des représentants de l'appareil judiciaire), novembre 2015, p.18. Étude conduite dans le cadre du projet sur l'accès à la justice pour les victimes de violence domestique, Bureau du PNUD au Monténégro, en partenariat avec le Center for Women's Rights et le ministère des Droits de l'homme et des minorités.

<sup>27</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 33-35. Des préoccupations similaires ont été exprimées lors de la visite d'évaluation du GREVIO au Monténégro.

<sup>28</sup> Étude sur la prévalence, les perceptions, les coûts et la réponse multidisciplinaire à la violence domestique, 2017, page 26 du résumé anglais.

dans l'orientation des victimes de violence domestique vers les services compétents, et la nécessité d'agir conformément aux dispositions prévues par le Protocole<sup>29</sup>.

**89. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à s'assurer que la formation pour tous les groupes professionnels au contact des victimes, et notamment les agents des services répressifs, les procureurs, les juges, les travailleurs sociaux, les enseignants et les professionnels de santé comporte:**

- **une formation initiale systématique et obligatoire sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, sur leur détection et leurs causes profondes, ainsi que sur la prévention de la victimisation secondaire ;**
- **une formation continue régulière, qui soit obligatoire et basée sur des protocoles et des lignes directrices régissant les procédures d'intervention pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes.**

#### **D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)**

##### **1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique**

90. Au Monténégro, des programmes destinés aux auteurs de violence domestique ont été mis en place à la suite de l'adoption de la loi sur la protection contre la violence domestique. En vertu de cette loi, les juges qui connaissent d'infractions mineures sont habilités à condamner un auteur de violence domestique, tel que défini dans ladite loi, à suivre un programme de traitement obligatoire des addictions (article 20, paragraphe 4) ou une thérapie psychosociale obligatoire (article 20, paragraphe 5). Depuis lors, toutes les institutions concernées mettent l'accent sur les programmes de traitement obligatoire des addictions qui s'adressent aux auteurs de violence ayant agi sous l'emprise de l'alcool, de stupéfiants ou de substances psychotropes. Les modalités détaillées de la mise en œuvre de ces programmes ont été élaborées par le ministère de la Santé en avril 2012. Ces programmes se déroulent en milieu hospitalier et sont destinés aux patients hospitalisés ou qui viennent en consultation externe. Les victimes doivent être informées lorsque les auteurs regagnent leur domicile et des visites de suivi sont effectuées par le personnel hospitalier peu de temps après. L'approche privilégiée par ces programmes semble être celle d'un traitement médical des addictions et des problèmes de santé mentale, au détriment du traitement du comportement violent à proprement parler. Ils ne semblent pas viser à faire changer le comportement des auteurs de violence domestique en soulignant la nécessité d'assumer la responsabilité de leur comportement violent mais semblent suggérer que, une fois les problèmes d'addiction ou de santé mentale réglés, la violence prendra fin d'elle-même.

91. Bien qu'elle ait été définie comme une priorité dans la précédente stratégie et la stratégie actuelle sur la protection contre la violence, une thérapie psychosociale pour les auteurs de violence domestique telle que prévue par la loi sur la protection contre la violence domestique n'est pas encore disponible. En conséquence, des décisions obligeant les auteurs à suivre des programmes semblent avoir été rendues uniquement en ce qui concerne les auteurs de violence domestique ayant des problèmes d'addiction ou de santé mentale. Cette situation renforce la vision regrettable selon laquelle la violence domestique est causée par la toxicomanie ou des problèmes de santé mentale. Pour se conformer à l'article 16 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO souligne le besoin urgent de mettre en place des programmes adaptés destinés aux auteurs d'infractions qui intègrent les exigences énoncées dans le rapport explicatif concernant l'article 16 de la Convention d'Istanbul<sup>30</sup>. Parmi ces exigences figure la nécessité de faire en sorte que les programmes encouragent les auteurs d'infractions à assumer la responsabilité de leurs actes et à réfléchir à leur attitude et à leur vision des femmes. L'un des principes fondamentaux des programmes d'auteur est leur étroite collaboration avec les services de soutien spécialisés des femmes. Pour protéger les femmes contre de nouvelles violence et pour éviter de donner aux victimes un faux sentiment de sécurité, il faut accorder la priorité aux besoins et à la sécurité des victimes, et à leurs droits humains.

<sup>29</sup> Ibid., page 27.

<sup>30</sup> Voir paragraphes 103 et 104 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

92. Au Monténégro, les programmes existants destinés aux auteurs de violence domestique, appliqués en milieu hospitalier, ne respectent pas plusieurs, voire la totalité, des exigences susmentionnées, et ils doivent être révisés pour tendre à faire changer les attitudes et les conceptions des auteurs concernant les rôles traditionnellement dévolus aux femmes et aux hommes, les femmes et le pouvoir. Ils doivent aussi mettre davantage l'accent sur la sécurité des femmes et des enfants, surtout lorsqu'ils vivent encore avec l'auteur des violences.

93. Selon les informations reçues au cours de la visite d'évaluation au Monténégro, des travaux sont en cours pour mettre en place un type de programme différent à destination des auteurs de violence domestique. Le premier programme volontaire, en groupe, sera bientôt mis en place au service de consultations à Nikšić. Ce programme est inspiré d'un modèle norvégien et comprendra une évaluation des risques et d'autres garanties pour les victimes. Pour obtenir des indications supplémentaires sur les principes essentiels des programmes destinés aux auteurs de violence domestique, le GREVIO renvoie à la série de documents sur la Convention d'Istanbul, dont un examine ce qui « fonctionne » dans les programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle<sup>31</sup>.

**94. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à s'écarter des programmes qui sont exclusivement basés sur le traitement médical de la toxicomanie et des problèmes de santé mentale et à mettre en place des programmes de thérapie psychosociale obligatoire tels que prévus à l'article 20, paragraphe 5 et à l'article 25 de la loi sur la protection contre la violence domestique. En outre, le GREVIO encourage les autorités monténégrines à intensifier aussi leurs efforts pour mettre en place des programmes sur une base volontaire et à faire en sorte que tous les programmes soient conformes aux exigences exposées dans le rapport explicatif concernant l'article 16 de la Convention d'Istanbul.**

## **2. Programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel**

95. Des programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel semblent exister pour les auteurs condamnés qui purgent une peine de prison. Aucune information concernant la nature de ces programmes ou les taux de participation n'a été fournie.

## **E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)**

96. Au Monténégro, deux textes législatifs présentent un intérêt pour cet article : 1) la loi sur les médias, qui interdit tout contenu incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence en raison du sexe ou de l'orientation sexuelle d'une personne (article 23), et 2) la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui impose aux médias de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes (article 13). Cette dernière prévoit aussi une formation obligatoire sur l'égalité entre les femmes et les hommes à l'intention des professionnels des médias (article 13a) ainsi que des sanctions pour l'utilisation d'un langage qui n'est pas sensible au genre (article 33a). Tous les médias (télévision, radio, presse écrite et médias en ligne) sont liés par ces dispositions. En ce qui concerne les radiodiffuseurs et les télédiffuseurs, l'Agence des communications électroniques s'assure du respect de ces dispositions. Il n'existe pas de mécanisme de conformité pour la presse et les médias en ligne. L'Agence, qui intervient en cas de plaintes de téléspectateurs ou de sa propre initiative, est habilitée à retirer tout contenu qui viole les dispositions garantissant les normes applicables aux programmes telles qu'exposées dans le Recueil des normes applicables aux programmes dans les médias électroniques<sup>32</sup>. Un exemple est le retrait d'un enregistrement d'une caméra de surveillance sur lequel on peut voir une femme se faire tuer par son partenaire et qui avait été diffusé par une chaîne de télévision.

97. Le GREVIO salue le tact dont fait preuve l'Agence des médias électroniques concernant la représentation des victimes de violence à l'égard des femmes. Il note cependant avec regret que les règles susmentionnées sur les normes applicables aux programmes et leurs mécanismes de mise

<sup>31</sup> Programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle : article 16 de la Convention d'Istanbul, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2014, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/168046e34f>

<sup>32</sup> Conseil de l'Agence des médias électroniques du Monténégro, Rulebook on Programme Standards in the Electronic Media, Journal officiel du Monténégro, n° 035/11 du 21 juillet 2011, 007/16 du 29 janvier 2016.

en œuvre ne s'appliquent ni à la presse écrite ni aux médias en ligne. Bien que des plaintes concernant les contenus produits par la presse écrite et les médias en ligne puissent être déposées auprès des tribunaux et du Médiateur, il est important de s'assurer que tous les médias sont soumis aux mêmes normes et mécanismes de contrôle de la qualité ou de mise en œuvre.

98. Malgré les mesures décrites ci-dessus et des progrès réalisés pour limiter l'approche sensationnaliste adoptée par certains radiodiffuseurs et médias, les articles et reportages sur les incidents de viol et de violence domestique sont rarement objectifs et ils ont tendance à considérer que les victimes sont responsables de ce qui leur arrive<sup>33</sup>. Les règles déontologiques applicables aux journalistes qui existent sous la forme de normes d'autorégulation comprennent des recommandations sur la manière de rendre compte des actes violents et de s'abstenir de propager des préjugés contre les victimes<sup>34</sup>. Ce Codex, signé par plusieurs associations professionnelles de journalistes, interdit tout contenu médiatique qui engendre ou qui est susceptible d'engendrer de l'hostilité envers une personne, notamment fondée sur le genre (principe 5), mais il n'aborde pas la question de l'image stéréotypée des femmes. Le travail journalistique qui repose sur une représentation stéréotypée des femmes et qui reflète des valeurs patriarcales ne crée pas nécessairement un sentiment d'hostilité envers les femmes, mais il contribue à maintenir des attitudes envers les femmes et leur victimisation qui sont tout aussi préjudiciables. D'où l'importance d'associer les médias à l'intensification des efforts de sensibilisation aux différentes formes de violence auxquelles les femmes sont exposées en raison de leur sexe, d'attitudes patriarcales et des rôles de genre. Les professionnels des médias sont donc à la fois un groupe cible pour la sensibilisation et des agents potentiels du changement ; à ce dernier titre, ils peuvent contribuer à modifier les comportements sexistes qui semblent être généralement admis dans la société monténégrine. Dans ce contexte, le GREVIO regrette que la formation des journalistes sur la manière de rendre compte des incidents de violence à l'égard des femmes, qui figurait parmi les mesures de la précédente stratégie sur la protection contre la violence domestique, n'ait pas été mise en œuvre.

99. L'obligation contenue à l'article 17 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles encouragent activement les médias et le secteur privé dans son ensemble à participer à la prévention de la violence à l'égard des femmes, au moyen de l'autorégulation et des codes de déontologie, à la fois en tant qu'employeurs et en tant que producteurs de contenus, de produits et de services médiatiques. Aucune information n'a été fournie concernant les mesures prises à cet effet par les autorités monténégrines. Le GREVIO rappelle donc les orientations données aux États parties, dans la série de documents consacrés à la Convention d'Istanbul, sur la manière de puiser dans le potentiel offert par le secteur privé pour changer les attitudes du public en général et éliminer les stéréotypes de genre<sup>35</sup>.

**100. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts pour former les journalistes sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et la violence fondée sur le genre et sur la manière d'en rendre compte. Le GREVIO invite également les autorités monténégrines à encourager activement le secteur privé à prendre une part active dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes.**

<sup>33</sup> Informations fournies par les activistes des médias lors de la visite d'évaluation.

<sup>34</sup> Codex of Montenegrin Journalists, 2002, disponible à l'adresse : [http://ethicnet.uta.fi/montenegro/codex\\_of\\_montenegrin\\_journalists](http://ethicnet.uta.fi/montenegro/codex_of_montenegrin_journalists)

<sup>35</sup> *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*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2016, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/16805a20c4>

## IV. Protection et soutien

101. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien à multiples facettes, professionnelle et axée sur les victimes, pour toute femme ayant fait l'expérience de l'une des formes de violence visées par la Convention.

### A. Obligations générales (article 18)

102. Conformément à l'approche globale et interinstitutionnelle promue par la Convention d'Istanbul, l'article 18, paragraphe 2, demande aux Parties de veiller à l'instauration de mécanismes appropriés permettant une coopération efficace entre les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales et les ONG. Il faudrait pour cela mettre en place un cadre (tables rondes, conférences ou protocoles) permettant à des professionnels de coopérer sur des cas individuels de manière standardisée. Selon la Convention d'Istanbul, cette coopération doit être sous-tendue par une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, et avoir pour priorité les droits humains et la sécurité de la victime. Les services de soutien spécialisés destinés aux femmes contribuent beaucoup à garantir le respect des droits des victimes dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle.

103. De nombreuses initiatives ont été prises au Monténégro pour institutionnaliser la coopération dans les cas de violence domestique. La loi sur la protection contre la violence domestique reconnaît que l'obligation d'offrir aux victimes de violence domestique une protection complète et coordonnée concerne de nombreuses institutions gouvernementales, dont la police, les tribunaux statuant sur les infractions mineures, les procureurs, les centres de travail social, les établissements de santé et d'autres institutions qui interviennent en tant que prestataires de soins. Ces institutions doivent examiner en priorité les cas de violence domestique, garantir une communication réciproque et fournir une assistance afin de prévenir et détecter la violence, traiter ses causes, et aider les victimes à se reconstruire (voir article 5 de la loi). En outre, la loi prévoit la création d'équipes multidisciplinaires censées « organiser, contrôler et promouvoir une protection coordonnée et efficace » contre la violence domestique (voir chapitre II, section A. Politiques globales et coordonnées).

104. Le Protocole pour l'action, la prévention et la protection dans le domaine de la violence familiale (ci-après le Protocole), mis en place en 2011, vise à fournir à tous les acteurs concernés des orientations pratiques pour qu'ils puissent appliquer, dans leurs tâches quotidiennes, une approche coordonnée aux cas de violence domestique. Il énonce les mesures spécifiques que doivent prendre les institutions responsables dans chaque secteur et définit également un ensemble d'obligations qui lient toutes les autorités : services répressifs, centres d'action sociale, secteur de la santé, justice et secteur de l'éducation (lorsque des enfants sont concernés). Il fournit donc une liste importante de points à vérifier pour savoir comment traiter un cas de violence domestique d'une manière coordonnée et il est particulièrement utile pour professionnaliser les mesures prises par toutes les institutions concernées. Cependant, le GREVIO note que les services de soutien spécialisés pour les femmes sont exclus du Protocole alors qu'ils représentent un secteur de soutien important au Monténégro. En outre, le Protocole n'encourage pas la coopération des organismes officiels avec les services de soutien destinés aux femmes dans le domaine de l'assistance aux victimes. À titre d'exemple, la liste des mesures spécifiques que doivent prendre les services répressifs lorsqu'un cas de violence domestique est signalé ne recommande pas d'orienter les victimes vers des services de soutien pour les femmes ni même de les informer de leur existence. Le GREVIO constate avec satisfaction que des dispositions sont prises pour combler ces lacunes et qu'il est prévu de revoir le Protocole pour instaurer une coopération renforcée entre toutes les institutions concernées et les ONG prestataires de services, ainsi qu'avec le Défenseur des droits de l'homme.

105. Malgré ce qui précède, le GREVIO note avec préoccupation que les femmes victimes de violence domestique se heurtent souvent à des obstacles lorsqu'elles veulent signaler les violences, garantir leur propre sécurité et trouver des solutions viables pour leur avenir et celui de leurs

enfants. Économiquement dépendantes des hommes, qui sont le soutien de famille, les femmes renoncent souvent à signaler la violence domestique par crainte de perdre la garde de leurs enfants si elles ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins ou si elles doivent se rendre dans un refuge. De nombreuses interventions de professionnels de tous les secteurs accordent la priorité à la protection de la famille en tant qu'unité et ne placent pas les droits et les besoins des femmes au centre de l'attention. Les attitudes et les idées préconçues concernant les rôles de genre et le patriarcat continuent de nuire aux interventions qui aideraient les femmes et leur donneraient les moyens de mener une vie sans violence avec leurs enfants. Les exemples de victimisation secondaire de femmes qui signalent des violences domestiques sont nombreux et peuvent être cités dans tous les secteurs. Il peut s'agir d'une plainte déposée contre la victime en raison des blessures infligées à l'auteur des violences pour se défendre, de la tendance à minimiser la violence et à préconiser une réconciliation, de l'insistance sur la médiation entre la victime et l'auteur des violences dans les procédures de divorce, ou encore de l'absence d'évaluation et de gestion appropriées des risques tout au long du processus. Bien que ce point soit examiné en détail tout au long du rapport, le GREVIO tient à rappeler l'importance d'éviter la victimisation secondaire en étant attentif aux besoins des victimes et en reconnaissant pleinement les effets dévastateurs de la violence domestique et le temps nécessaire pour se rétablir.

106. Par ailleurs, le GREVIO attire l'attention sur le fait que les efforts susmentionnés destinés à garantir la coordination et la coopération, en dépit du fait qu'ils sont insuffisants, se limitent à la violence domestique, c'est-à-dire à une seule des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. Il n'existe pas de mesures similaires applicables à toute autre forme de violence à l'égard des femmes visée par la Convention.

**107. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts afin de s'assurer que toutes les institutions concernées respectent leurs obligations existantes de coopération sur les cas de violence domestique, en vue d'améliorer l'efficacité des interventions et de faire en sorte qu'elles respectent les droits et les besoins des victimes. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts visant à institutionnaliser la coopération de toutes les institutions concernées, entre elles et avec les services de soutien pour les femmes dirigés par des ONG, pour ce qui est des cas de viol et de violence sexuelle, de mariage forcé, de harcèlement et de harcèlement sexuel, et des autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul.**

## **B. Information (article 19)**

108. Très peu d'informations sur les services de soutien et les mesures légales sont systématiquement mises à disposition des femmes victimes de violence<sup>36</sup>. Un document récemment publié par la Cour suprême du Monténégro à destination des victimes de violence domestique et de traite des êtres humains contient des informations sur leurs droits en tant que témoins dans le cadre de procédures judiciaires ; des affiches indiquant le numéro de la nouvelle permanence téléphonique nationale sur la violence domestique sont diffusées (voir section F. Permanences téléphoniques). En outre, les services de soutien pour les femmes produisent (et financent) leurs propres brochures d'information sur les services qu'ils proposent aux victimes. Il est particulièrement important de mettre à disposition des brochures et d'autres supports d'information dans les zones rurales où les services de soutien spécialisés sont rares, et ne sont donc pas visibles. Lorsque des informations sont communiquées, elles concernent généralement la violence domestique. Il ne semble pas y avoir d'information ciblant les victimes d'autres formes de violence, même lorsque des services existent (voir, par exemple, les services médico-légaux fournis aux victimes de viol et de violence sexuelle).

<sup>36</sup> Voir aussi *Supporting the Sustainability and Autonomy of Women's Organisations providing Services in Eastern Europe for Women and Children survivors of Domestic Violence*, WAVE, 2014, p.120, disponible en anglais à l'adresse : [http://files.wave-network.org/researchreports/Supporting\\_Eastern\\_Europe\\_2\\_2015.pdf](http://files.wave-network.org/researchreports/Supporting_Eastern_Europe_2_2015.pdf)

109. Le GREVIO note avec préoccupation que, néanmoins, les victimes de violence domestique ne connaissent pas toujours leurs droits. À titre d'exemple, les organismes officiels les informent rarement de leur droit d'obtenir une ordonnance de protection contre leur agresseur<sup>37</sup>, ou de leur droit à une aide juridique. Ils ne fournissent pas non plus d'informations sur les services de soutien spécialisés destinés aux femmes et n'orientent pas activement les femmes vers ces services<sup>38</sup>. Souvent, les centres d'action sociale n'informent pas les victimes du large éventail d'actions qui leur sont offertes, en particulier celles que les femmes peuvent engager de leur propre initiative (comme demander une ordonnance de protection, engager une procédure pour infraction mineure et choisir une « personne de confiance » pour les aider tout au long de la procédure). Cette absence d'approche proactive s'agissant de l'information des victimes va à l'encontre des mesures définies dans le Protocole. Elle réduit l'autonomie des victimes et entrave leur responsabilisation. Des efforts doivent donc être déployés pour que les femmes qui subissent toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul sachent que ce n'est pas une question d'ordre privé et que des services de soutien spécialisés peuvent leur apporter une aide et des conseils de professionnels.

**110. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à garantir une diffusion plus large d'informations sur les services de soutien et les mesures légales à disposition des victimes de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Cela supposerait de prendre des mesures comme la diffusion d'affiches et de brochures, ainsi que l'intensification des efforts destinés à faire en sorte que les professionnels de toutes les institutions concernées adoptent une approche plus proactive s'agissant de l'information des victimes sur les mesures légales et le soutien disponible (proposé par des services de soutien spécialisés ou des organismes officiels).**

### C. Services de soutien généraux (article 20)

111. Les services sociaux jouent un rôle important dans la protection sociale et la protection de l'enfance. Les victimes de violence domestique figurent parmi les personnes qui peuvent bénéficier de l'assistance proposée par les centres d'action sociale (voir article 4 de la loi relative à la protection sociale et à la protection de l'enfance). L'assistance peut prendre de nombreuses formes, y compris des avantages matériels, un hébergement d'urgence, des interventions immédiates et des conseils psychosociaux. Il est difficile de savoir dans quelle mesure d'autres formes de violence à l'égard des femmes et des filles relèvent de la compétence des centres d'action sociale.

112. L'assistance apportée aux victimes de violence domestique par les centres d'action sociale fait partie d'un vaste système coordonné mis en place par la loi sur la protection contre la violence domestique et dans lequel les centres d'action sociale jouent un rôle de premier plan. Leur mission consiste à prévenir et détecter la violence, à éradiquer ses causes et à fournir une assistance (y compris un hébergement) aux victimes. Avec les services répressifs, les centres d'action sociale sont les premiers à intervenir en cas de violence domestique, bien qu'ils soient rarement le premier choix de la plupart des victimes<sup>39</sup>.

113. Les informations obtenues au cours de la procédure d'évaluation ont mis en évidence de nombreuses critiques formulées par un large éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à l'égard des centres d'action sociale. En effet, il semble que les résultats obtenus dans le cadre de leur mission de protection et de soutien des victimes de violence domestique soient en demi-teinte, même si le GREVIO note le niveau élevé d'investissement personnel et la volonté sincère de s'améliorer qu'il a pu observer lorsqu'il a rencontré les employés de ces centres pendant sa visite d'évaluation.

<sup>37</sup> *Implementing Domestic Violence Legislation in Montenegro*, p. 23.

<sup>38</sup> *NGO Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Montenegro, 2017*, corédigé par Women's Rights Centre, Women's Safe House, SOS Hotline for Women and Children Victims of Violence Nikšić et SOS Hotline for Women and Children Victims of Violence Podgorica, p.112 ; et *Implementing Domestic Violence Legislation in Montenegro*, p. 24.

<sup>39</sup> Il ressort des données collectées par les centres d'action sociale que très peu de victimes de violence domestique demandent de l'aide aux services sociaux. La majorité semble préférer les services de soutien fournis par des ONG. Voir *Implementing Domestic Violence Legislation in Montenegro*, p. 31

114. Parmi les défaillances bien connues des centres d'action sociale, le GREVIO tient à souligner le niveau très insuffisant des effectifs et des ressources, ainsi que le grand nombre de tâches dont les travailleurs sociaux sont censés s'acquitter. Les responsabilités semblent avoir augmenté en même temps que les efforts destinés à améliorer l'implication du gouvernement dans la lutte contre la violence domestique, mais cela ne s'est pas traduit par une augmentation des effectifs et du budget. Les travailleurs sociaux du centre de Podgorica gèrent les dossiers de 70 familles ayant des besoins sociaux complexes, y compris des problèmes de violence domestique. Les travailleurs sociaux traitent indifféremment tous les dossiers, ce qui signifie qu'il n'y a pas de travailleurs sociaux spécialisés dans le domaine de la violence domestique qui aborderaient la question en ayant une compréhension de la violence fondée sur le genre et en tenant compte des besoins des femmes sur le plan de la sécurité, de la protection et de l'autonomisation. Il existe une spécialisation uniquement en ce qui concerne les enfants, ce qui semblerait expliquer l'attention accordée aux enfants dans de nombreuses interventions pour violence domestique.

115. Cette situation se traduit souvent par des interventions qui ne débouchent pas sur des ordonnances de protection, alors que les centres d'action sociale peuvent obtenir ces ordonnances. De même, souvent les femmes ne sont pas informées de leur droit de bénéficier d'une aide juridique, inscrit dans la loi sur la protection contre la violence domestique, ni de la possibilité de demander une ordonnance de protection à titre personnel.

116. Malgré de nombreuses initiatives de formation, les travailleurs sociaux ne semblent pas toujours conscients de la dynamique de la violence domestique ni des répercussions sur les enfants témoins. Ils mettent souvent l'accent sur la protection de l'unité familiale, et les attitudes sociétales répandues ainsi que des convictions personnelles sur les femmes victimes de violence influent trop souvent sur les décisions prises. Bien que des plans destinés à garantir la sécurité des victimes soient obligatoires en vertu de la loi, ces plans ne sont pas toujours établis, ou bien ils le sont sans consultation de la victime et sans évaluation appropriée des risques<sup>40</sup>.

117. Les rapports établis par les centres d'action sociale font autorité devant les tribunaux de la famille ainsi que dans les procédures pénales. L'appréciation de la situation par les travailleurs sociaux est donc un élément décisif pour la justice pénale et aura une incidence sur le droit d'une femme de vivre sans violence mais avec ses enfants.

118. Les niveaux de coopération avec d'autres organismes officiels et des services de soutien spécialisés dirigés par des ONG varient, et il est souvent reproché aux centres d'action sociale de ne pas convoquer de réunions avec les équipes multidisciplinaires.

**119. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à doter les centres d'action sociale de ressources suffisantes pour qu'ils puissent remplir effectivement leurs missions. Il invite aussi les autorités à dispenser une formation aux travailleurs sociaux sur la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, et à nommer des travailleurs sociaux spécialisés dans ce domaine.**

#### **D. Services de soutien spécialisés (article 22)**

120. Le soutien spécialisé vise un objectif complexe : responsabiliser les victimes en leur offrant un soutien optimal et une assistance adaptée à leurs besoins précis. Les plus aptes à remplir la plupart de ces missions sont les organisations de femmes, ainsi que les autorités locales qui disposent d'un personnel qualifié, expérimenté et doté de connaissances approfondies quant à la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Il est important de veiller à ce que les services de soutien spécialisés sont suffisamment disséminés dans le pays et accessibles à toutes les victimes. Par ailleurs, ces services et leur personnel doivent pouvoir répondre aux différents types de violence couverts par le champ d'application de la Convention d'Istanbul et apporter un soutien à tous les groupes de victimes, y compris les groupes difficiles à atteindre.

<sup>40</sup> *Implementing Domestic Violence Legislation in Montenegro*, p.33

121. Les types de soutien que ces services spécialisés doivent offrir incluent les refuges et un logement sûr, une aide médicale immédiate, la collecte de preuves médico-légales dans les cas de viol et d'agression sexuelle, des conseils psychologiques à court et à long terme, le traitement des traumatismes, des conseils juridiques, des services de sensibilisation et d'aide à la personne, des lignes d'aide téléphonique pour diriger les victimes vers le bon service, et des services spécifiques pour les enfants en tant que victimes ou témoins<sup>41</sup>.

122. Au Monténégro, la majorité des services spécialisés sont actuellement fournis par des ONG, dont la plupart appliquent des principes féministes et une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes. Elles ne fournissent pas encore de conseils et un soutien pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul et ne sont pas présentes dans tout le pays<sup>42</sup>. Le service de conseil pour les victimes de violence domestique de Nikšić a mis en place des équipes mobiles pour aller à la rencontre des femmes victimes de violence domestique dans les communautés rurales et compenser l'absence de services dans ces régions. La plupart des ONG sont toutefois présentes dans les zones urbaines.

123. Le Gouvernement du Monténégro est conscient de la nécessité d'augmenter le nombre et le type de services. À cette fin, l'actuelle Stratégie sur la protection contre la violence domestique énumère, parmi ses mesures, l'élaboration d'un plan national pour l'amélioration des services de soutien spécialisés, qui doivent devenir ainsi plus conformes aux normes de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO prend note avec satisfaction de l'évaluation des besoins, qui doit servir de base à l'élaboration de propositions concernant le développement des services. Le GREVIO souligne le besoin urgent de services de soutien spécialisés pour des formes de violence comme le viol et la violence sexuelle, qui ne sont pas encore disponibles pour les victimes au Monténégro.

124. L'intention du Gouvernement du Monténégro de mettre en place un système d'agrément pour les ONG crée une dynamique pour diversifier et étendre l'offre de services de soutien disponibles. De surcroît, les possibilités sont étendues pour les prestataires de services qui ont une approche davantage axée sur la famille que sur l'autonomisation des femmes en tant que titulaires de droits. Un nouveau service de conseils pour les femmes et les enfants qui sont victimes de violence domestique a récemment été mis en place à Bijelo Polje ; il offre un soutien exclusivement aux femmes avec des enfants pour les aider à résoudre leurs problèmes familiaux<sup>43</sup>.

**125. Rappelant l'importance d'un soutien et de conseils spécialisés pour les femmes ayant subi l'une des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à accélérer l'élaboration du plan national pour l'amélioration des services de soutien spécialisés destinés aux victimes de violence à l'égard des femmes et à s'assurer que des conseils et un soutien existent dans tout le pays et en rapport avec toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.**

## **E. Refuges (article 23)**

126. Au Monténégro, il existe trois refuges pour les victimes de violence domestique (Podgorica, Nikšić et Berane), qui ont une capacité de 38 places au total (femmes et enfants). Ils proposent un hébergement d'urgence et un hébergement de longue durée pour les femmes et les enfants qui cherchent à échapper à la violence domestique. Ils proposent également une aide dans les domaines suivants : conseils juridiques, soutien psychologique et services de conseil, représentation en justice, accompagnement au tribunal et lors des séances de médiation, et aide à la recherche d'emploi. Leur assistance revêt une importance décisive dans toutes les procédures officielles, et augmente considérablement les chances pour les femmes d'obtenir une ordonnance d'urgence d'interdiction ou une ordonnance de protection. Le GREVIO se félicite du soutien complet proposé par ces organisations de femmes.

<sup>41</sup> Voir paragraphe 132 du rapport explicatif de la Convention.

<sup>42</sup> À l'exception du Centre for Roma Initiative de Nikšić, qui examine les cas de mariages forcés parmi d'autres problèmes sociaux qui touchent des membres des communautés roms, tous les services spécialisés proposent une assistance uniquement aux victimes de violence domestique.

<sup>43</sup> La dénomination complète du service est « Public Institution for Support to Children and Family Bijelo Polje ».

127. Il n'existe pas de foyers pour les filles et les femmes qui fuient un mariage forcé ou qui courent le risque d'être mariées de force. Pour proposer un hébergement d'urgence lorsque le besoin se présente, les victimes de mariages forcés sont parfois admises dans le refuge pour victimes de la traite des êtres humains géré par l'État.

128. Les refuges pour les victimes de violence domestique au Monténégro affichent souvent complet, et de nombreuses femmes qui cherchent à se mettre à l'abri ne peuvent pas être hébergées. Bien que des efforts aient été déployés par le passé pour aller à la rencontre des femmes roms et s'assurer qu'elles bénéficient des services proposés par les refuges, les services de défense des droits des Roms font état de difficultés rencontrées par les femmes roms pour trouver un hébergement sûr. Ces difficultés s'expliquent notamment par le petit nombre de places disponibles en refuge.

129. Le GREVIO rappelle que la Convention d'Istanbul exige que des refuges soient mis en place en « nombre suffisant » ; il fait référence aux chiffres mentionnés dans le rapport final d'activité de la Task Force du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui recommandait l'accueil d'une famille pour 10 000 habitants<sup>44</sup>. Selon ce critère, le Monténégro devrait proposer 25 places supplémentaires en refuge. Le GREVIO salue les efforts déployés par les autorités du Monténégro pour financer des refuges agréés destinés aux victimes de violence domestique, gérés par des ONG, dans la partie nord du Monténégro, où de tels services n'existent pas encore.

130. Conscientes de la nécessité d'augmenter la capacité d'hébergement d'urgence pour les victimes de violence domestique, les autorités envisagent de mettre en place des centres d'aide d'urgence dirigés par l'État, mais elles ne semblent pas avoir l'intention d'étendre l'offre d'hébergement de longue durée. Il est cependant prévu de garantir un soutien de qualité supérieure, au moyen d'un système d'agrément des prestataires de services d'hébergement pour les femmes et les enfants ayant besoin d'une protection sociale et d'un soutien. Le ministère du Travail et de la Protection sociale a donc l'intention de mettre en place un système d'agrément, auquel les refuges existants pour victimes de violence domestique devraient se conformer pour poursuivre leur activité. Le GREVIO note que le but est de garantir un soutien de qualité et le respect des dispositions de la loi sur la protection sociale et la protection de l'enfance, mais il craint que la mise en place de ce système ne se traduise par des contrôles supplémentaires. Cela pourrait avoir des répercussions négatives sur les services d'ONG existants qui ont une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, dans la mesure où les femmes ne seraient plus placées au centre de l'attention.

**131. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à veiller à ce que la mise en place du système d'agrément pour les prestataires de services n'affecte pas la qualité des services actuellement proposés aux victimes de violence domestique. À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à inclure dans l'agrément l'obligation de garantir que tous les services sont assurés sur la base d'une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique et dans le but d'autonomiser les femmes victimes et leurs enfants.**

## **F. Permanences téléphoniques (article 24)**

132. En 2015, le Gouvernement du Monténégro a mis en place une permanence téléphonique nationale unique (gratuite et disponible 24h/24, 7j/7) pour les femmes et les enfants victimes de violence domestique. Au départ, elle était exclusivement financée par la délégation de l'UE au Monténégro, mais le Gouvernement du Monténégro prend désormais en charge 50 % des coûts, tandis que l'autre moitié est couverte par des dons à l'ONG qui dirige la permanence téléphonique. Elle est dirigée par l'ONG « SOS line for women and children victims of violence » de Nikšić, qui existe depuis un certain temps déjà et qui fournit donc des conseils de qualité et possède des connaissances spécialisées dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et des droits

<sup>44</sup> Voir paragraphe 135 du rapport explicatif de la Convention.

humains. Elle propose ses services en monténégrin et en albanais, y compris souvent un suivi, surtout si les victimes sont originaires de régions où il n'existe pas de services spécialisés au niveau local, ce qui rend impossible de les orienter vers de tels services.

133. Le GREVIO salue l'existence de cette permanence téléphonique mais il note qu'elle se limite à la violence domestique. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les victimes de viol, de mariage forcé, de harcèlement sexuel ou de harcèlement recevraient une aide et des conseils. En outre, le GREVIO note l'existence de cinq permanences téléphoniques locales en plus de la permanence nationale.

**134. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à doter les permanences téléphoniques existantes de ressources et à les inciter à trouver un accord pour travailler ensemble, garantir une cohérence et étendre leur domaine de compétence à toutes les formes de violence couvertes par la Convention.**

## **G. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)**

135. Il n'existe pas, au Monténégro, de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol et de violence sexuelle. Après avoir signalé un viol ou tout autre acte de violence sexuelle aux services répressifs, les femmes sont conduites à l'hôpital (un centre hospitalier ou le Centre de santé du Monténégro) pour y subir un examen médico-légal. La procédure standard exige un examen général complet pour consigner les traces de violence et recueillir des preuves médico-légales, qui seront conservées jusqu'à ce que la victime décide de donner suite ou non à l'incident. Le niveau de signalement des viols semble être très faible en raison de la stigmatisation culturelle dont les victimes peuvent faire l'objet (voir chapitre III)<sup>45</sup>. Les expériences qu'ont les victimes de viols du système de justice pénale révèlent des attitudes profondément ancrées dans la société qui compromettent une issue effective de la procédure judiciaire, ce qui ne fait que contribuer à la réticence à signaler un viol. En l'absence de conseils psychologiques et d'un soutien lié au traumatisme subi ou de toute autre assistance pour les victimes de viols, elles se retrouvent seules face à ce qu'elles ont vécu. Le GREVIO est donc préoccupé par le fait que, si les victimes ne sont pas tenues de signaler un viol, les agents des services répressifs sont, quant à eux, tenus de procéder à un signalement. Les poursuites pour viol sont donc engagées d'office, dans un système qui semble insensible et qui propose un soutien limité, voire aucun soutien, aux victimes de viols.

136. Le GREVIO rappelle le caractère particulièrement traumatisant des violences sexuelles, notamment les viols, et l'importance d'avoir un personnel formé sur ce point et spécialisé, qui saura faire preuve de délicatesse. Les victimes de ce type de violence ont besoin de soins médicaux immédiats et d'un soutien lié au traumatisme subi, associé à un examen médico-légal destiné à recueillir des éléments de preuve indispensables aux poursuites. De plus, les besoins sont immenses en matière de conseils psychologiques et de thérapie, et ils peuvent surgir des semaines voire des mois après l'événement<sup>46</sup>.

**137. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol et/ou de violence sexuelle, et à les doter de personnel formé et spécialisé, qui saura faire preuve de délicatesse. Il rappelle qu'un tel centre doit être disponible pour 200 000 habitants et que les centres doivent être répartis géographiquement pour être accessibles aux victimes vivant en zone rurale ou en ville<sup>47</sup>.**

<sup>45</sup> Voir aussi *Multi-country study on violence against women support services*, rapport national : Monténégro, rapport de l'ONU Femmes (non publié), 2016, p. 46.

<sup>46</sup> Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 138.

<sup>47</sup> Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 142.

## H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

138. L'obligation énoncée dans cet article vise à faire en sorte que les services qui viennent en aide aux victimes directes de violence domestique, de viol, de harcèlement sexuel, ou d'autres formes de violence entrant dans le champ d'application de la Convention, soient aussi en mesure de prendre en compte les besoins et les droits des enfants qui étaient présents. Cela s'applique surtout aux cas de violence domestique, mais il importe de garder à l'esprit que les enfants peuvent également être témoins d'autres formes de violence.

139. Des études montrent que, souvent, les enfants qui assistent à l'agression de l'un de leurs parents par l'autre parent au domicile familial ont des problèmes d'ordre affectif, développent des troubles du fonctionnement cognitif et tendent à accepter des attitudes liées à la violence, ce qui nécessite une prise en charge à long terme<sup>48</sup>.

140. Le GREVIO se félicite que les conséquences préjudiciables pour les témoins de violence domestique soient reconnues dans la législation et dans les documents officiels au Monténégro. L'article 36, paragraphe 2, de la loi sur la protection contre la violence domestique prévoit une sanction plus lourde pour tout acte de violence domestique commis en présence d'un enfant, et le Protocole énonce clairement que les mesures prises par les organismes officiels doivent être identiques pour les témoins de violence domestique et les personnes ayant directement subi cette violence.

141. Cependant, des difficultés semblent persister dans la manière dont les organismes publics apprécient le niveau de risque pour un enfant qui a été témoin d'un acte de violence commis par son père. De nombreux agents des services répressifs et travailleurs sociaux des centres d'action sociale considèrent, dans la pratique, que les enfants témoins de violence domestique sont moins exposés au danger que les enfants qui subissent directement la violence ; il est donc souvent recommandé que les relations soient maintenues avec le père (voir chapitre V, section sur l'article 31). Les magistrats ne sont pas bien informés des conséquences préjudiciables pour un enfant qui a été témoin d'un acte de violence commis par le père à l'égard de la mère. Les plans d'assistance des victimes établis par les centres d'action sociale pour les victimes de violence domestique doivent inclure des mesures de protection de l'enfance lorsque la victime est mineure (article 11 de la loi sur la protection contre la violence domestique). Cependant, il est difficile de déterminer dans ce contexte si la définition de « victime » englobe aussi un enfant qui a été témoin de violence domestique mais qui ne l'a pas subie.

142. En ce qui concerne les services de conseil destinés aux enfants témoins de violence domestique, les centres d'action sociale proposent ou exigent rarement des conseils pour les enfants, et, si tel est le cas, pour les victimes directes uniquement. Ces centres n'ont généralement pas les moyens de proposer ces services, même si ce type de mission relèverait de leur domaine de compétences.

143. Les services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violence domestique s'efforcent généralement d'inclure les enfants dans leurs services de conseil<sup>49</sup> mais souvent ils n'ont pas les ressources suffisantes pour assurer ces services à long terme.

**144. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à renforcer les mesures destinées à accroître le niveau de connaissance des répercussions négatives de la violence domestique sur les enfants qui en sont témoins, et à fournir des ressources adéquates pour que des conseils psycho-sociaux soient dispensés à ces enfants.**

<sup>48</sup> *Problems associated with children's witnessing of domestic violence*, Jeffrey L. Edleson, VAW Net, disponible en anglais à l'adresse : [http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR\\_Witness.pdf](http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf) (dernier accès le 11 janvier 2018).

<sup>49</sup> Voir aussi *Multi-country study on violence against women support services*, rapport national : Monténégro, rapport de UN Women (non publié) 2016, p.47

## I. Signalement (article 28)

145. La législation monténégrine prévoit des obligations étendues de signalement pour les professionnels susceptibles, dans le cadre de leur activité, d'entrer en contact avec des victimes de violence domestique.

146. L'article 9 de la loi sur la protection contre la violence domestique impose aux membres des administrations ou organismes publics, des établissements de santé ou d'enseignement et des autres institutions de signaler tout incident (confirmé) de violence domestique découvert dans l'exercice de leurs fonctions. Le non-signalement constitue une infraction mineure en vertu de l'article 39 de la loi sur la protection contre la violence domestique et elle est punie d'une amende.

147. En vertu du Protocole, les cas présumés de violence domestique doivent être signalés, sans délai, aux services répressifs. Les travailleurs sociaux des centres d'action sociale, les professionnels de santé et, lorsque des enfants sont présumés victimes ou témoins de violence domestique, le personnel éducatif à tous les niveaux, doivent prendre des mesures immédiates pour signaler tout cas présumé de violence aux services répressifs. Bien que le Protocole se limite aux mesures à prendre en cas de violence domestique, les agents hospitaliers avec lesquels le GREVIO s'est entretenu ont confirmé qu'ils signalaient systématiquement les cas de violence sexuelle (y compris en dehors de la famille) aux services répressifs, même si cette pratique n'est peut-être pas uniforme dans tout le pays.

148. Les obligations de signalement étendues pour le personnel de santé soulèvent des questions quant à l'autonomie des victimes. La relation entre le médecin et son patient est caractérisée par un élément essentiel qui est celui du secret professionnel, que les professionnels de santé sont généralement tenus de respecter. Il repose sur le principe selon lequel une personne ne doit pas se trouver dans l'impossibilité de se faire soigner par crainte de devoir divulguer sa situation à un tiers. Une relation confidentielle est une condition préalable pour fournir aux patients un diagnostic exact et les meilleurs soins possibles. Cela est d'autant plus important pour les victimes de violence domestique, de viol, de violence sexuelle ou d'autres formes de violence couvertes par la Convention. En outre, les professionnels de santé, en particulier les médecins généralistes, jouent un rôle important dans l'identification des victimes de violence domestique et peuvent très bien être les seuls professionnels à savoir qu'une femme subit des violences.

149. L'obligation prévue à l'article 28 de la Convention est donc soigneusement libellée pour permettre aux professionnels de santé, s'ils ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence a été commis et que de nouveaux actes graves de violence sont à craindre, d'adresser un signalement aux autorités compétentes sans risquer d'être sanctionnés pour avoir violé leurs obligations professionnelles de confidentialité. Le rapport explicatif indique explicitement que cette disposition n'oblige pas les professionnels à procéder à des signalements<sup>50</sup>.

150. En ce qui concerne les filles roms et égyptiennes qui risquent d'être mariées de force, les services de soutien spécialisés ont indiqué que certains enseignants et autres professionnels de l'éducation se montrent réticents à signaler des absences prolongées de l'école. Parfois, ces absences révèlent un besoin urgent d'agir, étant donné que les filles peuvent être confinées chez elles pour les préparatifs du mariage ou parce que les mariages ont déjà été conclus. Cela témoigne de la nécessité d'envisager des mesures pour signaler et prévenir des formes de violence autres que la violence domestique.

**151. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à faire en sorte que l'obligation de signalement soit tempérée par une information complète de la victime, qui tienne compte de ses besoins, pour lui permettre de prendre elle-même une décision en connaissance de cause et de conserver son autonomie, tout en garantissant aussi la sécurité de tous, surtout des mineurs.**

<sup>50</sup> Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 147.

## V. Droit matériel

152. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul comporte une série de dispositions concernant le droit matériel, en matière civile et en matière pénale. Elles visent à contribuer à créer, dans toutes les Parties à la Convention, le cadre législatif nécessaire pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger celles-ci contre une nouvelle victimisation et assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. Dans un souci de respect des priorités, la présente section du rapport passe en revue plusieurs dispositions du chapitre V de la Convention mais pas toutes.

### A. Droit civil

#### 1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)

153. L'un des objectifs majeurs de la Convention est de mettre fin à l'impunité des actes de violence à l'égard des femmes. Cela suppose non seulement d'obliger les auteurs de violences à répondre de leurs actes, au moyen de mesures pénales et autres, mais aussi de prévoir des voies de droit qui permettent de dénoncer les manquements d'acteurs étatiques et d'y remédier. Si un organisme étatique, une institution étatique ou un ou une fonctionnaire n'a pas agi avec la diligence voulue pour prévenir les actes de violence, enquêter sur ces actes et les punir (article 5 de la Convention), les victimes et/ou leurs proches doivent pouvoir lui demander des comptes.

154. La procédure d'évaluation concernant le Monténégro n'a révélé l'existence d'aucun recours civil dont une victime de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, pourrait se prévaloir contre l'auteur de l'infraction ou contre les fonctionnaires qui ont manqué à leur obligation de prendre les mesures de prévention ou de protection nécessaires relevant de leurs compétences.

155. Cependant, il existe toute une série de mesures administratives et disciplinaires et d'infractions pénales pour obtenir l'exécution des obligations professionnelles avec la diligence voulue. À titre d'exemple, l'article 10 de la loi relative à la protection sociale et à la protection de l'enfance prévoit la possibilité de porter plainte auprès de l'autorité administrative compétente en matière de protection sociale si une personne n'est pas satisfaite du service fourni par les centres d'aide sociale, de la procédure ou de l'attitude du personnel. La loi sur la protection contre la violence domestique établit des infractions mineures pour i) les fonctionnaires, y compris le personnel des établissements de santé, des institutions de protection sociale et de l'éducation, qui ne signalent pas un incident de violence ou une violation d'une ordonnance de protection (article 39, paragraphe 1 et article 32), et ii) une personne qui découvre une violation d'une ordonnance de protection dans l'exercice de ses fonctions mais qui ne la signale pas. Les articles 416 et 417 du Code pénal prévoient des sanctions en cas de défaut d'exécution des fonctions officielles, y compris la supervision, et en cas de comportement inapproprié dans l'exercice d'une fonction officielle. L'article 386 du Code pénal érige en infraction pénale le fait de ne pas signaler une infraction pénale grave qui est punie de plus de cinq ans d'emprisonnement.

156. Il est en principe possible de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de juges et de procureurs en cas de violation de leurs codes déontologiques respectifs. Cependant, l'expérience du Conseil des juges (et du Conseil des procureurs) concernant le traitement des procédures disciplinaires est nuancée<sup>51</sup>. Les mécanismes d'exécution des sanctions disciplinaires ne sont pas encore opérationnels et le grand public ne semble guère informé de l'existence de mécanismes de plainte<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Commission européenne, rapport 2016 sur le Monténégro, 9 novembre 2016, Chapter 23 : Judiciary and fundamental rights, p. 54-55.

<sup>52</sup> Ibid., p. 55.

157. Des mesures disciplinaires à l'encontre des agents des services répressifs peuvent être prises sur la base de l'article 106, paragraphe 1, point 4, de la loi relative aux affaires intérieures, en cas de violation du Code de déontologie de la police. Le GREVIO a connaissance de deux affaires dans lesquelles le ministère de l'Intérieur a engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'agents des services répressifs qui avaient été physiquement violents avec leur femme (et, dans un cas, avec le fils). Les deux agents ont été condamnés à verser un pourcentage de leur salaire mensuel à titre d'amende mais aucune autre mesure disciplinaire n'a été prise. De surcroît, des poursuites pour une infraction pénale ou une infraction mineure ne semblent pas avoir été engagées. Le GREVIO est inquiet que des fonctionnaires ayant commis des actes de violence à l'égard de femmes bénéficient d'une aussi grande clémence. La Convention d'Istanbul demande une tolérance zéro pour tous les actes de violence à l'égard des femmes, en particulier lorsqu'ils ont été commis par des fonctionnaires. Le fait d'autoriser des auteurs de violence domestique à continuer d'exercer en tant qu'agents des services répressifs ne fait que renforcer le sentiment d'impunité largement répandu chez les auteurs de violence domestique.

158. Des plaintes individuelles concernant l'inaction des fonctionnaires dans des affaires de violence domestique ou d'autres formes de violence peuvent également être soumises au Médiateur (Défenseur des droits de l'homme et des libertés) en vertu de la loi sur l'interdiction de la discrimination, de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes et de la loi sur le Défenseur des droits de l'homme et des libertés. Des affaires qui lui ont été soumises portaient notamment sur l'inaction de fonctionnaires ayant conduit au meurtre d'une femme. Ses décisions et recommandations sont adressées aux parties concernées et visent à mettre en évidence des problèmes structurels et une pratique institutionnelle lacunaire mais elles ne sont pas juridiquement contraignantes. Le Médiateur peut aussi engager une procédure au civil ou intervenir dans une telle procédure avec le consentement des personnes victimes de discrimination.

**159. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à faire en sorte que les mesures disciplinaires et les infractions pénales et infractions mineures soient pleinement utilisées en ce qui concerne les cas de comportement répréhensible de fonctionnaires ou de refus de prendre les mesures appropriées dans des affaires de violence domestique, dans le but de mettre fin à l'impunité des fonctionnaires qui manquent à leurs devoirs.**

## **2. Indemnisation (article 30)**

160. Au Monténégro, une indemnisation peut être obtenue de l'auteur des violences dans le cadre de la procédure pénale, à condition qu'une telle action n'ait pas pour effet de « retarder considérablement la procédure ». Le cas échéant, ou lorsqu'il n'y a pas suffisamment de preuves pour obtenir une condamnation, une indemnisation peut être demandée séparément dans le cadre d'une procédure civile. Les victimes de violence domestique peuvent être exonérées des frais de justice à cette fin, et une aide juridique gratuite leur est proposée. Les juridictions civiles sont tenues de garantir un traitement rapide des demandes d'indemnisation, même si les données disponibles laissent entendre le contraire<sup>53</sup>. Aucune information quant au montant des indemnisations versées n'a été communiquée. Le GREVIO note que les services de soutien pour les femmes ont indiqué, d'une manière générale, que les femmes victimes de violence domestique sont peu nombreuses à recevoir une indemnisation suffisante de la part des auteurs<sup>54</sup>.

161. Lorsque la victime ne peut pas se faire indemniser par l'auteur, la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions violentes prévoit une indemnisation par l'État pour le préjudice physique et psychologique subi ainsi que pour la perte de revenus. La loi prévoit une indemnisation importante, y compris, en cas d'urgence particulière, des versements anticipés de l'État, avant que toute demande d'indemnisation soit introduite auprès de l'auteur. Le GREVIO note avec préoccupation que cette loi ne prendra effet qu'après l'adhésion pleine et entière du Monténégro à l'UE et qu'elle n'est pas encore en vigueur. Le GREVIO souhaite attirer l'attention sur le fait que la mise à

<sup>53</sup> Selon le rapport étatique (p. 23), 12 demandes d'indemnisation ont été introduites par des femmes en 2014. Seules quatre demandes ont été traitées (deux acceptées, deux rejetées), tandis qu'une demande a été retirée et que les sept demandes restantes sont en cours d'examen.

<sup>54</sup> *NGO Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Montenegro*, 2017, p. 139.

disposition d'un système d'indemnisation par l'État pour compenser l'absence d'indemnisation par l'auteur de l'infraction est une obligation non seulement prévue dans la Convention d'Istanbul mais aussi dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (article 15) et la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (article 2). Le Monténégro est Partie à toutes ces conventions et il est donc tenu de mettre en place un système d'indemnisation par l'État indépendamment de son adhésion à l'UE.

**162. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à mettre en place le système d'indemnisation par l'État prévu par la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions violentes, indépendamment de l'adhésion du Monténégro à l'UE.**

### **3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)**

163. Lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant une famille au sein de laquelle des abus ont été commis, il importe de prendre dûment en compte les différents intérêts en jeu. L'article 31 de la Convention impose aux Parties de prendre des mesures pour que les incidents de violence couverts par la Convention, en particulier la violence domestique, soient pris en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite et pour que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants.

164. La loi du Monténégro relative à la famille impose aux tribunaux de limiter le droit d'un enfant de vivre avec ses parents si cette limitation est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, en particulier pour des raisons de violence domestique (article 63, paragraphe 3). Le terme employé dans la loi est celui de « violence familiale » et il est difficile de déterminer s'il engloberait le fait d'être témoin d'un acte de violence commis par un parent à l'égard de l'autre. Les tribunaux sont tenus de coopérer avec les « services chargés des questions de garde et autres services professionnels qui traitent des questions liées au mariage et à la famille » (article 363 de la loi relative à la famille) et veillent à ce que les décisions relatives aux droits de garde et de visite « ne mettent pas en danger la sécurité de l'enfant ou de la victime » (article 363, paragraphe 4, de la loi relative à la famille).

165. Dans la pratique, les juges aux affaires familiales s'attachent rarement à enquêter sur la violence au sein de la famille et il ne semble pas exister de procédure pour garantir la circulation des informations entre les institutions. Les juges ne sont pas systématiquement avertis des ordonnances de protection (passées et existantes) délivrées par un autre tribunal. Les informations communiquées par les centres d'action sociale semblent souvent se limiter à des comptes rendus qui privilégient le maintien des contacts avec les deux parents plutôt qu'une évaluation complète des risques que cela pourrait représenter pour l'enfant<sup>55</sup>. En particulier, les travailleurs sociaux et les magistrats semblent mal connaître les conséquences préjudiciables de la violence domestique pour l'enfant qui en a été témoin. Le GREVIO rappelle que les incidents de violence commis par un parent à l'égard de l'autre parent ont de graves répercussions sur les enfants. L'exposition aux violences nourrit chez les enfants la peur, est cause de traumatisme, nuit à leur développement<sup>56</sup> et elle est reconnue comme une forme de violence mentale<sup>57</sup>.

166. En outre, le GREVIO note avec préoccupation que les juges n'ordonnent pas souvent la surveillance des visites, destinée à garantir la sécurité des femmes et des enfants, alors que des dispositifs sont prévus à cette fin. De surcroît, les ressources humaines et financières des centres d'action sociale sont insuffisantes pour que les visites soient correctement encadrées. Plusieurs cas d'enfants enlevés par leur père lors de visites sous surveillance dans des centres d'action sociale ont été signalés au GREVIO, ce qui suggère qu'il existe des lacunes dans la manière dont l'encadrement est assuré dans la pratique<sup>58</sup>. Lorsque des ordonnances ont été émises pour garantir

<sup>55</sup> *NGO Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Montenegro*, 2017, p. 27.

<sup>56</sup> Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 143.

<sup>57</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 13, adoptée le 18 avril 2011, paragraphe 21e, CRC/C/GC/13, qui décrit la violence domestique comme une forme de violence mentale interdite par l'article 19, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

<sup>58</sup> Informations communiquées par des ONG lors de la visite d'évaluation. Voir aussi *Implementing Domestic Violence Legislation in Montenegro*, p.105.

la sécurité de femmes et d'enfants qui doivent se conformer à des décisions en matière de visite, le non-respect de ces ordonnances peut conduire à des conséquences dramatiques pour ces femmes et leurs enfants et doit être évité.

167. Parallèlement, les centres d'action sociale sont tenus de contrôler l'exercice des droits parentaux et de réagir rapidement en présence d'indicateurs de violence et/ou de négligence. Le GREVIO est préoccupé par les nombreuses informations selon lesquelles des agents des centres d'action sociale auraient des préjugés négatifs contre les femmes victimes de violence qui sont aussi mères. Les femmes qui souhaitent se protéger et protéger leurs enfants contre de nouvelles violences, tout en devant se soumettre à une procédure difficile pour pouvoir divorcer ou se séparer de l'auteur des violences, ne reçoivent que très peu d'aide. Ni la dynamique complexe du pouvoir qui caractérise une relation violente ni sa nature fondée sur le genre ne semblent être clairement comprises. La plupart des mesures prises par les centres d'action sociale semblent être guidées par la volonté de préserver l'unité familiale et de privilégier les droits et le rôle traditionnel de l'homme en tant que chef de famille. Le GREVIO rappelle la nécessité d'une formation continue plus soutenue sur la dimension de genre de la violence domestique, ses répercussions sur les enfants en tant que victimes directes et témoins, et l'importance de garantir des visites suffisamment surveillées dans un plus grand nombre de cas.

**168. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à utiliser davantage le système des visites surveillées pour les enfants témoins ou victimes de violence domestique, et à le professionnaliser. Rappelant l'importance de l'article 31 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage aussi vivement les autorités monténégrines à renforcer les mesures destinées à garantir la sécurité et la prise en compte des besoins des enfants victimes et témoins de violence domestique, lors de la détermination des droits de garde et de visite. À cette fin,**

- a. **il faudrait rendre obligatoire de préciser, dans toute demande adressée à un tribunal aux affaires familiales, si des violences ont été commises dans le cadre de la relation et si elles ont été signalées aux services répressifs ou aux centres d'action sociale ;**
- b.  **dans le cas où des violences ont été signalées, le tribunal aux affaires familiales devrait demander à consulter le plan d'évaluation des risques et de sécurité établi par les services répressifs et/ou les centres d'action sociale et le prendre en compte pour statuer sur toute question concernant une partie qui a fait état de violences ;**
- c.  **dans le cas où une enquête pénale est en cours et/ou une ordonnance de protection a été émise, le tribunal aux affaires familiales devrait solliciter l'avis des services répressifs et du ministère public, et motiver sa décision de suivre ou non leur avis ;**
- d.  **si l'enquête pénale est close ou suspendue, le tribunal aux affaires familiales doit mener sa propre enquête pour déterminer si des violences ont été commises et déterminer les effets des violences sur l'enfant ;**
- e.  **il faudrait intégrer dans la procédure certaines garanties, qui consistent, par exemple, à proposer aux parents des rendez-vous individuels et à aménager des zones d'attente séparées dans les tribunaux, pour prendre en compte le rapport de force inégal entre la victime et l'auteur des violences et pour prévenir le risque de revictimisation.**

**Lorsque les autorités prennent ces mesures, elles devraient aussi veiller à donner une formation appropriée aux professionnels concernés et à élaborer des lignes directrices à leur intention, afin de les sensibiliser aux effets dommageables de la violence sur les enfants, y compris sur les enfants témoins, et de les familiariser avec les exigences de la Convention d'Istanbul liées à la détermination des droits de garde et de visite.**

## B. Droit pénal

169. Au Monténégro, le Code pénal et la loi sur la protection contre la violence domestique renferment des dispositions qui donnent effet aux articles 33 à 40 de la Convention d'Istanbul. En tant que *lex specialis*, la loi sur la protection contre la violence domestique introduit des dispositions spécifiques relatives à la prévention et à la protection contre la violence domestique sous toutes ses formes. Elle prévoit aussi des sanctions lorsque l'acte de violence constitue une infraction mineure. Les questions autour de la coexistence avec les infractions pénales de violence domestique, de contrainte et d'agression physique sont examinées dans ce chapitre, tandis que les différences concernant le champ d'application personnel de leurs définitions respectives sont examinées au chapitre I du présent rapport.

170. Les récentes modifications apportées au Code pénal du Monténégro, qui introduisent des infractions totalement nouvelles comme les mutilations génitales féminines et le harcèlement, mettent le Code pénal davantage en conformité avec les dispositions de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO salue ces mesures, en particulier la nouvelle infraction pénale de mutilations génitales féminines (article 151a du Code pénal monténégrin), mais il note qu'elle ne couvre pas le fait d'inciter ou de contraindre une fille ou une femme à subir des mutilations génitales féminines ou de servir d'intermédiaire à cette fin. Le GREVIO salue aussi les mesures prises pour ériger en infraction pénale le harcèlement en dehors du contexte familial dans le nouvel article 168a. Le GREVIO rappelle que l'article 34 de la Convention d'Istanbul définit le harcèlement comme étant le fait « d'adopter, à plusieurs reprises, un comportement menaçant dirigé envers une autre personne, conduisant celle-ci à craindre pour sa sécurité ». Le GREVIO demande donc que la terminologie employée à l'article 168a du Code pénal monténégrin (« mettant en danger la vie, la santé, l'intégrité physique ou les habitudes de vie d'autrui ») soit interprétée conformément à la Convention d'Istanbul.

### 1. Violence domestique

171. La législation monténégrine renferme deux infractions spécifiques de violence domestique : l'article 36 de la loi sur la protection contre la violence domestique dresse la liste des actes qui engagent la responsabilité d'un membre de la famille et qui constituent une infraction mineure, tandis que l'article 220 du Code pénal, intitulé « Violence domestique », institue la responsabilité pénale des membres de la famille. Si la loi sur la protection contre la violence domestique s'applique aussi aux actuels ou anciens partenaires non mariés (indépendamment du fait qu'ils partagent ou ont partagé le même domicile), ce n'est pas le cas du Code pénal (voir la définition de « membres de la famille » contenue à l'article 149, paragraphe 31, du Code pénal et la discussion au chapitre I).

172. Selon les informations communiquées au GREVIO, la loi sur la protection contre la violence domestique et son infraction mineure de violence domestique ont été initialement adoptées pour garantir un taux plus élevé de signalement des cas de violence domestique, en offrant aux victimes un système plus efficace et réactif que le système de justice pénale. En outre, la loi prévoit toute une série de mesures de protection (comme des ordonnances d'urgence d'interdiction et des ordonnances d'injonction) qui sont plus faciles à obtenir que celles qui sont disponibles au titre du droit pénal. Selon les autorités monténégrines, l'adoption de la loi sur la protection contre la violence domestique s'est effectivement traduite par une augmentation du signalement des cas de violence domestique. Le GREVIO note aussi que les affaires soumises aux tribunaux statuant sur les infractions mineures sont généralement jugées avec diligence et sans retard particulier. De plus, le comportement sanctionné au regard de la loi sur la protection contre la violence domestique est plus large que celui visé par l'infraction pénale de violence domestique. La responsabilité pénale est engagée en cas de violence grave portant atteinte à l'intégrité physique et mentale d'un membre de la famille (article 220, paragraphe 1), et des peines aggravées sont applicables si un tel acte de violence a été commis en utilisant des armes ou des outils dangereux et, d'autant plus, s'il a causé de graves atteintes à l'intégrité corporelle, s'il a été commis contre un mineur ou s'il a provoqué la mort d'un membre de la famille. Sur la base du comportement décrit à l'article 36 de la loi sur la protection contre la violence domestique, l'infraction mineure de violence domestique semble couvrir un spectre de comportements que le législateur a définis d'une manière plus large, en mettant

l'accent sur un comportement autoritaire, coercitif et menaçant plutôt que sur la violence physique<sup>59</sup>. Le GREVIO salue cette initiative, qui vise à rendre compte de la violence domestique dans toutes ses composantes. Compte tenu des informations obtenues au cours de la procédure d'évaluation, le GREVIO note cependant plusieurs difficultés qui découlent de la coexistence de deux infractions de violence domestique et il souhaite les examiner en détail.

173. Premièrement, aucun critère uniforme n'est appliqué de manière cohérente pour établir une distinction entre une infraction mineure et une infraction pénale de violence domestique. Il semblerait, d'après le texte des dispositions juridiques respectives, que la disposition du Code pénal soit réservée aux formes plus graves de violence domestique, impliquant un degré de violence plus élevé, tandis que l'infraction mineure est censée couvrir essentiellement la violence psychologique sous toutes ses formes. Les informations communiquées au GREVIO par les autorités laissent entendre que cela a pu être l'intention de départ<sup>60</sup>. Cependant, la terminologie choisie dans les deux textes juridiques ne reflète pas une distinction aussi précise entre les deux. En effet, l'article 220 du Code pénal s'applique aussi lorsque le comportement en question a porté atteinte à « l'intégrité mentale » de la victime. Quant à l'infraction mineure définie dans la loi sur la protection contre la violence domestique, elle peut être invoquée pour toute violence physique également. L'attention du GREVIO a été attirée sur le fait que, souvent, des cas graves de violence physique sont qualifiés d'infraction mineure<sup>61</sup> et que, inversement, des cas de violence psychologique ont abouti à des condamnations au titre du Code pénal<sup>62</sup>.

174. La loi sur la protection contre la violence domestique englobe aussi les « violences sexuelles » commises par un membre de la famille, ce qui laisse entendre qu'elle ne tient pas uniquement compte de l'élément psychologique de la violence domestique. Il y a des exemples de cas de violence sexuelle au sein de la famille, y compris le viol conjugal, qui ont été poursuivis dans le cadre d'une procédure pour infractions mineures, conformément à l'article 36, paragraphe 6, de la loi sur la protection contre la violence domestique<sup>63</sup>.

175. Dans la pratique, la décision quant à la nature juridique de l'acte est prise lors de la phase préalable au procès : les agents des services répressifs qui sont intervenus lors de l'incident téléphonent au procureur de permanence pour savoir si l'acte doit être qualifié d'infraction mineure ou d'infraction pénale. Selon la gravité de l'incident, les procureurs n'examinent pas toujours eux-mêmes les éléments disponibles et ne demandent pas toujours que des preuves supplémentaires soient recueillies avant de qualifier l'acte d'infraction mineure ou d'infraction pénale. Souvent, la décision d'engager des poursuites est prise sans consultation des précédents rapports de police ou d'informations sur des condamnations antérieures de l'auteur en question. Il manque des informations précieuses à cause de la collecte manuelle et irrégulière, par les services répressifs, de données sur les mesures prises pour traiter les plaintes de victimes pour violence domestique. De l'avis du GREVIO, cette pratique ne permet pas d'apprécier le niveau réel de gravité de l'acte et les répercussions sur la victime ; par exemple, elle ne permet pas de déterminer si l'acte a porté ou non atteinte à l'« intégrité mentale » de la victime (ce qui en ferait une infraction pénale). En outre, étant donné que le ministère public décide d'engager ou non des poursuites sans avoir pu accéder directement aux dossiers de police et que ces décisions peuvent être prises au téléphone, elles risquent fort d'être injustifiées<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> L'article 36 prévoit, notamment, le recours à la force physique, qu'il porte ou non réellement atteinte à l'intégrité corporelle. Il englobe aussi les agressions verbales et les insultes, une attitude grossière, la dégradation de biens ou un comportement autoritaire et coercitif, qui peut consister, par exemple, à interdire à une personne de communiquer avec des tiers, à la harceler ou à la priver de moyens de subsistance.

<sup>60</sup> Les autorités monténégrines ont affirmé à plusieurs reprises que le facteur décisif pour soumettre une affaire au tribunal pénal plutôt qu'au tribunal statuant sur les infractions mineures est l'existence d'atteintes à l'intégrité physique.

<sup>61</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p.79-80. Des informations similaires ont été données par des représentants de la société civile pendant la visite d'évaluation.

<sup>62</sup> Rencontre avec des juges au cours de la visite d'évaluation du GREVIO au Monténégro.

<sup>63</sup> Voir les exemples du tribunal statuant sur les infractions mineures de Podgorica, p. 152 du *NGO Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Montenegro*, 2017.

<sup>64</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 79-81.

176. Plus généralement, le GREVIO note avec préoccupation que les services répressifs et les services de poursuite font peu d'efforts pour enquêter sur les incidents de violence subis par les victimes, les enregistrer et évaluer pleinement la succession des incidents. La tendance répandue qui consiste à minimiser la violence domestique et à encourager la réconciliation se traduit par un enregistrement fragmenté des incidents de violence et dissuade les victimes de signaler chaque incident. Par conséquent, des poursuites sont engagées pour des incidents isolés, potentiellement mineurs, qui ne reflètent pas la nature véritable et permanente des violences auxquelles une femme peut être exposée. Cela fait obstacle à la finalité même des infractions spécifiques de violence domestique, qui est de mettre en évidence le caractère permanent de la violence domestique. L'article 49 du Code pénal monténégrin offre aussi aux procureurs la possibilité d'engager des poursuites contre les auteurs de violence domestique qui infligent des violences à leurs victimes depuis des années ; cette disposition doit être utilisée.

177. Deuxièmement, la disparité entre les sanctions imposées par les deux lois soulève des questions en ce qui concerne l'efficacité de régimes de sanctions parallèles. La loi sur la protection contre la violence domestique prévoit une amende ou une peine de prison pouvant aller jusqu'à 60 jours. Dans la pratique, la plupart des auteurs sont condamnés à une amende de 150 euros et à une peine avec sursis. L'infraction pénale de violence domestique, quant à elle, est punie d'une amende ou d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à un an, ce qui est beaucoup plus dissuasif. Les victimes et les professionnels du droit ont exprimé leur mécontentement concernant cette disparité ; lorsque l'acte de violence est qualifié d'infraction mineure, ils préconisent des sanctions qui reflètent mieux la gravité de l'acte, qui correspondent davantage aux types de sanctions infligées pour d'autres infractions mineures et qui évitent de créer une hiérarchie entre les infractions de violence domestique. Le GREVIO note que les sanctions définies à l'article 36 de la loi sur la protection contre la violence domestique sont bien en-deçà des sanctions maximales prévues par la loi sur les infractions mineures et qu'elles ne correspondent pas du tout aux amendes qui peuvent être infligées pour d'autres infractions mineures, comme la non-utilisation d'un langage sensible au genre ou des infractions au Code de la route<sup>65</sup>.

**178. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à utiliser tous les moyens disponibles, comme les protocoles, la formation des professionnels et les modifications législatives, pour établir une distinction plus claire entre l'infraction mineure de violence domestique et l'infraction de violence domestique de nature pénale. En outre, le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à veiller à ce que l'infraction mineure de violence domestique soit passible de sanctions plus dissuasives.**

## **2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36)**

179. Les infractions à caractère sexuel sont visées par plusieurs dispositions du Code pénal (articles 204 à 208). La modification récente de l'article 204 a apporté d'importants changements à l'infraction pénale de viol, en vue de la rendre conforme à l'exigence de la Convention d'Istanbul : l'incrimination de tous les actes sexuels non consentis. Les dispositions relatives au viol et à la violence sexuelle doivent être fondées sur le principe selon lequel le consentement doit être donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la femme, considérée dans le contexte des circonstances environnantes. Le nouvel article 204 vise à garantir le respect de ce principe en ajoutant, au paragraphe 1, une infraction concernant le viol et les autres actes sexuels non consentis qui ne mentionne pas le recours à la force ni la menace d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique. Ainsi, selon le paragraphe 1, est passible d'une sanction pénale « quiconque a des relations sexuelles avec une personne ou se livre à des actes sexuels équivalents sur une personne sans le consentement de cette personne ». Le GREVIO salue l'adoption de cette disposition, qui contribue beaucoup à faire en sorte que la responsabilité de l'auteur de violence sexuelle puisse être engagée même dans le cas où, pour quelque raison que ce soit, il n'a pas eu besoin de recourir à la violence ou à des menaces pour parvenir à ses fins. L'auteur est passible d'une peine

<sup>65</sup> L'article 24, paragraphes 2 et 4, de la loi sur les infractions mineures prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à 4 000 euros mais, d'une manière générale, les juges infligent l'amende minimale de 150 euros. Voir aussi *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 71.

d'emprisonnement comprise entre un et 10 ans ; cette peine est donc légèrement inférieure à celle qui s'applique à l'infraction actuelle visant le viol et les actes sexuels commis avec recours à la force ou menace d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique (deux à 10 ans). Cette nouvelle disposition ne sera véritablement utile que si elle est effectivement appliquée par les services de poursuite et les tribunaux. En outre, le GREVIO note que la disposition vise uniquement les actes à caractère sexuel non consentis qui sont les plus invasifs, c'est-à-dire la pénétration et les actes équivalents. Les actes sexuels non consentis qui sont moins invasifs semblent être, en principe, visés par l'article 208, qui rend passible d'une sanction tout autre acte sexuel commis dans les conditions décrites à l'article 204, paragraphe 1.

180. Un comportement intentionnel qui, actuellement, ne tombe pas sous le coup de la législation monténégrine relative à la violence sexuelle est le fait de contraindre autrui à se livrer à des actes à caractère sexuel non consentis avec un tiers, fait visé à l'article 36, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention. Cette disposition s'applique à des situations dans lesquelles l'auteur de l'infraction n'est pas la personne qui commet l'acte sexuel mais celle qui contraint la victime à se livrer à des activités sexuelles avec un tiers, dans le cadre du contrôle et des abus intervenant en cas de violence entre des partenaires intimes, par exemple. La portée de l'intention criminelle est plus étendue que dans l'infraction d'aide ou de complicité. Elle englobe non seulement l'intention de contribuer à la perpétration d'une infraction, comme un viol, et l'intention du viol en tant que tel, mais aussi l'intention de causer les deux. En d'autres termes, le comportement intentionnel visé à l'article 36, paragraphe 1, alinéa c, dépasse le simple fait d'inciter à commettre une infraction ou de la faciliter, pour s'appliquer aussi au comportement malveillant consistant à priver une femme de son droit à l'autodétermination en matière sexuelle.

**181. Le GREVIO invite les autorités monténégrines à instaurer des dispositions pénales qui visent le comportement intentionnel décrit à l'article 36, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention d'Istanbul.**

182. De plus, le GREVIO note avec inquiétude que les cas de viol et de violence sexuelle dans le cadre du mariage ou de relations intimes semblent être systématiquement orientés vers les tribunaux jugeant les infractions mineures et traités en application de l'article 36, paragraphe 1 (6), de la loi sur la protection contre la violence domestique (abus sexuels sur un membre de la famille). Si le GREVIO se réjouit de l'existence d'une infraction de violence domestique complète, qui englobe tous les éléments (psychologique, physique, sexuel et même financier dans une certaine mesure), les sanctions extrêmement légères dont cette infraction est passible ne semblent pas proportionnées à la gravité des infractions de violence sexuelle. Soumettre les infractions de violence sexuelle et de viol entre époux à un régime applicable aux infractions mineures, c'est considérer qu'elles sont de moindre gravité. Or, cela n'est pas conforme à la Convention d'Istanbul, dont l'article 36, paragraphe 3, énonce l'obligation de veiller à ce que les infractions pénales de violence sexuelle et de viol établies conformément à la Convention soient applicables à tous les actes sexuels non consentis, quelle que soit la relation unissant l'auteur à la victime<sup>66</sup>. La violence sexuelle et le viol constituent une forme commune d'exercice du pouvoir et du contrôle dans une relation abusive et sont susceptibles de se produire pendant la relation ou après une rupture. Il est crucial de veiller à ce que tous les actes de ce type sans exception – dès lors qu'ils ont été commis à l'encontre d'un époux ou d'un partenaire (ou d'un ancien époux ou partenaire) – soient érigés en infraction pénale et fassent l'objet de poursuites. En conséquence, le GREVIO considère que l'article 36 de la loi sur la protection contre la violence domestique ne permet guère d'engager de poursuites en cas de violence sexuelle et de viol dans le cadre de relations intimes.

### **3. Mariages forcés (article 37)**

183. Bien qu'il soit difficile d'établir la prévalence des mariages forcés au Monténégro, il semble que la pratique consistant à arranger des mariages précoces, qui confine au mariage forcé, soit fréquente dans les communautés roms et égyptiennes. Les filles de ces communautés sont élevées dans l'idée qu'elles se marieront jeunes, avec ou sans leur consentement, en vertu d'une coutume transmise de génération en génération. Il est souvent difficile d'établir s'il y a eu recours à la force

<sup>66</sup> Voir le paragraphe 194 du rapport explicatif de la Convention.

ou menaces, mais le jeune âge de la plupart des épouses laisse penser qu'elles n'ont probablement pas consenti au mariage<sup>67</sup>. Néanmoins, le GREVIO tient à faire clairement la distinction entre mariages arrangés et mariages forcés. Contrairement aux mariages forcés, les mariages arrangés n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 37 de la Convention d'Istanbul en raison de l'existence d'une acceptation « implicite ».

184. Dans les communautés roms et égyptiennes du Monténégro, ce sont généralement les parents et la famille élargie qui sont à l'origine des mariages précoces et forcés ; ces mariages, conclus par un *Conseil des Anciens*, ne sont ni enregistrés ni officiels. Le GREVIO note que le caractère non officiel de ces unions n'empêche pas de les ériger en infraction pénale au sens de l'article 37 de la Convention d'Istanbul. Ces mariages *de facto* conclus selon des principes traditionnels et auxquels l'une des parties n'a pas librement consenti ont, pour les jeunes femmes et jeunes filles concernées, les mêmes conséquences négatives que tout mariage enregistré (arrêt de la scolarité, grossesses précoces/non désirées, etc.). Une exigence stricte d'officialisation civile risque de compromettre la protection accordée aux victimes de mariage forcé par la Convention d'Istanbul. En conséquence, le GREVIO se réjouit de l'existence, dans le Code pénal du Monténégro, de plusieurs dispositions relatives au mariage forcé, dont l'une vise clairement le fait spécifique consistant à forcer une personne à contracter un mariage coutumier.

185. L'article 216 du Code pénal du Monténégro est la disposition la plus pertinente dans ce contexte, puisqu'il punit les personnes en position d'autorité ou de confiance, y compris les parents, les parents adoptifs et les tuteurs, qui forcent une personne mineure à cohabiter avec une personne adulte dans le cadre d'un mariage coutumier ou menacent la personne mineure d'une telle cohabitation. Cet article s'appliquerait donc aux filles roms et égyptiennes que l'on force à contracter un mariage coutumier avec un homme adulte. Cependant, il n'est pas possible d'engager des poursuites pour de tels actes si le mariage coutumier a été ou est transformé en un mariage conclu légalement (article 216, paragraphe 4). Le GREVIO craint que cette disposition n'incite à exercer des pressions sur les filles pour leur faire accepter une officialisation du mariage, afin d'éviter des poursuites aux auteurs.

186. L'article 214, paragraphe 1, érige expressément en infraction pénale l'acte de forcer une personne à conclure un mariage ou de la menacer d'un tel mariage. Toutefois, pour qu'une procédure pénale puisse être engagée, il faut que le mariage ait été déclaré nul. L'annulation du mariage peut être obtenue en vertu de la loi monténégrine relative à la famille, mais l'article 53, paragraphe 2, précise que cette possibilité est ouverte seulement pendant l'année qui suit la fin de la contrainte et tant que les époux continuent à vivre ensemble. Le GREVIO note avec inquiétude que de nombreuses victimes qui se sont mariées jeunes et qui n'ont pas assez confiance en elles pour contester leur situation pendant les premières années de leur mariage risquent, par le jeu de la prescription, d'être empêchées de faire annuler leur mariage et, à plus forte raison, de saisir la justice pénale. En conséquence, le GREVIO estime que ces exigences procédurales constituent des obstacles juridiques et pratiques qui font peser sur les victimes une charge excessive, au point d'entraver l'exercice de leur droit d'accès à la justice. De plus, le GREVIO constate que l'article 214 s'applique uniquement aux mariages reconnus légalement et n'est donc pas adapté à la réalité des mariages coutumiers forcés, qui sont courants dans les communautés roms et égyptiennes du Monténégro.

187. Troisièmement, l'infraction pénale de traite des êtres humains visée à l'article 444 du Code pénal du Monténégro a été modifiée : parmi les formes d'exploitation énumérées figure désormais la conclusion d'un mariage illégal. Dans son 2e rapport d'évaluation sur le Monténégro, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) note que cette forme d'exploitation n'est pas explicitement mentionnée dans la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et que cet ajout reflète une nouvelle tendance<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Selon les recherches menées par le Centre d'initiatives roms, 72,2 % des filles roms se sont mariées entre l'âge de 12 ans et l'âge de 18 ans. Dans la moitié de ces cas, le futur marié a été choisi par les parents ; dans 42 % des cas, les époux ne s'étaient jamais rencontrés avant le mariage.

<sup>68</sup> Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Monténégro, deuxième cycle d'évaluation, 2016, GRETA(2016)19, p. 32.

188. Le GREVIO reconnaît qu'il peut y avoir chevauchement entre mariage forcé et traite des êtres humains. Le mariage forcé peut être lié à l'exploitation sexuelle, à l'exploitation par le travail ou à des avantages financiers ou autres pour la famille élargie (par exemple, la possibilité d'émigrer en bénéficiant d'une mesure de regroupement familial). Toutefois, le mariage forcé doit aussi constituer une infraction distincte. L'article 444 du Code pénal du Monténégro permet d'engager des poursuites pour traite des êtres humains dans les cas où le mariage forcé est étroitement lié à une exploitation.

189. Le mariage forcé étant visé par trois dispositions du Code pénal, le GREVIO souligne cependant la nécessité de la clarté conceptuelle et d'une distinction opérationnelle entre les trois. Un examen approfondi de chaque cas peut aider à évaluer toutes les circonstances de l'affaire et les buts dans lesquels les femmes et les filles ont été forcées à se marier.

190. En pratique, cela semble être difficile, puisqu'il n'y a pas encore eu de poursuites pour mariage forcé au Monténégro. Aucune des trois dispositions pénales n'a encore été appliquée. Le GREVIO souligne la nécessité de déterminer pourquoi.

191. De plus, le GREVIO attire l'attention sur le fait qu'aucune des dispositions pénales ci-dessus ne vise le comportement devant être érigé en infraction pénale selon l'article 37, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul (le fait de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'une Partie ou d'un État autre que le Monténégro avec l'intention de le forcer à contracter un mariage).

192. **Le GREVIO encourage les autorités monténégrines :**

- **à supprimer les obstacles procéduraux et les règles de prescription qui entravent l'engagement de poursuites pénales pour des actes de mariage forcé (notamment l'obligation, imposée par l'article 214 du Code pénal, d'avoir obtenu au préalable l'annulation du mariage forcé, et le délai imparti par l'article 216 pour faire annuler un mariage forcé) ;**
- **à ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de forcer une personne adulte à contracter un mariage coutumier ;**
- **à ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'un autre État avec l'intention de le forcer à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention.**

#### 4. Harcèlement sexuel (article 40)

193. L'infraction de harcèlement sexuel définie à l'article 40 de la Convention d'Istanbul vise tous les comportements non désirés à caractère sexuel qui portent atteinte, ou peuvent porter atteinte, à la dignité d'une personne. Le harcèlement sexuel ne se limite ni au lieu de travail ni au milieu familial et peut se produire dans de nombreux contextes. C'est pourquoi le contexte ou l'environnement dans lequel il se produit n'est pas un élément constitutif de l'infraction telle qu'elle est définie dans la Convention.

194. En droit monténégrin, il n'y a pas d'infraction pénale de harcèlement sexuel. L'approche adoptée est celle des « autres sanctions légales », prévue à l'article 40 de la Convention. En conséquence, plusieurs dispositions législatives soumettent le harcèlement sexuel à différentes formes de sanctions ; chacune des dispositions limite le harcèlement sexuel à un contexte particulier. La loi sur le travail et la loi sur la prévention du harcèlement sur le lieu de travail prévoient une amende en cas de harcèlement sexuel<sup>69</sup>. Ces deux lois couvrent le domaine de l'emploi. La loi sur l'interdiction de la discrimination interdit le harcèlement sexuel en tant que forme spéciale de discrimination pratiquée par une personne physique ou morale<sup>70</sup>. Il est possible de saisir les tribunaux du Monténégro ou le Médiateur, qui sont tous compétents pour décider de sanctions. À l'article 4, paragraphe 4, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes définit aussi le

<sup>69</sup> Voir, par exemple, l'article 8 de la loi sur le travail.

<sup>70</sup> Voir l'article 7, paragraphe 2.

harcèlement sexuel comme une forme de discrimination mais ne prévoit pas de sanctions. Cette disposition renvoie à une loi spéciale sans préciser laquelle.

195. Toutes les définitions existantes contiennent la plupart ou la totalité des éléments de l'article 40 de la Convention d'Istanbul, ce dont le GREVIO se réjouit. En l'absence de données sur l'ampleur du phénomène de harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou ailleurs, et sans aucune information sur le nombre d'affaires déférées à une juridiction en application des différentes lois, il est cependant difficile d'évaluer l'efficacité du cadre juridique consacré au harcèlement sexuel.

196. Il ressort des informations obtenues par le GREVIO que, au Monténégro, un certain nombre d'acteurs (autorités gouvernementales et ONG) ne font pas clairement la distinction entre « harcèlement sexuel » et « violence sexuelle, y compris le viol », notamment lorsque des membres de la famille sont concernés. En conséquence, le GREVIO souhaite attirer l'attention sur la différence entre les deux. Selon la définition figurant à l'article 36 de la Convention d'Istanbul, l'expression « violence sexuelle, y compris le viol » désigne des actes sexuels commis sur une autre personne sans son libre consentement et englobe des actes sexuels avec ou sans pénétration. Quant au « harcèlement sexuel », il désigne un comportement qui, tout en étant un peu moins invasif, reste néanmoins préjudiciable : tout comportement verbal, non verbal ou physique, à caractère sexuel, qui n'est pas désiré par la victime. Le harcèlement sexuel peut prendre diverses formes, telles que des mots ou des sons exprimés ou communiqués par l'auteur de l'infraction, des plaisanteries, des questions ou des remarques, envoyées par courriel ou communiquées oralement, mais aussi des mimiques, des gestes de la main ou l'emploi de symboles. Les contacts physiques à caractère sexuel qui relèvent du harcèlement sexuel (par opposition à la violence sexuelle) englobent tous les comportements à caractère sexuel de l'auteur qui impliquent un contact avec le corps de la victime, dont le fait de toucher la victime, de la caresser ou de se frotter contre elle<sup>71</sup>.

**197. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à veiller à ce que le harcèlement sexuel soit soumis à des sanctions légales, quel que soit le domaine dans lequel il se produit. Le GREVIO encourage aussi les autorités à intensifier leurs efforts pour que le grand public et les professionnels concernés fassent mieux la différence entre le harcèlement sexuel et la violence sexuelle.**

## 5. Sanctions et mesures (article 45)

198. Au Monténégro, l'introduction d'une infraction mineure parallèle pour la violence domestique a entraîné une forte baisse du nombre de cas de violence domestique faisant l'objet de poursuites en application du Code pénal<sup>72</sup>. La plupart des affaires de violence domestique, y compris les affaires de violence sexuelle à l'égard de partenaires intimes, sont désormais déférées aux tribunaux jugeant les infractions mineures. Les peines imposées en application de ce régime sont très légères, puisqu'elles vont d'une amende à 60 jours d'emprisonnement au maximum. Les amendes et les condamnations avec sursis sont plus fréquentes que les peines de prison ferme<sup>73</sup>, ce qui réduit l'impact sur les auteurs d'infractions. En revanche, ces sanctions augmentent encore l'insécurité des femmes et des enfants victimes ; elles exposent les victimes à un danger physique et, dans le cas d'amendes, à des difficultés financières. Les ordonnances de protection prévues par la loi sur la protection contre la violence domestique n'étant guère utilisées, les femmes ne bénéficient d'aucun dispositif de protection après avoir signalé un partenaire/mari violent (voir chapitre VI, C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection). Cela est extrêmement préoccupant car il est bien établi que le fait de signaler et/ou de quitter un partenaire violent risque de déclencher des violences graves.

<sup>71</sup> Pour de plus amples informations, voir les paragraphes 207 à 209 du rapport explicatif de la Convention.

<sup>72</sup> Cette baisse est confirmée par les données figurant à la page 48 du rapport étatique, qui montrent que, en 2016, seuls 95 cas de violence domestique ont été traités en application du Code pénal, contre 122 en 2014.

<sup>73</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, pp. 71-72.

199. Le traitement de la majorité des cas de violence domestique par les tribunaux jugeant les infractions mineures a entraîné un changement radical : les sanctions imposées aux auteurs de violence domestique sont beaucoup plus légères qu'auparavant. Qu'elle soit intentionnelle ou non, cette tendance doit être inversée. L'article 45 de la Convention impose de veiller à ce que les sanctions soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». Le recours massif aux condamnations avec sursis et aux admonestations, qui sont des mesures d'avertissement prévues par la législation relative aux infractions mineures, fait douter du caractère dissuasif des sanctions.

200. Même en matière pénale, dans les affaires concernant des partenaires intimes (violence psychologique, sexuelle et physique, y compris violence létale), les services de poursuite et les juges semblent avoir largement tendance à réduire la gravité de l'infraction. Les peines prévues par l'article 220, qui érige la violence domestique en infraction pénale, sont plus légères que celles qui s'appliquent aux infractions similaires commises hors du contexte familial. L'infraction de base de violence domestique (article 220, paragraphe 1 : recours à une forme grave de violence pour porter atteinte à l'intégrité physique et mentale d'un membre de sa famille) est passible d'une amende ou d'un an d'emprisonnement. En revanche, quiconque blesse grièvement une personne hors du milieu familial (article 151, paragraphe 1) encourt de six mois à cinq ans d'emprisonnement<sup>74</sup>. En cas de condamnation pour l'infraction pénale de violence domestique, l'auteur se voit le plus souvent infliger une peine avec sursis, un avertissement, une amende ou un travail d'intérêt général<sup>75</sup>.

**201. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à faire en sorte – par des mesures législatives et par la formation efficace des membres de la magistrature et des services de poursuite – que les peines et les mesures imposées pour les infractions de violence domestique soient effectives, proportionnées et dissuasives et ne portent pas préjudice aux victimes et à leurs enfants.**

## **6. Circonstances aggravantes (article 46)**

202. Certaines des circonstances aggravantes prévues à l'article 46 de la Convention d'Istanbul relèvent déjà des éléments constitutifs de l'infraction dans le Code pénal du Monténégro ; cela augmente la gravité de l'infraction et la rend passible de sanctions plus sévères. De plus, les articles 42 à 46 du Code pénal définissent des circonstances atténuantes et des circonstances aggravantes. La loi sur la protection contre la violence domestique prévoit aussi des circonstances aggravantes pour les infractions de violence domestique commises en présence ou à l'encontre d'un enfant (article 36, paragraphes 2 et 3), ce qui est conforme à l'article 46, alinéa (d), de la Convention.

203. En revanche, le droit monténégrin satisfait moins bien à l'article 46, alinéa (a), de la Convention d'Istanbul, qui prévoit des peines plus lourdes pour les infractions commises à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, ou par un membre de la famille ou une personne cohabitant avec la victime. Premièrement, la définition de la famille ou du groupe familial figurant à l'article 142, paragraphe 31, du Code pénal du Monténégro n'englobe pas les partenaires intimes qui n'ont jamais vécu sous le même toit – sauf s'ils sont les parents d'un enfant, né ou à naître. En conséquence, les circonstances aggravantes ou les infractions qui entraînent une peine plus lourde si elles sont commises contre un membre de la famille ne s'appliquent pas à ces unions. Deuxièmement, le meurtre d'un membre de la famille, y compris d'un partenaire intime, visé à l'article 144 du Code pénal, ne constitue un homicide aggravé que si le membre de la famille a été victime d'abus auparavant. Ces conditions restrictives limitent le champ d'application d'une manière qui est incompatible avec la Convention d'Istanbul.

204. Le GREVIO note qu'aucune disposition particulière ne semble avoir été prise pour informer les magistrats des circonstances aggravantes mentionnées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul et qu'il n'existe pas, à l'intention des magistrats, de lignes directrices relatives à la détermination des peines. Lors d'une enquête réalisée récemment auprès de juges monténégrins, 78 % d'entre eux

<sup>74</sup> Des différences similaires entre les condamnations pénales s'observent pour les infractions qualifiées commises avec une arme. Voir article 151, paragraphes 2 à 5.

<sup>75</sup> Voir *NGO Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Montenegro*, p. 157.

ont déclaré ne pas appliquer les conventions internationales dans leur travail<sup>76</sup> – bien qu'ils soient tenus de les appliquer en vertu de la Constitution<sup>77</sup>. Cette situation, combinée aux insuffisances concernant l'enregistrement des plaintes adressées aux services répressifs par les victimes et concernant les suites données à ces plaintes, semble expliquer la tendance à appliquer des circonstances atténuantes dans les cas de violence domestique. L'attention du GREVIO a été attirée sur le fait que les juges ne s'appuient pas toujours sur les principes de la Convention d'Istanbul pour évaluer les facteurs entourant un cas de violence à l'égard des femmes. Les juges semblent plutôt être guidés par des rôles de genre stéréotypés et par le respect de la famille comme cellule fondamentale de la société. Ils appliquent donc rarement la gamme complète des circonstances aggravantes et atténuent souvent la peine. Le GREVIO rappelle la nécessité urgente d'assurer la formation nécessaire sur les principes de la Convention d'Istanbul et d'assurer le plein respect de ces principes, sans quoi l'application des circonstances aggravantes restera défectueuse.

## **7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)**

205. Au Monténégro, la médiation est souvent utilisée comme mesure volontaire pour régler un différend relevant du droit de la famille (divorce, garde, pension alimentaire, etc.), mais l'article 326 de la loi relative à la famille interdit le recours à la médiation dans les cas de violence domestique. La première étape de la médiation en matière familiale est la conciliation, qui vise à mettre fin au conflit familial (article 328 de la loi relative à la famille). Les médiateurs familiaux sont soumis à l'obligation juridique de prêter dûment attention à tout signe indiquant que des actes de violence domestique ont pu se produire dans le passé sans être signalés, et de déterminer si des actes de violence risquent d'être commis dans l'avenir (article 43 de la loi relative à la médiation). Dans l'affirmative, les médiateurs doivent déterminer s'il convient de poursuivre la procédure de médiation.

206. Selon les autorités monténégrines, les médiateurs reçoivent une formation sur divers aspects de la médiation, y compris sur la procédure à appliquer en présence d'informations sur la violence domestique. La pratique judiciaire qui a été décrite au GREVIO, associée au manque d'information des victimes de violence domestique, qui souvent ne savent pas que la médiation est une mesure volontaire, semble, cependant, avoir transformé la médiation familiale en une procédure très courante, y compris pour les femmes qui souhaitent divorcer d'un mari violent. Apparemment, cette situation est imputable à plusieurs facteurs, qui tous sont préoccupants et auraient besoin d'être traités dans un avenir proche.

207. Premièrement, soit les juges ne savent pas qu'il est interdit d'ordonner une mesure de médiation dans les cas où il y a des preuves de violence domestique, soit ils se sentent obligés d'ordonner une mesure de médiation malgré ces preuves, sur la base d'une mauvaise interprétation de la loi<sup>78</sup>. Deuxièmement, les juges et les médiateurs ne sont pas tenus de rechercher activement les signes de violence domestique dans les affaires relevant du droit de la famille. C'est à la victime qu'il incombe de révéler les incidents de violence domestique. Or, les études montrent que les victimes ne sont guère disposées à faire ces révélations parce qu'elles craignent de ne pas être crues ou de ne pas disposer de preuves suffisantes, ou tout simplement parce qu'elles n'ont pas conscience de l'importance de ces révélations<sup>79</sup>. Troisièmement, certains médiateurs pensent que la médiation est obligatoire dans tous les cas et programment automatiquement des rencontres, ce qui met la victime dans une situation où elle doit décliner l'invitation si elle ne veut pas participer à la rencontre. Nombre de victimes ne savent pas qu'elles ont le droit de refuser et vont donc simplement accepter l'invitation, en espérant que la médiation permettra de régler la question du divorce et de la pension alimentaire plus rapidement qu'une procédure judiciaire. Le fait que les victimes de violence domestique ne sont pas informées de leurs droits est très préoccupant (voir

<sup>76</sup> Les perceptions des représentants de l'appareil judiciaire, novembre 2015, p. 18.

<sup>77</sup> Article 9 de la Constitution du Monténégro.

<sup>78</sup> *NGO Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Montenegro*, p. 29 ; et *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 104 et p. 107.

<sup>79</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 102.

---

chapitre IV, B. Information) et souligne la nécessité de mieux faire accepter par les magistrats la présence de personnes de confiance, d'avocats et de représentants d'ONG dans les procédures officielles.

**208. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à veiller à ce que les médiateurs et les juges soient pleinement conscients de l'interdiction de la médiation dans les cas de violence domestique (interdiction figurant à l'article 326 de la loi relative à la famille) et à mettre fin à la pratique de la médiation dans les conflits familiaux et les procédures de divorce lorsqu'il y a des antécédents de violence domestique.**

## VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

209. Pour que les auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes assument pleinement la responsabilité de leurs actes, il faut que les services répressifs et la justice pénale réagissent à ces cas de manière adéquate. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul énumère un ensemble de mesures destinées à faire en sorte que les différentes formes de violence visées par la Convention donnent lieu à des enquêtes judiciaires, à des poursuites et à des condamnations.

### A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

#### 1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

210. Les services répressifs reçoivent les signalements des incidents de violence et sont chargés d'intervenir sur le terrain. En ce qui concerne la violence domestique, la loi sur la protection contre la violence domestique impose l'obligation spécifique d'agir immédiatement et de prendre des mesures pour protéger la victime, c'est-à-dire pour mettre fin à la violence et assurer la sécurité de la victime. Le Protocole précise les dispositions à prendre en cas de violence domestique et constitue une référence importante pour les agents des services répressifs.

211. Au cours de la procédure d'évaluation, le GREVIO a reçu des informations sur de nombreux cas dans lesquels les mesures ci-dessus n'avaient pas été prises, principalement en lien avec des incidents de violence domestique. Les causes de ces manquements sont multiples mais partagent toutes la même origine sous-jacente : les attitudes envers les femmes, les rôles de genre et les relations fondées sur la notion de supériorité masculine et de patriarcat<sup>80</sup>. Ces attitudes conduisent à l'inaction parce que les agents minimisent la gravité de la violence et cherchent à la justifier, soit par le comportement de la victime (provocation), soit par le comportement de l'auteur (toxicomanie, maladie mentale, pauvreté). Il en découle de fausses suppositions concernant la cause et la conséquence de la violence. Ainsi, il arrive parfois que des preuves soient collectées contre la victime et contre l'auteur et que les deux soient inculpés<sup>81</sup>. Enfin, ces attitudes conduisent à priver les femmes de leurs droits fondamentaux, comme la protection de leur droit à la vie et à l'intégrité physique. En résumé, elles compromettent de manière inquiétante la capacité du Monténégro à s'acquitter de son obligation d'agir avec la diligence voulue pour prévenir les actes de violence entrant dans le champ d'application de la Convention d'Istanbul, enquêter sur ces actes, les punir et accorder réparation aux victimes (voir article 5, paragraphe 2, de la Convention).

212. Les formations dispensées jusqu'ici par une large gamme d'acteurs n'ont pas fait changer fondamentalement la manière dont la violence domestique est considérée par les services répressifs en tant que premiers intervenants. Quelques unités sont spécialisées dans le traitement de la violence domestique ; elles font figure d'exception. Le département de l'audit interne cherche activement à améliorer la réponse des agents des services répressifs à la violence domestique. Le GREVIO salue ces efforts mais note que des problèmes persistent au stade de l'enquête et que les cas de violence domestique continuent à être orientés vers la procédure prévue pour les infractions mineures au lieu d'être orientés vers la procédure pénale.

213. Par exemple, il reste apparemment difficile pour les agents de collecter des preuves, de les enregistrer et de les évaluer, de manière à pouvoir en tirer des conclusions quant au cycle de la violence, à la gravité de la violence et au niveau de risque pour la victime. Malgré une législation spécifique relative à la violence domestique, les enquêtes se concentrent souvent sur un incident de violence au lieu d'englober l'ensemble de la situation, alors que la réitération de la violence est une caractéristique des cas de violence domestique. En conséquence, les cas peuvent sembler moins graves et ne conduire à aucune inculpation ou être orientés vers la procédure prévue pour les infractions mineures, après quoi la violence continue souvent. Un moyen d'améliorer la situation serait d'enregistrer de manière systématique et impartiale tous les incidents signalés à la police, de veiller à ce que les services de santé consignent dûment toutes les blessures, même légères, et

<sup>80</sup> Voir les exemples donnés dans *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, pp. 17-20.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 81.

d'encourager l'utilisation d'autres sources de preuves pour éviter le recours excessif aux déclarations des victimes (preuves photographiques, déclarations de témoins, rapports des centres de travail social, etc.)<sup>82</sup>.

**214. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à faire en sorte que tous les membres des services répressifs répondent de manière rapide et impartiale aux cas de violence domestique et aux autres formes de violence à l'égard des femmes, sur la base du plein respect du droit des femmes à la vie et à l'intégrité physique. En outre, le GREVIO exhorte les autorités à prendre des mesures concrètes, comme la mise en place de programmes de formation continue et de mentorat, pour lutter activement contre les attitudes, croyances et pratiques persistantes qui empêchent les services répressifs d'apporter à la violence domestique une réponse fondée sur la sécurité de la victime, la collecte des preuves et l'entière responsabilité de l'auteur des violences.**

## **2. Le rôle des services de poursuite et des juges**

215. La loi sur la protection contre la violence domestique et son infraction mineure de violence domestique représentent une procédure accélérée pour les cas de violence domestique. Le GREVIO salue en particulier l'initiative du président de la juridiction supérieure statuant sur les infractions mineures, qui a demandé aux juges de traiter rapidement toutes les infractions mineures de violence domestique. Le système des infractions mineures est donc généralement considéré comme efficace car, lorsqu'une affaire de violence physique ne soulève pas de problème particulier, la procédure se déroule rapidement et aboutit souvent à une condamnation en l'espace de quelques jours/semaines. Le GREVIO note cependant que la plupart des sanctions imposées en application de ce régime sont extrêmement légères et généralement dépourvues de caractère dissuasif (voir chapitre V, B.5 Sanctions et mesures).

216. Le GREVIO note aussi que les victimes et les personnes qui représentent leurs intérêts ne sont guère satisfaites des décisions d'inculpation que prennent les services de poursuite sur la seule base des preuves collectées par les services répressifs et souvent communiquées oralement, par téléphone (voir chapitre V, Droit pénal, B.1 Violence domestique). Les services de poursuite ordonnent rarement des investigations supplémentaires et, bien que certains procureurs soient conscients de la nécessité d'évaluer la situation en tenant compte des abus antérieurs, beaucoup considèrent souvent que la violence domestique constitue une infraction mineure, même en présence de lésions corporelles<sup>83</sup>. Les menaces, y compris les menaces graves contre la vie et l'intégrité physique des victimes et de leurs enfants, qui sont utilisées dans le contexte de la violence domestique et le harcèlement par un ex-partenaire échappent souvent à la qualification de comportement criminel et font rarement l'objet de poursuites<sup>84</sup>.

217. L'on constate un renforcement constant de la tendance à engager des poursuites pour des infractions mineures dans les affaires de violence domestique. Alors que le nombre total de cas de violence domestique signalés aux autorités est en augmentation, la proportion de cas donnant lieu à des poursuites pénales est en baisse (elle est passée de 14 % à 11,89 % entre 2012 et 2015). Le GREVIO salue le fait que toujours davantage de victimes de violence domestique signalent les abus qu'elles ont subis aux services répressifs, mais craint un inversement de la tendance à long terme, étant donné que les victimes ne sont pas satisfaites du processus ni de ses résultats.

218. Dans ce contexte, le GREVIO note que les poursuites pénales ne sont pas nécessairement un moyen plus efficace de garantir que les auteurs répondent de leurs actes, bien que des peines plus sévères soient en principe disponibles. En effet, la procédure met du temps à s'ouvrir et se fonde souvent uniquement sur les déclarations de la victime. En l'absence de solides éléments de preuve supplémentaires, il arrive souvent que la procédure n'aboutisse pas si la victime décide de ne pas témoigner en justice. Le GREVIO observe qu'il est particulièrement difficile pour les femmes de parvenir au bout d'une longue procédure pénale contre les auteurs de violences, pour les raisons expliquées ailleurs dans le présent rapport (pressions familiales, dépendance économique envers

<sup>82</sup> Ibid., p. 82.

<sup>83</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 80.

<sup>84</sup> Ibid., p. 81.

l'auteur des violences, enfants communs), mais aussi à cause de l'absence d'ordonnances de protection, même temporaires, dont les femmes pourraient bénéficier jusqu'à ce que le jugement soit rendu<sup>85</sup>. Des femmes au Monténégro ont aussi fait état de pratiques d'enquête entraînant une revictimisation, telles que des interrogatoires prolongés, des remarques et des suppositions humiliantes, des pressions exercées sur les femmes pour leur faire accepter une conciliation, et la possibilité d'une inculpation pour des actes d'autodéfense<sup>86</sup>.

219. Des enquêtes rapides, au cours desquelles les victimes de violence fondée sur le genre, en particulier de violence domestique ou sexuelle, sont traitées avec tact et professionnalisme, ainsi que l'ouverture d'une procédure pénale dans les meilleurs délais, réduisent considérablement le risque que la victime renonce. Le GREVIO souligne la nécessité d'améliorer la qualité et la compétence de tous les professionnels concernés pour garantir des résultats plus satisfaisants pour tous.

220. Le GREVIO note que la nécessité urgente d'augmenter le niveau de sensibilisation à la violence domestique et de développer les compétences professionnelles s'applique aussi aux juges<sup>87</sup>. Les changements législatifs qui renforcent les droits des victimes mettent du temps à être appliqués et, apparemment, nombre de juges ne sont toujours pas informés des évolutions importantes à l'œuvre dans leur branche du droit. En outre, 78 % des juges interrogés en 2016 dans le cadre d'une enquête ont déclaré n'appliquer ni la Convention d'Istanbul ni d'autres traités internationaux, bien qu'ils soient tenus de les appliquer en vertu de la Constitution<sup>88</sup>. Malgré l'institutionnalisation de l'École de la magistrature et le développement de l'offre de formations, les juges ne semblent pas tous bien comprendre la dynamique de la violence domestique, les pressions et le traumatisme que les victimes peuvent subir, leur besoin de sécurité et leur droit à la protection ; tous ces facteurs sont d'ailleurs souvent exacerbés par le degré élevé de dépendance économique des femmes envers l'auteur des violences au Monténégro. Des entretiens avec des juges ont révélé des tendances alarmantes à évaluer la crédibilité des victimes sur la base de méthodes brutales, telles que des confrontations entre victime et auteur, qui ne contribuent pas à augmenter la confiance dans le système<sup>89</sup>. Apparemment, lors de la détermination de la peine, les juges s'appuient aussi beaucoup sur les rapports médicaux indiquant que l'auteur est toxicomane ou atteint d'une maladie mentale. Ces pratiques judiciaires traduisent une mauvaise connaissance de la violence domestique et une insensibilité à la souffrance des victimes.

221. Enfin, le GREVIO constate que très peu d'informations ont été communiquées sur la manière dont les services répressifs, les services de poursuite et les juges traitent les autres formes de violence à l'égard des femmes, en particulier le viol et la violence sexuelle hors du contexte d'une relation intime. Les taux de signalement semblent être extrêmement faibles, car très peu de femmes se font connaître. Malgré la possibilité d'obtenir des preuves médico-légales, très peu d'affaires arrivent jusqu'au stade du procès. Le même constat vaut pour le mariage forcé. Sur les 50 cas signalés au Centre pour l'initiative des femmes roms et/ou aux autorités, aucun n'a conduit à une inculpation. Le GREVIO est conscient des difficultés qui sont généralement liées aux enquêtes et aux poursuites concernant une question aussi sensible mais rappelle la nécessité d'agir avec la diligence voulue pour prévenir tous les actes de violence couverts par le champ d'application de la Convention, enquêter sur ces actes, les punir et accorder réparation aux victimes. Ces derniers temps, les agents des services répressifs semblent avoir progressivement appris à mieux connaître les stratégies d'intervention qui peuvent être efficaces lorsque des filles sont exposées au risque de

<sup>85</sup> Ibid., p. 86.

<sup>86</sup> Ibid., p. 25 et p. 91.

<sup>87</sup> Le GREVIO attire l'attention sur les efforts déployés actuellement pour réformer la magistrature du Monténégro et renforcer ses compétences, ainsi que sur le rapport de suivi de l'UE concernant le Monténégro, qui indique que le Monténégro n'a pas encore pleinement mis en œuvre le nouveau cadre législatif destiné à augmenter l'indépendance, la responsabilité et le professionnalisme du système judiciaire (p. 12 du rapport en anglais).

<sup>88</sup> *Percepcija predstavnika pravosuđa o nasilju nad ženama i porodičnom nasilju* (perception, par les juges, de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique), novembre 2015, Ipsos Strategic Marketing, inédit ; cité dans *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 86.

<sup>89</sup> Par exemple, des juges utilisent la méthode de la confrontation entre victime et auteur, ou considèrent comme une circonstance atténuante le refus de la victime de témoigner ou d'intervenir en qualité de tierce partie. Voir *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 90.

mariage forcé. Il serait utile de garantir le même niveau de compétence dans toutes les autres institutions concernées, notamment les services de poursuite et les centres d'action sociale.

**222. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à faire en sorte que tous les professionnels concernés, y compris les juges et les procureurs, soient davantage sensibilisés à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, de manière à ce qu'ils agissent avec la diligence voulue pour prévenir tous les actes de violence couverts par le champ d'application de la Convention, enquêter sur ces actes, les punir et accorder réparation aux victimes.**

## **B. Appréciation et gestion des risques (article 51)**

223. Toute intervention dans les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul doit avoir pour préoccupation principale la sécurité de la victime. L'article 51 énonce ainsi l'obligation de veiller à ce que toutes les autorités compétentes – et pas uniquement les services répressifs – évaluent effectivement les risques et conçoivent un plan de gestion des risques pour la sécurité de la victime au cas par cas, en vertu de procédures standardisées et dans le cadre d'une coopération interservices. Plusieurs outils reconnus au niveau international, comme l'échelle d'évaluation du risque de violence conjugale (SARA) ou la conférence interinstitutionnelle d'évaluation des risques (MARAC), permettent d'évaluer le risque, notamment de létalité, qu'un auteur de violence domestique représente pour sa victime. Nombreux sont les auteurs de violence qui profèrent des menaces très lourdes à l'encontre de la victime, parfois même des menaces de mort, et ont déjà fait subir à ces dernières de graves violences dans le passé. Il est donc essentiel que toute mesure d'évaluation et de gestion des risques tienne compte de la probabilité de récurrence des violences, surtout de celles qui peuvent entraîner la mort, et se fonde sur une appréciation correcte de la gravité de la situation. De plus, si la gestion des risques n'est pas fiable et suivie, les victimes pourraient se croire à tort en sécurité, ce qui les exposerait à un danger accru.

224. Au Monténégro, le Protocole pour l'action, la prévention et la protection dans le domaine de la violence domestique charge les centres d'action sociale d'évaluer les risques et de concevoir des plans de sécurité individuels pour les victimes de violence domestique. Il prévoit également que les services répressifs doivent déterminer si un auteur connu de violence domestique possède des armes à feu ou d'autres armes. Les services répressifs ont par ailleurs pour consigne de préparer un plan de sécurité pour les victimes de violence domestique qui ont obtenu une ordonnance d'urgence d'interdiction ou de protection. Bien que la coopération interinstitutionnelle soit globalement encouragée par la loi sur la protection contre la violence domestique, les instructions figurant dans le Protocole actuellement en vigueur n'appellent pas expressément à évaluer les risques ni à préparer des plans de sécurité en coopération avec d'autres organismes officiels sur la base des informations obtenues par ces derniers. En outre, le GREVIO n'a pas connaissance de l'existence d'un quelconque outil normalisé d'évaluation des risques qui serait utilisé par les différents organismes officiels au Monténégro. Le GREVIO constate avec satisfaction que des dispositions sont prises pour combler ces lacunes et qu'il est prévu de revoir le Protocole pour instaurer une coopération renforcée entre tous les organismes concernés.

225. Les informations provenant du ministère de la Justice tendent au contraire à indiquer que les centres d'action sociale évaluent de moins en moins<sup>90</sup> les risques et que les plans de sécurité, lorsqu'ils sont élaborés, sont souvent conçus sans véritable évaluation des risques et sans la participation de la victime<sup>91</sup>. Les institutions du Monténégro semblent agir de manière isolée et sans disposer d'un instrument uniforme d'évaluation des risques. Or, pour exercer correctement leurs fonctions aux termes du Protocole, les centres d'action sociale devraient coopérer avec les services répressifs afin d'obtenir toute information utile ainsi que les évaluations réalisées (par exemple en relation avec la possession d'armes à feu), mais aussi collaborer activement avec les services de soutien aux femmes et avec les victimes elles-mêmes. Une évaluation précise des risques aiderait

<sup>90</sup> *Izveštaj o sprovođenju Zakona o zaštiti od nasilja u porodici za period 2010–2015* (rapport sur la mise en œuvre de la loi contre la violence domestique pour la période 2010-2015), septembre 2016, ministère de la Justice, <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji?query=nasilja&sortDirection=desc>.

<sup>91</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 33-34.

par ailleurs les services répressifs et les tribunaux à rendre des ordonnances d'urgence d'interdiction ou de protection.

226. Le GREVIO rappelle que l'obligation d'évaluer les risques s'étend à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et concerne par conséquent aussi les cas de mariage forcé. Lorsque des organismes officiels comme les services répressifs et les centres d'action sociale apprennent que des filles et/ou des femmes risquent d'être contraintes de se marier, il faut que les risques que celles-ci pourraient courir en refusant cette union soient examinés en profondeur et pris en compte.

**227. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à instaurer une évaluation et gestion des risques complète et obligatoire – en coopération avec les services de soutien spécialisé pour les femmes – pour toutes les institutions qui gèrent des cas de violence à l'égard des femmes, notamment de violence domestique.**

### **C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)**

228. Les ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection sont régies par les deux régimes en vigueur au Monténégro : la loi sur la protection contre la violence domestique pour l'infraction mineure de violence domestique, et le Code pénal pour l'infraction pénale de violence domestique.

229. Les différences entre les deux textes sont importantes. En vertu de la loi sur la protection contre la violence domestique, ces ordonnances peuvent être délivrées à tous les stades de la procédure et font office aussi bien d'ordonnances d'urgence d'interdiction émises rapidement par les agents des services répressifs pour un maximum de trois jours (article 28, paragraphe 1) que de mesures à plus long terme décidées par un tribunal statuant sur les infractions mineures (articles 26 et 29). Les types de mesures qui peuvent être ordonnées incluent l'expulsion du domicile commun ou d'autres locaux, l'ordonnance d'injonction, l'interdiction du harcèlement et de la traque, l'obligation de suivre un traitement contre l'addiction et l'obligation de suivre une thérapie psychosociale (article 20 de la loi sur la protection contre la violence domestique).

230. En vertu de la législation pénale, des ordonnances d'expulsion et d'injonction peuvent être rendues par les juridictions pénales, mais seulement en toute fin de procédure, c'est-à-dire lors de la condamnation (voir articles 77a et 77b). Aucune ordonnance de protection ne peut être délivrée pendant la durée de la procédure et en cas d'acquiescement.

231. Le GREVIO est préoccupé par l'absence d'ordonnances de protection provisoires ou temporaires en faveur des victimes de violence domestique dont le cas donne lieu à des poursuites pénales. C'est d'autant plus inquiétant que ces affaires sont généralement plus graves, compte tenu de leur nature, et peuvent exposer les victimes à des risques importants. Le GREVIO rappelle que l'article 53, paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul exige que les ordonnances de protection soient « disponibles pour une protection immédiate » et « indépendamment ou cumulativement à d'autres procédures judiciaires », l'objectif étant d'octroyer une protection sans devoir passer par une longue procédure judiciaire.

232. En ce qui concerne les ordonnances de protection disponibles pour la catégorie des infractions mineures, le GREVIO déplore qu'elles dépendent de l'ouverture d'une procédure pour infraction mineure par la victime. L'article 29, paragraphe 3 de la loi sur la protection contre la violence domestique exige en effet que la victime engage une procédure pour infraction mineure dans un délai de cinq jours après avoir demandé une ordonnance de protection. À défaut, l'ordonnance de protection délivrée sera suspendue. Cela est contraire aux exigences de l'article 53 de la Convention d'Istanbul, qui vise clairement à faire la distinction entre le droit de la victime à la protection et le fait d'amener l'auteur à répondre de ses actes.

**233. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à faire en sorte que les ordonnances de protection puissent protéger immédiatement toutes les victimes de violence domestique, indépendamment des inculpations prononcées par les services de poursuite et de l'ouverture d'une procédure pour infraction mineure par la victime.**

234. Dans l'optique de la mise en œuvre des ordonnances de protection disponibles, le GREVIO note une certaine réticence, parmi les agents des services répressifs, les services de poursuite et le pouvoir judiciaire à tous les niveaux, à émettre ces ordonnances. Les données fournies par les autorités montrent que la possibilité offerte par la loi sur la protection contre la violence domestique d'expulser un auteur de violence domestique du domicile familial ou d'émettre à son encontre une ordonnance d'injonction est très peu utilisée. En 2014, les services répressifs ont traité 1347 cas de violence domestique sous le régime des infractions mineures, qui ont abouti à 1249 inculpations aux termes de l'article 36 de la loi sur la protection contre la violence domestique<sup>92</sup>. Des ordonnances d'urgence d'interdiction (expulsions sur la base de l'article 28 de la loi sur la protection contre la violence domestique) ont été émises dans 22 cas seulement. Les chiffres pour 2015 sont similaires<sup>93</sup>, mais les expulsions semblent avoir atteint un niveau encore plus bas en 2016 malgré l'augmentation du nombre de cas signalés. Les ordonnances d'urgence d'interdiction émises en 2016 ont entraîné l'expulsion de 19 auteurs de violence domestique pour 1458 cas signalés et 1335 inculpations pour infraction mineure de violence domestique<sup>94</sup>. Le nombre des ordonnances d'injonction basées sur l'article 22 de la loi sur la protection contre la violence domestique et celui des interdictions de harcèlement et de traque basées sur l'article 23 de cette même loi ont également diminué ces dernières années. Le type d'ordonnance dont le recours semble le plus fréquent est l'interdiction du harcèlement et de la traque, et non l'expulsion.

235. Les raisons qui expliquent ce faible recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection semblent multiples. Bien que les organismes officiels comme les services répressifs et les centres d'action sociale soient mandatés pour demander ce genre d'ordonnance au nom des victimes, ils le font rarement, tout comme ils informent rarement les victimes qu'elles peuvent déposer elles-mêmes une demande. En conséquence, de nombreuses victimes ne connaissent toujours pas l'existence de ces mesures et n'y ont pas recours activement.

236. En outre, l'attitude des agents des services répressifs, des procureurs et des membres du pouvoir judiciaire à l'égard de la violence domestique, des rôles traditionnellement dévolus aux femmes et aux hommes et des relations de genre évoqués plus haut influe aussi sur la disposition de ces professionnels à expulser l'auteur de violence, perçu comme le chef de famille, de son propre domicile.

237. De plus, l'absence de méthodes systématiques permettant d'établir et d'enregistrer les antécédents de violence masque l'ampleur et la gravité des faits et ne permet pas d'évaluer correctement la situation, ce qui conduit certains à considérer à tort l'événement en question comme un acte isolé. Le faible nombre de mesures de protection adoptées tend par ailleurs à révéler une mauvaise compréhension de l'obligation légale qui incombe à toutes les autorités de l'État d'agir avec la diligence voulue afin de prévenir, d'enquêter, de punir et d'accorder une réparation pour les actes de violence couverts par la Convention d'Istanbul (article 5, paragraphe 2).

**238. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à veiller à ce que des ordonnances d'interdiction d'urgence et de protection soient appliquées de manière effective par toutes les autorités compétentes.**

---

<sup>92</sup> Voir le rapport étatique du Monténégro, p. 6.

<sup>93</sup> En vertu de la loi sur la protection contre la violence domestique, 24 ordonnances d'urgence d'interdiction ont été rendues, tandis qu'au total 1326 signalements de violence domestique ont été traités comme des délits.

<sup>94</sup> Voir le rapport étatique du Monténégro, p. 7.

#### **D. Mesures de protection disponibles au cours des enquêtes et des procédures judiciaires (article 56)**

239. Il existe certaines mesures pour protéger les droits et les intérêts des victimes pendant l'enquête et la procédure, même si elles ne sont pas toujours mises en œuvre systématiquement.

240. Le Code de procédure pénale du Monténégro limite expressément l'obligation de témoigner dans le cas des enfants témoins et offre la possibilité de le faire par visioconférence (voir article 113). Des mesures supplémentaires visant à protéger les enfants victimes ou témoins pendant la procédure judiciaire sont énoncées dans le Protocole.

241. Le Protocole prévoit également des mesures qui peuvent être prises par le pouvoir judiciaire pour protéger les femmes victimes de violence domestique contre tout préjudice pendant la procédure judiciaire, par exemple en aménageant des salles d'attente spéciales pour les victimes et en instaurant des mesures de sécurité à l'entrée du palais de justice. Dans la pratique, les tribunaux sont souvent mal équipés pour ces types de mesure. La plupart des salles des tribunaux statuant sur des infractions mineures sont très exiguës et les zones d'attente limitées, ce qui fait que les victimes et les auteurs doivent souvent passer du temps à proximité les uns des autres. Certains juges s'efforcent de veiller à la sécurité des victimes en ordonnant à un agent des services répressifs d'être présent pendant la procédure et de séparer physiquement les deux parties. Parfois, ce rôle est confié aux « personnes de confiance » qui, en conséquence, s'exposent à des menaces et à des violences de la part de l'auteur<sup>95</sup>.

242. Les personnes de confiance, telles qu'elles sont envisagées par la loi sur la protection contre la violence domestique (article 16), soutiennent les victimes en assistant à toutes les procédures et actions. Il peut s'agir d'un membre de la famille, d'un représentant d'une institution ou ONG ou de toute autre personne en laquelle la victime a confiance. Plusieurs services de soutien aux femmes proposent ce type d'aide, mais signalent des difficultés à jouer pleinement ce rôle du fait de l'attitude du pouvoir judiciaire. Tous les juges ne semblent pas familiarisés avec le soutien essentiel que ces personnes de confiance apportent aux victimes ; des problèmes persistent pour les admettre au procès ou les autoriser à communiquer avec la victime.

243. Durant la procédure pénale, les femmes victimes de violence domestique et d'autres formes de violences faites aux femmes peuvent bénéficier, dans certaines circonstances, de mesures de protection des témoins. On peut citer par exemple le droit de ne pas divulguer d'informations personnelles ou le droit de témoigner derrière un écran ou par visioconférence (article 121 du Code de procédure pénale). Même si dans la pratique la plupart des juges exigent que la victime témoigne en présence de l'auteur sans écran et sans l'aide de moyens techniques, d'autres excluent plus volontiers l'accusé de la salle d'audience pendant la durée du témoignage, mais semblent agir inversement pour le témoignage de l'accusé. Le GREVIO souligne que le fait de garantir les droits des victimes pendant la procédure pénale empêche qu'elles se retirent de l'affaire en tant que témoin et sert donc les intérêts des juges et du parquet. Le GREVIO insiste par conséquent sur la nécessité de veiller à un recours plus large aux mesures de protection existantes et souligne que les pratiques actuelles telles que les « confrontations » sapent les efforts déployés ailleurs pour garantir la sécurité des victimes et empêcher leur revictimisation.

244. Protéger efficacement les victimes implique notamment de les informer systématiquement des progrès de l'enquête ou de la procédure. Au Monténégro, les tribunaux n'ont aucune obligation d'informer les victimes des condamnations et des acquittements, ce qui fait qu'elles ne connaissent pas l'issue de leur affaire. Le GREVIO note toutefois que la victime doit être informée lorsque l'auteur quitte un programme de soins en établissement ordonné par la justice.

**245. Le GREVIO encourage fermement les autorités monténégrines à veiller à un recours plus effectif aux mesures de protection des victimes existantes et à instaurer une obligation pour les services répressifs, les services de poursuite et le pouvoir judiciaire d'informer les victimes des suites données à leur affaire et de l'issue de leur dossier.**

<sup>95</sup> *Implementation of Montenegro's Domestic Violence Legislation*, p. 8.

## **E. Aide juridique (article 57)**

246. Au Monténégro, la loi sur l'aide juridique gratuite prévoit que les victimes de violence domestique et de traite des êtres humains ont droit à une telle aide. Dans les cas de violence domestique, cela concerne les procédures pénales et les procédures pour infraction mineure (voir aussi article 5 de la loi sur la protection contre la violence domestique). Des brochures expliquant les modalités de l'aide juridique gratuite ont été produits par l'Association des juges et sont disponibles aux guichets d'information de toutes les communes. Les données disponibles indiquent toutefois que très peu de femmes bénéficient en pratique d'une assistance juridique gratuite, avant tout parce qu'elles ignorent qu'elles y ont droit (voir chapitre IV, section B. Information). Bien qu'ils en aient l'obligation en vertu du Protocole, les agents des services répressifs ne semblent pas informer systématiquement les victimes de violence domestique de leur droit à une aide juridique, ce qui a de lourdes conséquences sur leurs démarches.

247. Alors que les victimes de violence domestique leur accordent une grande confiance, les ONG qui proposent une représentation juridique hautement spécialisée dans le cadre de leurs services ne sont pas considérées par la loi comme éligibles au rôle d'avocat assurant une assistance juridique. Les femmes victimes de violence domestique se tournent donc souvent vers le vivier d'avocats pouvant offrir une assistance juridique, même si tous ne possèdent pas d'expérience particulière sur ce problème. De plus, la représentation juridique et les conseils des avocats affiliés aux ONG sont plus complets, car ils englobent les diverses procédures administratives et civiles comme le divorce, les litiges de garde d'enfants et le non-paiement de la pension alimentaire.

**248. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à assurer l'accès à assurer une aide juridique gratuite pour les victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes comme prévu par la Loi sur l'aide juridique gratuite, en particulier à prendre des mesures actives pour veiller à la sensibilisation des victimes à ce droit.**

## VII. Migrations et asile

249. Dans le domaine des migrations et de l'asile, la Convention d'Istanbul exige avant tout que les lois relatives au statut de résident et les procédures d'asile ne négligent pas la situation des femmes qui vivent dans une relation violente, qui sont victimes d'exploitation et de violence sexuelles ou qui subissent d'autres formes de violence fondée sur le genre. Les lois relatives au statut de résident doivent prévoir la possibilité de délivrer des permis de résidence autonomes aux femmes qui sont dans des situations particulières (article 59). En ce qui concerne les procédures d'asile, elles doivent tenir compte du genre et permettre aux femmes de décrire tout ce qu'elles ont vécu ; pareillement, les motifs de persécution doivent être interprétés de manière sensible au genre. Cela suppose que les procédures d'accueil et les services de soutien aux demandeurs d'asile soient eux aussi sensibles aux besoins des femmes victimes de violence ou exposées à un risque de violence (article 60).

### A. Statut de résident (article 59)

250. Au Monténégro, la délivrance d'un permis de séjour temporaire ou permanent aux étrangers est régie par la nouvelle loi sur les étrangers. Le séjour temporaire peut être accordé pour différents motifs, notamment le regroupement familial (articles 44 et 45) et des raisons humanitaires (article 52).

251. Un étranger peut obtenir un permis de séjour temporaire d'une durée maximale d'un an dans le cadre du dispositif de regroupement familial (article 44 de la nouvelle loi sur les étrangers). Lorsqu'un mariage violent prend fin, ce titre de séjour ne peut être prolongé que si l'union a duré trois ans (article 45, paragraphe 1). Le GREVIO note que les victimes de violence domestique qui sont de nationalité étrangère ont la possibilité de demander un permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires (article 52 de la nouvelle loi sur les étrangers). Ce permis peut être accordé lorsque des preuves d'abus « appropriées » sont présentées par des prestataires de services (ONG, pouvoirs publics ou organisations internationales) ou lorsque les victimes coopèrent avec les autorités aux fins d'enquêtes ou de procédures pénales. Le GREVIO salue cette possibilité mais préconise d'interpréter les conditions fixées en tenant compte du fait qu'une femme migrante risque d'avoir des difficultés à solliciter l'aide des autorités ou d'autres prestataires de services parce que l'auteur des violences la maintient dans l'isolement ou parce qu'elle est dépendante de lui.

252. Le GREVIO note qu'aucune disposition ne semble interdire l'expulsion des victimes de violence domestique qui ont rejoint leur conjoint ou partenaire dans le cadre du regroupement familial et qui risquent d'être rapatriées en raison de la procédure d'expulsion engagée contre leur conjoint ou partenaire violent.

253. Qui plus est, un permis de séjour permanent devient caduc si son titulaire quitte le Monténégro pendant plus de 12 mois (article 94, paragraphe 1, alinéa 5). Le GREVIO rappelle l'article 59, paragraphe 4 de la Convention, qui énonce l'obligation de faire en sorte que les femmes et filles migrantes puissent récupérer leur statut de résident si elles l'ont perdu à la suite d'un mariage forcé à l'étranger.

254. **Le GREVIO invite les autorités monténégrines :**

- **à garantir que la mise en œuvre pratique de l'article 52 de la loi sur les étrangers permette aux femmes migrantes victimes de violence fondée sur le genre de se voir accorder, pour motifs humanitaires, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage, sur la base d'exigences de preuves qu'elles puissent satisfaire ;**
- **à garantir que les femmes migrantes victimes de violence fondée sur le genre aient le droit d'obtenir un permis de résidence autonome en cas d'expulsion du conjoint ou compagnon violent ;**
- **à garantir que les femmes et les filles qui ont perdu leur statut de résident au Monténégro à la suite d'un mariage forcé à l'étranger puissent le récupérer.**

## **B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)**

255. Depuis son indépendance en 2006, le Monténégro est devenu partie à plusieurs instruments internationaux se rapportant à la protection des réfugiés, notamment la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et a intensifié ses efforts pour trouver des solutions durables au problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Aujourd'hui, le Monténégro apparaît essentiellement comme un pays de transit, qui accueille donc un faible nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés. Selon les autorités, au total 803 femmes ont déposé une demande d'asile au Monténégro depuis 2007. Les conditions et procédures régissant l'asile et la protection temporaire sont énoncées dans la loi sur la protection internationale et temporaire des étrangers, adoptée en 2017.

256. Bien que la violence fondée sur le genre ne soit pas expressément reconnue comme un motif de persécution ouvrant droit à l'asile ou à une protection internationale (articles 3 et 23 de la loi sur la protection internationale et temporaire des étrangers), le GREVIO se félicite de l'obligation juridique qui impose d'examiner les demandes fondées sur l'appartenance à un groupe social particulier en tenant dûment compte des éléments liés à l'identité de genre, y compris le sexe (article 23, paragraphe 3). De plus, les violences physiques, psychologiques et sexuelles et les « actes de persécution spécifiquement liés au sexe » sont respectivement répertoriés comme des « actes de persécution » par l'article 24, paragraphe 2, alinéas 1 et 6. Le GREVIO considère que cette classification signifie implicitement que les demandeuses d'asile soumises à certaines formes de violence fondée sur le genre peuvent demander l'asile sur la base de leur appartenance à un groupe social particulier.

257. En outre, le GREVIO note que les personnes victimes de « viol ou d'autres graves formes de violences psychologiques, physiques ou sexuelles (comme les mutilations génitales féminines) » font partie des « groupes vulnérables » définis à l'article 10 de la loi sur la protection internationale et temporaire des étrangers, mais il n'est pas certain que les membres de ce groupe bénéficient de mesures spéciales de protection et/ou de soutien.

258. D'après les autorités, la procédure d'asile peut durer 90 jours. Un nouveau centre d'accueil pouvant recevoir jusqu'à 80 demandeurs d'asile a été ouvert en 2014. Le GREVIO salue l'élaboration de procédures d'accueil sensibles au genre, comme le fait de fournir des logements distincts aux hommes seuls et aux femmes seules ou le traitement particulier prodigué aux victimes de violences fondées sur le genre. Sur ce dernier point, les victimes bénéficient de certaines garanties procédurales comme le non-placement en rétention à la frontière ou dans une zone de transit à l'arrivée (article 36). En outre, elles sont placées dans un logement distinct et informées de leur droit de déposer une demande d'asile individuelle – en plus de celle déposée par un époux ou tout membre masculin de la famille. Sur le plan des services de soutien, elles ont accès aux services de santé (article 66, paragraphe 2) et se voient offrir un logement et une aide financière jusqu'à ce qu'elles puissent raisonnablement se prendre en charge (article 77, paragraphe 2). Cela dit, le GREVIO note qu'il n'existe pas de lignes directrices spécifiques sensibles au genre qui soient destinées à sensibiliser les personnes qui gèrent les dossiers d'asile aux besoins particuliers de protection des demandeuses d'asile victimes ou menacées de violence fondée sur le genre.

259. En ce qui concerne les interprètes, les demandeurs d'asile ont le droit de demander à être interrogés par des fonctionnaires et avec l'aide d'interprètes du même sexe, même si cela semble difficile à mettre en pratique compte tenu du grand nombre de langues concernées.

**260. Le GREVIO invite les autorités monténégrines à élaborer des lignes directrices sensibles au genre afin de renforcer la sensibilisation des acteurs concernés aux besoins particuliers de protection des demandeuses d'asile victimes ou menacées de violence fondée sur le genre. Le GREVIO invite également les autorités monténégrines à poursuivre les efforts déployés pour identifier les demandeuses d'asile ayant subi ou risquant de subir des violences fondées sur le genre, en élaborant et en diffusant des lignes directrices axées sur le genre pour trancher la question du statut de réfugié.**

## Conclusions

261. Le GREVIO salue les nombreuses mesures prises par les autorités monténégrines, depuis l'indépendance du pays en 2006, pour harmoniser leurs lois et politiques avec les normes internationales afin de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre la violence à l'égard des femmes. Plus précisément, une série d'efforts ciblés soutenus par la communauté internationale présente au Monténégro et déployés en coopération avec elle ont permis des avancées importantes dans la mise en œuvre d'un grand nombre d'exigences de la Convention d'Istanbul.

262. Le GREVIO reconnaît la volonté politique affichée par les autorités du Monténégro d'améliorer le respect de la Convention d'Istanbul et note le niveau élevé de soutien technique et financier apporté à cet effet par les organisations intergouvernementales et les donateurs internationaux. Il se félicite de la grande diversité des projets de recherche, de l'assistance technique et des exercices de renforcement des capacités, passés ou présents, dans des domaines relevant de la Convention qui ont été menés et/ou financés par la communauté internationale. Si le GREVIO est conscient des situations économiques diverses des États parties à la Convention et du fait que les progrès exigent du temps, il rappelle que l'obligation de mettre en œuvre les exigences prévues par la Convention incombent à l'État partie. Les politiques, mesures et services essentiels doivent par conséquent être dotés d'un financement approprié de l'État. Bien que certaines mesures en ce sens soient en cours d'adoption par les autorités monténégrines (par exemple, le financement à hauteur de 50 % de la nouvelle permanence téléphonique nationale destinée aux victimes de la violence domestique), de nombreuses mesures importantes, notamment la Stratégie sur la protection contre la violence domestique, ne semblent bénéficier d'aucun financement de la part du gouvernement. Presque toutes les ONG qui dispensent des services essentiels aux victimes de violence domestique restent financées par des donateurs internationaux. Le soutien financier déjà limité provenant des fonds publics se réduit encore avec les récents changements apportés à la loi sur les organisations non gouvernementales. Il n'est pas envisagé de trouver de possibilités de financement nouvelles et plus durables pour les services de soutien spécialisés existants destinés aux femmes, malgré le besoin évident de combler des lacunes liées à leur répartition géographique et aux formes de violence actuellement traitées.

263. Alors qu'il existe un certain nombre de services de soutien pour les femmes victimes de violence domestique, ces services ne sont pas faciles d'accès dans les zones rurales et les refuges existants pour les victimes de violence domestique affichent souvent un déficit. De plus, le GREVIO note avec préoccupation qu'aucun service n'est destiné aux victimes de viol et de violences sexuelles et qu'il n'existe pas non plus de services de conseil ni de refuges pour les femmes et les filles qui fuient un mariage forcé.

264. En ce qui concerne le cadre législatif de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, le GREVIO salue l'adoption de la loi sur la protection contre la violence domestique mais note qu'elle précède l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul au Monténégro et qu'un certain nombre de problèmes se posent quant à sa mise en œuvre effective. Cette loi a certes introduit des notions importantes demandées par la Convention d'Istanbul, comme la coopération interinstitutionnelle et les ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection, mais elle prévoit des sanctions extrêmement légères pour la violence domestique. Des changements ont été effectués en vue de garantir des taux de signalement plus importants pour la violence domestique et la plupart des cas sont désormais poursuivis comme des infractions mineures aux termes de la loi sur la protection contre la violence domestique, et non comme des infractions pénales. Les condamnations pénales sont donc rares et les poursuites menées aux termes de la loi sur la protection contre la violence domestique aboutissent généralement à des amendes ou à des peines avec sursis. L'application de deux cadres législatifs parallèles (la loi sur la protection contre la violence domestique et le Code pénal) crée une grande incohérence. Dans le même temps, les services répressifs et les services de poursuite font peu d'efforts pour enquêter, enregistrer et évaluer pleinement les antécédents de violence subis par les victimes ; en conséquence, nombre d'actes de violence domestique ne sont pas pris en compte. Les victimes sont souvent désabusées par l'issue des affaires et les

professionnels concernés tendent généralement à encourager les victimes à se réconcilier au lieu d'engager des poursuites pénales.

265. Ces tendances semblent résulter de la prise en considération globalement faible de la dimension de genre de la violence domestique (et des autres formes de violence couvertes par la Convention). L'acte n'est pas perçu comme la manifestation de rapports de force inégaux entre les hommes et les femmes, mais fréquemment associé à l'alcoolisme, à des troubles de la personnalité ou à la pauvreté de l'auteur. Il faut redoubler d'efforts pour corriger ces présupposés et ces attitudes, en particulier lorsqu'ils sont présents chez les professionnels œuvrant en première ligne. Le GREVIO prend note du large éventail d'initiatives de formation et de renforcement des capacités autour de la violence domestique organisées par divers acteurs dans le passé et appelle ainsi à une approche plus pratique combinant la formation continue, la formation basée sur des protocoles et des lignes directrices ainsi que les dispositifs incitatifs visant à garantir un changement réel et durable.

266. Enfin, le GREVIO souligne la nécessité d'améliorer les connaissances et la sensibilisation et de renforcer les capacités non seulement par rapport à la violence domestique mais aussi pour toutes les formes de violence fondée sur le genre qui sont couvertes par la Convention, en particulier les violences sexuelles, dont le viol. Ce domaine semble faire l'objet de tabous car les taux de signalement de violences sexuelles sont extrêmement faibles.

267. En vue de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités monténégrines de faire traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier du gouvernement, des ministères et du système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui travaillent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

## **Annexe I : Liste des propositions et suggestions formulées par le GREVIO<sup>1</sup>**

### **I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales**

#### **B. Champ d'application de la Convention (article 2)**

1. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts de lutte contre la violence à l'égard des femmes en veillant à ce que les mesures prises en application de la Convention d'Istanbul traitent *toutes* les formes de violence à l'égard des femmes, de manière globale et approfondie, en tenant dument compte de la dimension de genre qui les caractérise. (paragraphe 10)

#### **C. Définitions (article 3)**

2. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à mettre la définition de la violence fondée sur le genre contenue dans leur législation en conformité avec les définitions énoncées dans la Convention d'Istanbul, et à garantir son application effective dans la pratique. Par ailleurs, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à introduire une approche clairement fondée sur le genre dans la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, afin de tenir pleinement compte de la dimension de genre qui les caractérise. (paragraphe 14)

#### **D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)**

##### **2. Discrimination intersectionnelle**

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à éliminer la discrimination à laquelle sont confrontées les femmes roms et égyptiennes, les femmes handicapées et les femmes vivant en zone rurale lorsqu'elles cherchent à obtenir une protection contre la violence, et donc à assurer l'accès de toutes les femmes, dans des conditions d'égalité, aux services de soutien spécialisés. (paragraphe 21)

### **II. Politiques intégrées et collecte des données**

#### **A. Politiques globales et coordonnées (article 7)**

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à élaborer une stratégie/un plan coordonné(e) à long terme qui place la victime au centre de toutes les mesures, prenant dument en considération toutes les formes de violence à l'égard des femmes, et à coordonner sa mise en œuvre. Le GREVIO les encourage également à faire en sorte que la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes soit pleinement prise en compte par toutes les approches politiques. (paragraphe 29)

---

<sup>1</sup> Le numéro du paragraphe détaillant les propositions et suggestions au sein du rapport est indiqué entre parenthèses.

## **B. Ressources financières (article 8)**

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à garantir des ressources financières et humaines appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre. Le GREVIO invite en outre les autorités monténégrines à réduire progressivement leur dépendance envers les donateurs internationaux pour les activités visant à combattre la violence à l'égard des femmes, et à en financer une part plus importante sur le budget de l'État afin de démontrer qu'elles sont parties prenantes et financièrement responsables de ces activités. (paragraphe 35).

## **C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)**

6. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à mettre en place un financement adéquat grâce à des possibilités de financement appropriées, comme des subventions à long terme basées sur des procédures d'appel d'offres transparentes, afin de garantir des niveaux de financement pérennes aux ONG féminines qui gèrent des services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de toutes les formes de violence. (paragraphe 43)

7. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts visant à assurer aux ONG de femmes un rôle indépendant dans la prestation de services essentiels pour les femmes victimes de violence domestique, comme le conseil, l'hébergement en refuge et la défense de leurs droits, en veillant à ce que la prestation de ces services ne soit pas subordonnée à un signalement aux centres d'action sociale. (paragraphe 44)

## **D. Organe de coordination (article 10)**

8. En vue d'assurer l'élaboration constante de politiques concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et le suivi effectif des mesures engagées, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à :

- a. clarifier les rôles et responsabilités de chacune des deux structures nationales de coordination ;
- b. institutionnaliser pleinement le Conseil de coordination et garantir la continuité des ressources humaines et financières par-delà les mandats gouvernementaux ;
- c. créer des organes distincts pour la coordination et la mise en œuvre des politiques et des mesures, d'une part, et pour leur suivi et leur évaluation, d'autre part, afin de garantir une évaluation objective des politiques. (paragraphe 48)

## **E. Collecte des données et recherche et enquêtes (article 11)**

### **1. Collecte de données administratives**

9. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts visant à créer des catégories de données harmonisées, telles que le sexe, l'âge, le type de violence et la nature de la relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, qui devraient être collectées à intervalles réguliers par tous les secteurs de l'administration, notamment les services répressifs, les autorités judiciaires, les services sociaux compétents, le secteur de la santé publique et d'autres services publics concernés. (paragraphe 58)

### **2. Enquêtes basées sur la population**

10. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à mener des enquêtes de prévalence sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique, y compris les

(multiples) formes de violence subies par les femmes des communautés roms et égyptiennes et les femmes handicapées. (paragraphe 62)

### **3. Recherche**

11. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts en faveur d'études sur les manifestations de la violence à l'égard des femmes qui ne sont pas encore explorées, y compris en fixant des priorités en matière de recherche et en apportant un soutien financier. Le GREVIO encourage aussi les autorités monténégrines à continuer à évaluer les politiques et les mesures législatives existantes, afin de déterminer leur niveau de mise en œuvre, leur efficacité et le degré de satisfaction des victimes. (paragraphe 66)

## **III. Prévention**

### **A. Sensibilisation (article 13)**

12. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à :

- a. mener des campagnes de sensibilisation régulières et sur le long terme afin de faire évoluer les attitudes et les perceptions au sujet de la violence domestique qui prévalent au Monténégro ;
- b. continuer à cibler, grâce à des efforts de sensibilisation spécifiques, des formes de violence comme le viol et des groupes de femmes particulièrement vulnérables, qui sont exposées à des formes multiples de violence et de discrimination ;
- c. mesurer l'impact de toute campagne de sensibilisation. (paragraphe 76)

### **B. Éducation (article 14)**

13. Tout en reconnaissant les mesures significatives prises par les autorités monténégrines pour renforcer chez les enseignants et les élèves le respect de l'égalité de genre, le respect mutuel dans les relations interpersonnelles et la résolution non violente des conflits, le GREVIO encourage les autorités à rendre obligatoires, pour tous les enseignants et tous les élèves, les programmes de formation des enseignants et les programmes scolaires correspondants. (paragraphe 80)

### **C. Formation des professionnels (article 15)**

14. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à s'assurer que la formation pour tous les groupes professionnels au contact des victimes, et notamment les agents des services répressifs, les procureurs, les juges, les travailleurs sociaux, les enseignants et les professionnels de santé comporte:

- a. une formation initiale systématique et obligatoire sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, sur leur détection et leurs causes profondes, ainsi que sur la prévention de la victimisation secondaire ;
- b. une formation continue régulière, qui soit obligatoire et basée sur des protocoles et des lignes directrices régissant les procédures d'intervention pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes. (paragraphe 89)

## **D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)**

### **1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique**

15. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à s'écarter des programmes qui sont exclusivement basés sur le traitement médical de la toxicomanie et des problèmes de santé mentale et à mettre en place des programmes de thérapie psychosociale obligatoire tels que prévus à l'article 20, paragraphe 5 et à l'article 25 de la loi sur la protection contre la violence domestique. En outre, le GREVIO encourage les autorités monténégrines à intensifier aussi leurs efforts pour mettre en place des programmes sur une base volontaire et à faire en sorte que tous les programmes soient conformes aux exigences exposées dans le rapport explicatif concernant l'article 16 de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 94)

## **E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)**

16. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts pour former les journalistes sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et la violence fondée sur le genre et sur la manière d'en rendre compte. Le GREVIO invite également les autorités monténégrines à encourager activement le secteur privé à prendre une part active dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes. (paragraphe 100)

## **IV. Protection et soutien**

### **A. Obligations générales (article 18)**

17. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à intensifier leurs efforts afin de s'assurer que toutes les institutions concernées respectent leurs obligations existantes de coopération sur les cas de violence domestique, en vue d'améliorer l'efficacité des interventions et de faire en sorte qu'elles respectent les droits et les besoins des victimes. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à poursuivre leurs efforts visant à institutionnaliser la coopération de toutes les institutions concernées, entre elles et avec les services de soutien pour les femmes dirigés par des ONG, pour ce qui est des cas de viol et de violence sexuelle, de mariage forcé, de harcèlement et de harcèlement sexuel, et des autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 107)

18. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à garantir une diffusion plus large d'informations sur les services de soutien et les mesures légales à disposition des victimes de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Cela supposerait de prendre des mesures comme la diffusion d'affiches et de brochures, ainsi que l'intensification des efforts destinés à faire en sorte que les professionnels de toutes les institutions concernées adoptent une approche plus proactive s'agissant de l'information des victimes sur les mesures légales et le soutien disponible (proposé par des services de soutien spécialisés ou des organismes officiels). (paragraphe 110)

### **C. Services de soutien généraux (article 20)**

19. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à doter les centres d'action sociale de ressources suffisantes pour qu'ils puissent remplir effectivement leurs missions. Il invite aussi les autorités à dispenser une formation aux travailleurs sociaux sur la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, et à nommer des travailleurs sociaux spécialisés dans ce domaine. (paragraphe 119)

**D. Services de soutien spécialisés (article 22)**

20. Rappelant l'importance d'un soutien et de conseils spécialisés pour les femmes ayant subi l'une des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à accélérer l'élaboration du plan national pour l'amélioration des services de soutien spécialisés destinés aux victimes de violence à l'égard des femmes et à s'assurer que des conseils et un soutien existent dans tout le pays et en rapport avec toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.(paragraphe 125)

**E. Refuges (article 23)**

21. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à veiller à ce que la mise en place du système d'agrément pour les prestataires de services n'affecte pas la qualité des services actuellement proposés aux victimes de violence domestique. À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à inclure dans l'agrément l'obligation de garantir que tous les services sont assurés sur la base d'une compréhension fondée sur le genre de la violence domestique et dans le but d'autonomiser les femmes victimes et leurs enfants. (paragraphe 131)

**F. Permanences téléphoniques (article 24)**

22. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à doter les permanences téléphoniques existantes de ressources et à les inciter à trouver un accord pour travailler ensemble, garantir une cohérence et étendre leur domaine de compétence à toutes les formes de violence couvertes par la Convention. (paragraphe 134)

**G. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)**

23. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol et/ou de violence sexuelle, et à les doter de personnel formé et spécialisé, qui saura faire preuve de délicatesse. Il rappelle qu'un tel centre doit être disponible pour 200 000 habitants et que les centres doivent être répartis géographiquement pour être accessibles aux victimes vivant en zone rurale ou en ville<sup>96</sup>. (Paragraphe 137)

**H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)**

24. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à renforcer les mesures destinées à accroître le niveau de connaissance des répercussions négatives de la violence domestique sur les enfants qui en sont témoins, et à fournir des ressources adéquates pour que des conseils psycho-sociaux soient dispensés à ces enfants. (paragraphe 144)

25. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à faire en sorte que l'obligation de signalement soit tempérée par une information complète de la victime, qui tienne compte de ses besoins, pour lui permettre de prendre elle-même une décision en connaissance de cause et de conserver son autonomie, tout en garantissant aussi la sécurité de tous, surtout des mineurs. (paragraphe 151)

<sup>96</sup> Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 142.

## **V. Droit matériel**

### **A. Droit civil**

#### **1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)**

26. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à faire en sorte que les mesures disciplinaires et les infractions pénales et infractions mineures soient pleinement utilisées en ce qui concerne les cas de comportement répréhensible de fonctionnaires ou de refus de prendre les mesures appropriées dans des affaires de violence domestique, dans le but de mettre fin à l'impunité des fonctionnaires qui manquent à leurs devoirs. (paragraphe 159)

#### **2. Indemnisation (article 30)**

27. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à mettre en place le système d'indemnisation par l'État prévu par la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions violentes, indépendamment de l'adhésion du Monténégro à l'UE. (paragraphe 162)

#### **3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)**

28. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à utiliser davantage le système des visites surveillées pour les enfants témoins ou victimes de violence domestique, et à le professionnaliser. Rappelant l'importance de l'article 31 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage aussi vivement les autorités monténégrines à renforcer les mesures destinées à garantir la sécurité et la prise en compte des besoins des enfants victimes et témoins de violence domestique, lors de la détermination des droits de garde et de visite. À cette fin,

- a. il faudrait rendre obligatoire de préciser, dans toute demande adressée à un tribunal aux affaires familiales, si des violences ont été commises dans le cadre de la relation et si elles ont été signalées aux services répressifs ou aux centres d'action sociale ;
- b. dans le cas où des violences ont été signalées, le tribunal aux affaires familiales devrait demander à consulter le plan d'évaluation des risques et de sécurité établi par les services répressifs et/ou les centres d'action sociale et le prendre en compte pour statuer sur toute question concernant une partie qui a fait état de violences ;
- c. dans le cas où une enquête pénale est en cours et/ou une ordonnance de protection a été émise, le tribunal aux affaires familiales devrait solliciter l'avis des services répressifs et du ministère public, et motiver sa décision de suivre ou non leur avis ;
- d. si l'enquête pénale est close ou suspendue, le tribunal aux affaires familiales doit mener sa propre enquête pour déterminer si des violences ont été commises et déterminer les effets des violences sur l'enfant ;
- e. il faudrait intégrer dans la procédure certaines garanties, qui consistent, par exemple, à proposer aux parents des rendez-vous individuels et à aménager des zones d'attente séparées dans les tribunaux, pour prendre en compte le rapport de force inégal entre la victime et l'auteur des violences et pour prévenir le risque de revictimisation.

Lorsque les autorités prennent ces mesures, elles devraient aussi veiller à donner une formation appropriée aux professionnels concernés et à élaborer des lignes directrices à leur intention, afin de les sensibiliser aux effets dommageables de la violence sur les enfants, y compris sur les enfants témoins, et de les familiariser avec les exigences de la Convention d'Istanbul liées à la détermination des droits de garde et de visite. (paragraphe 168)

## **B. Droit pénal**

### **1. Violence domestique**

29. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à utiliser tous les moyens disponibles, comme les protocoles, la formation des professionnels et les modifications législatives, pour établir une distinction plus claire entre l'infraction mineure de violence domestique et l'infraction de violence domestique de nature pénale. En outre, le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à veiller à ce que l'infraction mineure de violence domestique soit passible de sanctions plus dissuasives. (paragraphe 179)

### **2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36)**

30. Le GREVIO invite les autorités monténégrines à instaurer des dispositions pénales qui visent le comportement intentionnel décrit à l'article 36, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 183)

### **3. Mariages forcés (article 37)**

31. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines :

- a. à supprimer les obstacles procéduraux et les règles de prescription qui entravent l'engagement de poursuites pénales pour des actes de mariage forcé (notamment l'obligation, imposée par l'article 214 du Code pénal, d'avoir obtenu au préalable l'annulation du mariage forcé, et le délai imparti par l'article 216 pour faire annuler un mariage forcé) ;
- b. à ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de forcer une personne adulte à contracter un mariage coutumier ;
- c. à ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'un autre État avec l'intention de le forcer à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention. (paragraphe 194)

32. Le GREVIO encourage les autorités monténégrines à veiller à ce que le harcèlement sexuel soit soumis à des sanctions légales, quel que soit le domaine dans lequel il se produit. Le GREVIO encourage aussi les autorités à intensifier leurs efforts pour que le grand public et les professionnels concernés fassent mieux la différence entre le harcèlement sexuel et la violence sexuelle. (paragraphe 199)

### **5. Sanctions et mesures (article 45)**

33. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à faire en sorte – par des mesures législatives et par la formation efficace des membres de la magistrature et des services de poursuite – que les peines et les mesures imposées pour les infractions de violence domestique soient effectives, proportionnées et dissuasives et ne portent pas préjudice aux victimes et à leurs enfants. (paragraphe 203)

### **7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)**

34. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à veiller à ce que les médiateurs et les juges soient pleinement conscients de l'interdiction de la médiation dans les cas de violence domestique (interdiction figurant à l'article 326 de la loi relative à la famille) et à mettre fin à la pratique de la médiation dans les conflits familiaux et les procédures de divorce lorsqu'il y a des antécédents de violence domestique. (paragraphe 208)

## **VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection**

### **A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)**

#### **1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services**

35. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à faire en sorte que tous les membres des services répressifs répondent de manière rapide et impartiale aux cas de violence domestique et aux autres formes de violence à l'égard des femmes, sur la base du plein respect du droit des femmes à la vie et à l'intégrité physique. En outre, le GREVIO exhorte les autorités à prendre des mesures concrètes, comme la mise en place de programmes de formation continue et de mentorat, pour lutter activement contre les attitudes, croyances et pratiques persistantes qui empêchent les services répressifs d'apporter à la violence domestique une réponse fondée sur la sécurité de la victime, la collecte des preuves et l'entière responsabilité de l'auteur des violences. (paragraphe 216)

#### **2. Le rôle des services de poursuite et des juges**

36. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à faire en sorte que tous les professionnels concernés, y compris les juges et les procureurs, soient davantage sensibilisés à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, de manière à ce qu'ils agissent avec la diligence voulue pour prévenir tous les actes de violence couverts par le champ d'application de la Convention, enquêter sur ces actes, les punir et accorder réparation aux victimes. (paragraphe 224)

### **B. Appréciation et gestion des risques (article 51)**

37. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à instaurer une évaluation et gestion des risques complète et obligatoire – en coopération avec les services de soutien spécialisé pour les femmes – pour toutes les institutions qui gèrent des cas de violence à l'égard des femmes, notamment de violence domestique. (paragraphe 229)

### **C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)**

38. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à faire en sorte que les ordonnances de protection puissent protéger immédiatement toutes les victimes de violence domestique, indépendamment des inculpations prononcées par les services de poursuite et de l'ouverture d'une procédure pour infraction mineure par la victime. (paragraphe 235)

40. Le GREVIO encourage vivement les autorités monténégrines à veiller à ce que des ordonnances d'interdiction d'urgence et de protection soient appliquées de manière effective par toutes les autorités compétentes. (paragraphe 40)

### **D. Mesures de protection disponibles au cours des enquêtes et des procédures judiciaires (article 56)**

41. Le GREVIO encourage fermement les autorités monténégrines à veiller à un recours plus effectif aux mesures de protection des victimes existantes et à instaurer une obligation pour les services répressifs, les services de poursuite et le pouvoir judiciaire d'informer les victimes des suites données à leur affaire et de l'issue de leur dossier. (paragraphe 247)

## **E. Aide juridique (article 57)**

42. Le GREVIO exhorte les autorités monténégrines à assurer l'accès à assurer une aide juridique gratuite pour les victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes comme prévu par la Loi sur l'aide juridique gratuite, en particulier à prendre des mesures actives pour veiller à la sensibilisation des victimes à ce droit. (paragraphe 250)

## **VII. Migrations et asile**

### **A. Statut de résident (article 59)**

43. Le GREVIO invite les autorités monténégrines :

- a. à garantir que la mise en œuvre pratique de l'article 52 de la loi sur les étrangers permette aux femmes migrantes victimes de violence fondée sur le genre de se voir accorder, pour motifs humanitaires, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage, sur la base d'exigences de preuves qu'elles puissent satisfaire ;
- b. à garantir que les femmes migrantes victimes de violence fondée sur le genre aient le droit d'obtenir un permis de résidence autonome en cas d'expulsion du conjoint ou compagnon violent ;
- c. à garantir que les femmes et les filles qui ont perdu leur statut de résident au Monténégro à la suite d'un mariage forcé à l'étranger puissent le récupérer. (paragraphe 256)

### **B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)**

44. Le GREVIO invite les autorités monténégrines à élaborer des lignes directrices sensibles au genre afin de renforcer la sensibilisation des acteurs concernés aux besoins particuliers de protection des demandeuses d'asile victimes ou menacées de violence fondée sur le genre. Le GREVIO invite également les autorités monténégrines à poursuivre les efforts déployés pour identifier les demandeuses d'asile ayant subi ou risquant de subir des violences fondées sur le genre, en élaborant et en diffusant des lignes directrices axées sur le genre pour trancher la question du statut de réfugié. (paragraphe 262)

---

**Annexe II :**  
**Liste des représentants du Monténégro**  
**ayant pris part au dialogue avec le GREVIO**

Božidarka Kronic, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Représentante permanente du Monténégro auprès du Conseil de l'Europe

Ana Radusinović, Adjointe à la Représentante permanente du Monténégro auprès du Conseil de l'Europe

Goran Kušević, Directeur général de la protection sociale et de la protection de l'enfance au ministère du Travail et de la Protection sociale du Monténégro

Jovana Radifković, Conseillère indépendante pour la protection sociale et la protection de l'enfance au ministère du Travail et de la Protection sociale

Maja Jović, Conseillère indépendante au département de l'égalité entre les femmes et les hommes du ministère des Droits de l'homme et des minorités

Senka Klikovac, Responsable du département de la santé au ministère de la Santé

Bojan Bugarin, Conseiller indépendant à la direction de l'asile du ministère de l'Intérieur

Milivoje Rašović, Président de la Cour suprême du Monténégro

Bojana Bandović, Conseillère à la Cour suprême

Jelena Protić, Procureure

Snezana Vujović, Inspectrice de police principale à la répression de la délinquance juvénile et de la violence domestique

Sonja Nikčević, Présidente de l'assemblée municipale de Nikšić

**Annexe III :**  
**Liste des autorités nationales, autres entités publiques,**  
**organisations non gouvernementales et organisations de la société**  
**civile consultées par le GREVIO**

**Autorités nationales**

- Ministère du Travail et de la Protection sociale
- Ministère de la Justice
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de l'Éducation
- Ministère de la Santé
- Ministère des Droits de l'homme et des minorités

**Autorités locales**

- Centre de protection sociale de Podgorica
- Centre de protection sociale de Nikšić
- Institut de protection sociale et de protection de l'enfance

**Entités publiques**

- Agence des communications électroniques
- Centre de médiation
- Tribunal supérieur statuant sur les infractions mineures
- Parquet des tribunaux pénaux
- Centre de santé du Monténégro
- Hôpital psychiatrique de Kotor

**Organisations non gouvernementales**

- Women's Rights Centre
- Centre d'initiatives roms
- SOS Hotline for Women and Children Victims of Violence Nikšić
- SOS Helpline Podgorica

**Organisations de la société civile et autres organisations**

- Association d'experts judiciaires du Monténégro
- Médiateur du Monténégro - Défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro
- Montenegro Media Institute (MMI)
- Bojana Franović, avocate
- Jovana Pavlović, avocate
- Duška Pejović, journaliste, consultante dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes

**Organisations internationales**

- PNUD
- Délégation de l'Union européenne au Monténégro

**Membre du Parlement**

- Nada Drobnjak, présidente de la commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Parti démocratique des socialistes

GREVIO, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits de l'homme, chargé de veiller à la mise en œuvre 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* (Convention d'Istanbul) par les Parties.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réaction de la justice pénale adaptée à de telles violations graves des droits de l'homme.

Ce rapport contient une analyse globale de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul. Il souligne des initiatives positives dans la prévention et lutte contre toutes les formes de violence envers les femmes au niveau national et formule des propositions et des suggestions pour améliorer la situation des femmes confrontées à de telles violences.

[www.coe.int/conventionviolence](http://www.coe.int/conventionviolence)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également 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.

[www.coe.int](http://www.coe.int)