



# Assemblée générale

Distr. générale  
14 mai 2013  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt-troisième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Rashida Manjoo\***

### *Résumé*

Le présent rapport porte sur le thème de la responsabilité des États dans l'élimination de la violence contre les femmes. En principe, la responsabilité des États résulte de l'action ou de l'omission d'acteurs étatiques ou d'acteurs dont le comportement est attribuable à l'État. Elle est toutefois susceptible d'être engagée, par une exception à cette règle admise depuis longtemps, si l'État n'a pas agi avec la diligence voulue pour prévenir des actions ou omissions d'acteurs non étatiques ou en punir les auteurs. Le critère de la diligence voulue est un moyen permettant aux titulaires de droits d'obliger l'État à répondre, en offrant un cadre d'appréciation de la mesure dans laquelle il s'est effectivement acquitté des obligations qui lui incombent, ainsi qu'un cadre d'analyse de ses actions et omissions. Il faut, pour satisfaire au critère du devoir de diligence, que le cadre formel établi par l'État soit efficace dans la pratique.

\* Soumission tardive.

GE.13-51793 (F) 121216 310117



\* 1 3 5 1 7 9 3 \*

Merci de recycler



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1	3
II. Activités .....	2–10	3
A. Visites de pays .....	2–3	3
B. Communications et communiqués de presse .....	4–5	3
C. Assemblée générale et Commission de la condition de la femme .....	6–9	3
D. Autres activités .....	10	4
III. Responsabilité des États dans l'élimination de la violence contre les femmes .....	11–68	4
A. Introduction .....	11–22	4
B. Normes en vigueur .....	23–40	8
C. Analyse de l'information reçue .....	41–68	13
IV. Conclusions et recommandations .....	69–77	21

## **I. Introduction**

1. Le présent rapport est présenté en application de la résolution 16/7 du Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Rashida Manjoo. Le chapitre II contient un aperçu des activités qu'elle a menées depuis la présentation de son précédent rapport au Conseil et jusqu'au 4 mars 2013. Le chapitre III porte sur le thème de la responsabilité de l'État dans l'élimination de la violence contre les femmes.

## **II. Activités**

### **A. Visites de pays**

2. Au cours de la période considérée, la Rapporteuse spéciale a demandé à être invitée à se rendre en Afrique du Sud, en Azerbaïdjan, en Colombie, à Cuba, dans l'État de Palestine et en Israël. Des demandes antérieures de visite ont également été réitérées aux Gouvernements du Bangladesh, du Népal, de l'Ouzbékistan, du Turkménistan, du Venezuela (République bolivarienne du) et du Zimbabwe.

3. La Rapporteuse spéciale s'est rendue aux Îles Salomon, du 12 au 16 mars 2012 (A/HRC/23/49/Add.1), en Papouasie-Nouvelle-Guinée, du 18 au 26 mars 2012 (A/HRC/23/49/Add.2), en Bosnie-Herzégovine, du 29 octobre au 5 novembre 2012 (A/HRC/23/49/Add.3) et en Croatie, du 7 au 16 novembre 2012 (A/HRC/23/49/Add.4). Elle tient à remercier ces Gouvernements pour leur coopération avant, pendant et après les visites et prie instamment ceux qui ne l'ont pas encore fait de répondre favorablement à sa demande.

### **B. Communications et communiqués de presse**

4. Les communications adressées aux gouvernements pendant la période de référence (A/HRC/21/49, A/HRC/22/67, A/HRC/23/51) portaient sur la détention arbitraire, la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les exécutions sommaires et extrajudiciaires, la violence sexuelle, y compris le viol, les sévices sexuels et l'exploitation sexuelle, et d'autres formes de violence fondées sur la discrimination à l'égard des femmes.

5. La Rapporteuse spéciale a publié de nombreux communiqués de presse, soit à titre individuel, soit conjointement avec d'autres titulaires de mandat.

### **C. Assemblée générale et Commission de la condition de la femme**

6. En octobre 2012, la Rapporteuse spéciale a présenté son deuxième rapport écrit à l'Assemblée générale (A/67/227), consacré à la question de la violence contre les femmes handicapées.

7. Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale souligne que si les femmes handicapées sont exposées à nombre des formes de violence dont toutes les femmes font l'objet, la violence qui les touche prend des formes singulières, a des causes singulières et produit des conséquences singulières. Les femmes handicapées sont victimes à la fois des stéréotypes dont les femmes font l'objet et de ceux qui concernent les personnes handicapées.

8. La Rapporteuse spéciale affirme que dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes handicapées, les États devraient adopter une démarche mettant l'accent sur l'autonomisation plutôt que sur la vulnérabilité et mettre en place des activités de prévention et d'élimination de la violence faite aux femmes handicapées abordant le handicap d'un point de vue social et non pas médical ou caritatif.

9. En mars 2013, la Rapporteuse spéciale a pris part à la cinquante-septième session de la Commission de la condition de la femme. Elle a présenté un exposé oral sur les activités des deux années écoulées, organisé deux manifestations parallèles, sur les meurtres sexistes de femmes et sur la violence contre les femmes en milieu carcéral, et pris part à un certain nombre de manifestations organisées par des organismes des Nations Unies et des organisations de la société civile.

#### D. Autres activités

10. La Rapporteuse spéciale a également participé à des conférences, ateliers et manifestations parallèles sur diverses questions concernant son mandat.

### III. Responsabilité des États dans l'élimination de la violence contre les femmes

#### A. Introduction

11. En principe, la responsabilité des États résulte de l'action ou de l'omission d'acteurs étatiques ou d'acteurs dont le comportement est attribuable à l'État<sup>1</sup>. Elle est toutefois susceptible d'être engagée, par une exception à cette règle admise de longue date, si l'État n'a pas agi avec la diligence voulue pour prévenir des actions ou omissions d'acteurs non étatiques ou en punir les auteurs<sup>2</sup>. Au XVII<sup>e</sup> siècle, Grotius a énoncé des principes dont on peut considérer qu'ils ont posé les bases de la notion actuelle de responsabilité des États. Le principe de *patientia* permettait d'engager la responsabilité d'une collectivité ou d'un dirigeant qui, ayant connaissance de la commission d'une infraction par un sujet, n'avait pas cherché à l'empêcher dans des cas où elle pouvait et devait l'être<sup>3</sup>. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Oppenheim a proposé la théorie de la responsabilité du fait d'autrui, en vertu de laquelle tout État est responsable des actes commis par des personnes privées sur son territoire s'il n'a pas désavoué ou désapprouvé la conduite reprochée<sup>4</sup>. Triepel a élaboré une doctrine de la responsabilité de l'État selon laquelle celle-ci serait engagée dans les cas où l'État n'a pas fait preuve de la diligence voulue<sup>5</sup>.

12. Au cours des vingt-cinq dernières années, les règles juridiques régissant la responsabilité des États, en général, et le devoir de diligence, en particulier, ont évolué en ce qui concerne les obligations incombant aux États de protéger les individus se trouvant sur leur territoire ou relevant de leur juridiction contre les violations des droits de l'homme. La conception moderne de la responsabilité des États est énoncée dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la Commission du droit

<sup>1</sup> Voir le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, commentaire général, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II (deuxième partie) et corrigendum, par. 77.

<sup>2</sup> Amos Hershey, *The Essentials of International Public Law* (New York, 1918), p. 162.

<sup>3</sup> Hugo Grotius, *De Jure Belli Ac Pacis* (1922).

<sup>4</sup> L. Oppenheim, *International Law* (1912), p. 218.

<sup>5</sup> Voir Heinrich Triepel, *Droit international et droit interne* (Paris, 1920).

international. Les articles 2 et 12 de ce projet disposent en effet en termes larges que l'État est responsable des actes ou omissions qui lui sont attribuables en vertu du droit international, lorsque le comportement en cause constitue une violation d'une obligation internationale de cet État et qu'un fait dudit État n'est pas conforme à ce qui est requis de lui en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci. Le critère qui est appliqué pour caractériser la faute, qu'il s'agisse d'intention fautive, de négligence ou de défaut d'exercice de la diligence voulue, est fonction de la règle de droit international applicable<sup>6</sup>. Il est précisé dans le commentaire accompagnant les articles que le critère du devoir de diligence varie selon le contexte, en fonction des règles primaires du droit international en jeu dans le cas d'espèce<sup>7</sup>.

13. Le critère du devoir de diligence est un moyen qui permet aux titulaires de droits d'obliger les États à répondre, en offrant un cadre d'appréciation de la mesure dans laquelle celui-ci s'est effectivement acquitté des obligations qui lui incombent, ainsi qu'un cadre d'analyse de ses actions et omissions. Il est particulièrement important de disposer d'un cadre d'évaluation lorsque la violation potentielle résulte de l'inaction de l'État, car il peut être difficile pour des titulaires de droits d'évaluer si une omission est constitutive d'une violation de leurs droits en l'absence de base normative pour ce faire.

14. En ce qui concerne les acteurs non étatiques, certains ont avancé que : « Le droit international des droits de l'homme exige de tout État qu'il prenne des mesures – telles que des dispositions législatives et des pratiques administratives – au sujet des actes d'acteurs non étatiques violant les droits fondamentaux des personnes se trouvant sur le territoire dudit État, d'enquêter sur ces actes et d'en poursuivre les auteurs. Il n'est pas nécessaire que lesdits actes soient attribuables à l'État, car cette responsabilité découle de l'obligation qui lui incombe d'exercer la diligence voulue pour protéger les droits de toutes les personnes se trouvant sur son territoire »<sup>8</sup>.

15. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a été le premier organe de contrôle d'un traité relatif aux droits de l'homme à estimer que la Convention américaine relative aux droits de l'homme exigeait des États qu'ils fassent preuve de la diligence voulue pour prévenir les atteintes à la vie, à l'intégrité physique ou à la liberté des personnes se trouvant sur leur territoire, en punir les auteurs, ainsi que restaurer le droit violé et accorder réparation à raison des préjudices découlant de cette violation<sup>9</sup>. Ce raisonnement se fondait sur l'obligation incombant aux États de garantir au demandeur la jouissance de ses droits fondamentaux. Le devoir de prévention suppose le recours à tous les moyens de caractère juridique, politique, administratif ou culturel permettant de promouvoir la protection des droits de l'homme et de faire en sorte que toute violation soit considérée et traitée comme un acte illégal, qui en tant que tel, peut entraîner le châtement des responsables et l'obligation d'indemniser les victimes pour les dommages subis<sup>10</sup>. Il faut, pour satisfaire au critère du devoir de diligence, que le cadre formel établi par l'État soit efficace en pratique<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Projet d'articles, commentaire de l'article 2, par. 3.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Robert McCorquodale and Penelope Simons, «Responsibility beyond borders: State responsibility for extraterritorial violations by corporations of international human rights law», *Modern Law Review*, vol. 70, n° 4 (2007), p. 618.

<sup>9</sup> Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, arrêt du 29 juillet 1988.

<sup>10</sup> Ibid., par. 175.

<sup>11</sup> Ibid., par. 178.

16. L'une des questions faisant débat au sujet de l'obligation de diligence est celle de savoir s'il s'agit d'une obligation de comportement/de moyens ou d'une obligation de résultat<sup>12</sup>. On estime de manière générale qu'il s'agit d'une obligation de comportement ; toutefois, il est probable qu'un défaut de comportement entraînera un défaut de résultat. Autrement dit, on peut soutenir que c'est le type de conduite qui importe. Les traités établissant des obligations de protection contre la violation de certains droits exigent souvent des États qu'ils prennent les mesures voulues, sans définir celles-ci expressément. De même, les normes reposant sur le devoir de diligence exigent des États qu'ils fassent preuve de la diligence voulue, quelle qu'elle soit, sans la définir<sup>13</sup>.

17. Les titulaires du mandat de Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes s'intéressent, depuis presque deux décennies, à la responsabilité de l'État en général et au principe du devoir de diligence en particulier. La première Rapporteuse spéciale a indiqué en 1999 qu'il convenait, pour apprécier le respect par les États de leur obligation d'exercer la diligence voulue en matière de lutte contre la violence faite aux femmes, de prendre en considération les éléments ci-après :

a) L'État partie a-t-il ratifié tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ?

b) Existe-t-il une autorité constitutionnelle chargée de garantir l'égalité des femmes ou l'interdiction de la violence à l'égard des femmes ?

c) Existe-t-il une législation nationale et/ou des sanctions administratives assurant une juste réparation aux femmes victimes de violence ?

d) A-t-on adopté des directives ou des plans d'action exécutifs pour faire face à la violence contre les femmes ?

e) Le système de justice pénale est-il sensible au problème de la violence contre les femmes ? Quelles sont les pratiques de la police à cet égard ? Combien de cas font l'objet d'enquêtes policières ? Comment les victimes sont-elles traitées par la police ? Combien de cas donnent lieu à des poursuites ? Quel type de jugements sont rendus en pareils cas ? Les professionnels de la santé qui soutiennent l'action judiciaire sont-ils sensibles au problème de la violence contre les femmes ?

f) Le Gouvernement ou les organisations non gouvernementales mettent-ils des services d'aide à la disposition des femmes victimes d'actes de violence, notamment des lieux d'hébergement ainsi que des services de consultation juridique et psychologique, d'assistance spécialisée et d'aide à la réadaptation ?

g) Des mesures appropriées ont-elles été prises pour susciter, par le biais de l'éducation et celui des médias, une prise de conscience du fait que la violence contre les femmes constitue une violation de leurs droits fondamentaux et pour modifier des pratiques discriminatoires à l'égard des femmes ?

h) Est-il procédé à la collecte de données et de statistiques afin que le problème de la violence contre les femmes ne reste pas invisible ?<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Riccardo Pisillo-Mazzeschi, «The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States», *German Yearbook of International Law* (1992), p. 9 et 30.

<sup>13</sup> Monica Hakimi, «State bystander responsibility», *European Journal of International Law*, vol. 21, n° 2 (2010), p. 372.

<sup>14</sup> E/CN.4/1999/68, par. 25.

18. La signification du devoir qu'ont les États d'agir avec la diligence voulue a été examinée plus avant par la deuxième Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes dans un rapport présenté en 2006 (E/CN.4/2006/61, par. 19 et suiv.). L'un des problèmes principaux qu'elle a relevé tenait au fait que le critère du devoir de diligence était principalement axé sur la violence contre les femmes en tant qu'acte isolé et ne prenait pas en considération les liens entre cette violence et la violation d'autres droits de l'homme, notamment des principes généraux d'égalité des sexes et de non-discrimination. Elle a également montré qu'il fallait dépasser la dichotomie sphère publique/sphère privée dans l'approche de la violence à l'égard des femmes et a avancé l'argument selon lequel classer certaines formes de violence contre les femmes dans la sphère privée tend à les normaliser et à donner l'impression que l'intervention de l'État diffère, dans ces situations, de l'action qu'il mène face aux situations dans lesquelles les actes de violence sont publics.

19. La précédente titulaire du mandat a affirmé que le principe de non-discrimination imposait aux États « de prévenir, de poursuivre et de sanctionner les actes de violence contre les femmes, et d'offrir une réparation à la suite de tels actes avec la même détermination que pour les autres formes de violence » (ibid., par. 35). Elle a observé que le devoir de diligence « consistait simplement jusqu'ici à réagir à la violence à l'égard des femmes au moment où elle se produisait et était donc axée sur la réforme de la législation, l'accès à la justice et la prestation de services. L'obligation générale de prévention, y compris le devoir de faire évoluer les structures et modèles patriarcaux qui ne font que perpétuer et encourager la violence à l'égard des femmes, a été relativement peu prise en compte » (ibid., par. 15).

20. La précédente titulaire du mandat avait déjà souligné l'absence de responsabilité de l'État à raison des lacunes structurelles dans le domaine social, parmi lesquelles la discrimination persistante à l'égard des femmes, qui crée des environnements propices aux actes de violence à leur encontre. L'actuelle titulaire du mandat traite cette question plus en détail dans son rapport de 2011 sur les formes multiples et conjuguées de discrimination qui alimentent et exacerbent la violence exercée contre les femmes (A/HRC/17/26). Dans ce document, la Rapporteuse spéciale affirme que si les lois, politiques et ressources sont cruciales pour combattre efficacement la violence à l'égard des femmes et des filles, de tels efforts doivent aller de pair avec un engagement renouvelé et des mesures de lutte contre les difficultés structurelles et systémiques, qui sont à la fois la cause et la conséquence de ce type de violence. De plus, pour parvenir à prévenir et éliminer la violence contre les femmes et les filles, il faut bien comprendre que celle-ci a des répercussions sur l'ensemble du cycle de vie des femmes et qu'elle repose sur une interaction complexe entre des facteurs individuels, familiaux, communautaires, économiques et sociaux. Cela suppose de reconnaître que l'obligation des États d'agir avec la diligence voulue est à la fois une responsabilité d'ordre systémique, à savoir mettre en place des systèmes et structures réactifs et efficaces qui s'attaquent aux causes profondes et aux conséquences de la violence à l'égard des femmes, et aussi une responsabilité d'ordre individuel, à savoir offrir à chaque victime des dispositifs efficaces de prévention, de protection, de répression et de réparation.

21. Dans son étude de 2006 (A/61/122/Add.1 et Corr.1), le Secrétaire général a rappelé que la violence contre les femmes était une forme de discrimination et une violation des droits fondamentaux. Il a appuyé le principe de la responsabilité de l'État d'agir avec la diligence voulue dans le contexte de la violence contre les femmes. De plus, dans leurs résolutions relatives à cette forme de violence, le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont exhorté les États à agir avec la diligence voulue pour prévenir les

actes de violence dirigés contre les femmes et les filles et en punir les auteurs<sup>15</sup>. De manière générale, ces résolutions demandent aux États de prendre des mesures d'ordre civil et pénal pour obliger les auteurs d'actes de violence à répondre de leurs actes et garantir la sécurité des victimes et, ce qui compte beaucoup, de prévoir des réparations et des mesures de justice auxquelles les victimes puissent avoir efficacement accès. Les États sont également instamment priés d'adopter des lois, des politiques et des programmes prenant acte des conséquences des formes multiples et conjuguées de discrimination qui aggravent la vulnérabilité de certaines catégories de femmes.

22. Un des domaines particuliers dans lesquels le principe de la diligence voulue a été mis en place et appliqué aux violations des droits de l'homme est celui des sociétés transnationales. En 2008, le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises a publié un rapport intitulé « Protéger, respecter et réparer : un cadre de référence pour les entreprises et les droits de l'homme » (A/HRC/8/5). Ce cadre met l'accent sur « l'obligation de protéger » qui incombe aux États et sur la « responsabilité de respecter » les droits de l'homme qui incombe aux entreprises. L'obligation de protection est une obligation de moyens, et non de résultats, ce qui veut dire que les États sont censés prendre toutes mesures appropriées pour prévenir, élucider, punir et réparer les violations commises par des acteurs privés, y compris des entreprises, qui portent atteinte aux droits des personnes présentes sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction (A/64/216, par. 7). En 2011, le Représentant spécial a présenté au Conseil des droits de l'homme les Principes directeurs relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises (A/HRC/17/31, annexe) qui énoncent des principes fondateurs, lesquels précisent et explicitent ce que recouvrent les obligations de protéger et de respecter qui incombent à l'État et aux entreprises, respectivement. Ces principes directeurs ont été approuvés par le Conseil dans sa résolution 17/4 et un Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises a été créé afin, notamment, de promouvoir leur diffusion et leur mise en œuvre effective et globale. Pour ce qui est des droits de l'homme et des sociétés transnationales, la diligence voulue repose sur quatre éléments : a) détermination et évaluation des effets négatifs concrets ou potentiels sur les droits de l'homme ; b) adoption de mesures appropriées fondées sur cette évaluation ; c) suivi de l'efficacité de la suite donnée ; d) dialogue effectif avec les parties prenantes pertinentes au sujet de la suite donnée. Dans le domaine de la violence à l'égard des femmes, ces quatre éléments pourraient devenir d'intéressants outils d'évaluation dont les États pourraient se servir pour déterminer si les mesures prises satisfont aux exigences découlant de la responsabilité d'agir avec la diligence voulue et, plus important encore, déterminer si ces réponses sont efficaces dans la pratique.

## **B. Normes en vigueur**

### **1. Normes internationales**

23. Nombre d'instruments relatifs aux droits de l'homme, juridiquement contraignants ou non, apportent des précisions ou donnent des indications de base sur ce qu'il faut entendre par la responsabilité de l'État d'agir avec la diligence voulue. Conformément à ces indications, il s'agit, notamment, de reconnaître le problème, de passer en revue les politiques appliquées pour recenser les domaines problématiques, de modifier les lois et les politiques pour prévenir tout préjudice ou protéger tel ou tel droit, de sanctionner les auteurs ou de prendre à leur égard des mesures de rééducation, d'octroyer aux victimes une

<sup>15</sup> Voir les résolutions 64/137 et 65/187 de l'Assemblée générale et la résolution 14/12 du Conseil des droits de l'homme.

indemnisation ou de leur offrir d'autres mesures de réparation, de faire rapport à un organe international sur les mesures prises pour se conformer aux obligations pertinentes et enfin, au besoin, d'être attentif à l'évolution des indicateurs et des cas pour assurer le suivi des politiques et/ou les modifier plus avant. Comme le montrent les rapports établis au titre du présent mandat, l'étape de la réparation est trop souvent négligée. Cela étant, les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme comportent généralement une obligation de diligence clairement reconnaissable et cohérente, fondée sur diverses dispositions susceptibles d'avoir une incidence sur la réalisation des obligations des États parties.

24. L'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes énonce l'obligation qu'ont les États de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes. La Convention ne comporte en revanche aucune disposition relative à une quelconque responsabilité des États d'agir à cette fin avec la diligence voulue. Soucieux de pallier cette insuffisance, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a émis des directives d'interprétation, qui figurent dans deux de ses recommandations générales. La recommandation générale n° 12 (1989) insiste sur l'obligation des États, au titre des articles 2, 5, 11, 12 et 16 de la Convention, de protéger les femmes contre la violence dans la famille, sur le lieu de travail et dans tout autre secteur de la vie sociale. Dans sa recommandation générale n° 19 (1992), le Comité affirme que « la violence fondée sur le sexe peut violer des dispositions particulières de la Convention, même si ces dispositions ne mentionnent pas expressément la violence » (par. 6). Le Comité réaffirme que « la discrimination au sens de la Convention n'est pas limitée aux actes commis par les gouvernements ou en leur nom » et que « les États peuvent être également responsables d'actes privés s'ils n'agissent pas avec la diligence voulue pour prévenir la violation de droits ou pour enquêter sur des actes de violence, les punir et les réparer » (par. 9). Inférant de certains articles de la Convention l'existence d'une interdiction cumulative de la violence sexiste, le Comité a recommandé aux États, dans sa recommandation générale n° 12, d'inclure dans leurs rapports périodiques des renseignements sur la législation et les autres mesures applicables pour protéger les femmes contre la violence, des renseignements sur l'existence de services d'appui à l'intention des femmes et des données statistiques sur la prévalence de toutes les formes de violence contre les femmes.

25. En 2007, dans le cadre de l'examen de deux plaintes relatives au manquement d'un État partie à son obligation d'enquêter sur des actes de violence à l'égard de femmes et d'engager des poursuites contre leurs auteurs en violation des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 5 de la Convention<sup>16</sup>, le Comité a réaffirmé l'obligation de diligence voulue. Dans une opinion dissidente jointe à une communication jugée irrecevable, trois membres du Comité ont fait état d'une telle obligation à propos d'une plainte déposée sur le fondement de l'article 6 de la Convention contre un État qui n'avait pas donné suite à une demande d'asile fondée sur le motif de la traite<sup>17</sup>. Il est avancé que ces décisions/opinions « indiquent que la responsabilité d'un État peut être établie en droit international tant pour ses actes officiels que pour l'inaction de ses agents. Il est illégal pour l'État : de n'apporter aucune aide quand celle-ci est à ce point nécessaire, de ne pas diligenter d'enquête et, ce faisant, de ne pas garantir les droits de la femme, et d'appliquer les droits de l'homme de manière discriminatoire (y compris quand cette discrimination n'est pas intentionnelle) »<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Communications n° 5/2005, *Hakan Goekce et al. c. Autriche*, constatations, 6 août 2007 et n° 6/2005, *Banu Akbak et al. c. Autriche*, constatations, 6 août 2007.

<sup>17</sup> Communication n° 15/2007, *Zheng c. Pays-Bas*, décision sur la recevabilité, 22 janvier 2007.

<sup>18</sup> Bonita Meyersfeld, « Developments in International Law and Domestic Violence », *INTERIGHTS Bulletin*, vol. 16, n° 3 (2011), p. 110.

26. En 2010, le Comité a émis d'autres principes directeurs orientatifs sur la responsabilité de l'État dans sa recommandation générale n° 28 (2010). Dans ce texte, le Comité remanie largement ce principe au sens de la Convention, et le définit comme l'obligation de respecter, protéger et réaliser le droit des femmes à l'égalité.

27. Au paragraphe 18 de son observation générale n° 2 (2007), le Comité contre la torture affirme que, de manière générale, et plus précisément pour ce qui est de la violence contre les femmes, si les autorités de l'État ou toute autre personne agissant à titre officiel ou au nom de la loi savent ou ont des motifs raisonnables de penser que des actes de torture ou des mauvais traitements sont infligés par des acteurs non étatiques ou du secteur privé et n'exercent pas la diligence voulue pour prévenir de tels actes, mener une enquête ou engager une action contre leurs auteurs afin de les punir conformément à la Convention, l'État partie est tenu pour responsable. Le Comité affirme également que l'État partie est tenu pour responsable et [que] ses agents devraient être considérés comme les auteurs, les complices ou les responsables d'une quelconque autre manière, en vertu de la Convention, pour avoir consenti, expressément ou tacitement, à la commission d'actes interdits. Le fait que l'État n'exerce pas la diligence voulue pour mettre un terme à ces actes, les sanctionner et en indemniser les victimes a pour effet de favoriser ou de permettre la commission, en toute impunité, par des agents non étatiques, d'actes interdits par la Convention, l'indifférence ou l'inaction de l'État constituant une forme d'encouragement et/ou de permission de fait. Le Comité a appliqué ce principe lorsque les États parties n'ont pas empêché la commission de divers actes de violence à motivation sexiste, dont le viol, la violence dans la famille, les mutilations génitales féminines et la traite des êtres humains, et n'ont pas protégé les victimes.

28. En 1993, l'Assemblée générale a adopté une déclaration sur l'élimination de la violence contre les femmes. Ce texte, qui reflète les dispositions de la recommandation générale n° 19 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur la violence à l'égard des femmes, traite cette question de manière plus approfondie et plus précise. Il prévoit la responsabilité des États « d'agir avec la diligence voulue pour prévenir les actes de violence à l'égard des femmes, enquêter sur ces actes et les punir conformément à la législation nationale, qu'ils soient perpétrés par l'État ou par des personnes privées » (art. 4, de manière générale, et plus précisément, art. 4 c)).

29. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing comportent une liste de mesures que les États doivent prendre au titre de l'obligation de diligence voulue, à savoir notamment : légiférer et appliquer les lois, et les examiner et les analyser périodiquement en vue de s'assurer qu'elles contribuent efficacement à éliminer la violence à l'égard des femmes, en mettant l'accent sur la prévention de la violence et la poursuite des délinquants ; assurer la protection des femmes contre la violence, leur donner accès à des voies de recours justes et efficaces, prévoyant notamment l'indemnisation et la réadaptation des victimes et la rééducation des délinquants<sup>19</sup>.

30. Dans sa résolution 1325 (2000), le Conseil de sécurité souligne que tous les États ont l'obligation de mettre fin à l'impunité et de poursuivre en justice ceux qui sont accusés de crimes de guerre, y compris toutes les formes de violence sexuelle et autre contre les femmes. Le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, insiste également sur le devoir de diligence.

31. En 2011, l'Assemblée générale a adopté la résolution 65/228 sur le renforcement des mesures de prévention du crime et de justice pénale visant à combattre la violence à l'égard des femmes. Dans ce texte, l'Assemblée rappelle les Stratégies et mesures concrètes types

<sup>19</sup> Programme d'action, par. 124 d). Voir aussi par. 124 c) et i).

relatives à l'élimination de la violence contre les femmes dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale, et adopte les Stratégies et mesures concrètes types actualisées établies par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. Celles-ci sont fondées sur la notion d'obligation de l'État d'agir avec la diligence voulue, et les États Membres sont invités à s'inspirer du principe général selon lequel les mesures efficaces en matière de prévention du crime et de justice pénale visant à combattre la violence à l'égard des femmes se fondent sur les droits fondamentaux, gèrent les risques et visent à garantir la sécurité des victimes et leur autonomisation tout en faisant en sorte que les auteurs d'actes de violence soient tenus pour responsables de leurs actes (par. 13 a)).

32. La campagne du Secrétaire général intitulée « Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes » rassemble divers organismes de l'ONU et d'autres partenaires et vise à donner un nouvel élan à l'action menée par l'ensemble du système des Nations Unies pour réprimer et prévenir la violence contre les femmes. Un appel y est lancé aux gouvernements, à la société civile, aux organisations de femmes, aux jeunes, au secteur privé, aux médias et à l'ensemble du système des Nations Unies, pour qu'ils luttent ensemble contre la pandémie mondiale de violence dont les femmes et les filles sont victimes. Les cinq objectifs suivants doivent être atteints d'ici à 2015 : adoption et application de législations nationales réprimant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, adoption et mise en œuvre de plans d'action nationaux multisectoriels, renforcement des systèmes de collecte des données sur la prévalence de la violence à l'égard des femmes et des filles, lancement de campagnes de sensibilisation et de mobilisation sociale, et lutte contre les violences sexuelles dans les situations de conflit<sup>20</sup>.

33. En 2010, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (qui relève à présent de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes)) a mis en place le Dispositif d'application du principe de responsabilité au plan national pour mettre un terme à la violence contre les femmes et les filles. Cet outil vise à aider les États Membres dans l'action qu'ils mènent pour contrôler l'exécution des lois, politiques et programmes<sup>21</sup>. Le Dispositif répond à nombre de préoccupations qui avaient été soulevées dans le rapport de 1999 de la première Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes. Il comporte une liste de points clés à vérifier pour promouvoir la responsabilité des États s'agissant de mettre fin à la violence contre les femmes. Au nombre de 10, ces points sont les suivants :

- a) La violence contre les femmes et les filles est-elle traitée sous ses diverses formes ?
- b) Des systèmes de collecte, d'analyse et de diffusion des données ont-ils été mis en place ?
- c) Les politiques et les programmes mis en œuvre reposent-ils sur une approche globale et multisectorielle ?
- d) Des « Services de première ligne » d'urgence sont-ils mis à la disposition des victimes ?
- e) La législation nationale est-elle adéquate et conforme aux normes relatives aux droits de l'homme ?
- f) Est-ce que des décrets, règlements et protocoles fixent les responsabilités et les règles à suivre ?

<sup>20</sup> Voir <http://endviolence.un.org/>.

<sup>21</sup> Voir <http://admin.unwomen.org/en/digital-library/publications/2010/1/ending-violence-against-women-and-girls-unifem-strategy-and-information-kit>.

- g) Existe-il un plan national d'action et des politiques essentielles sont-elles mises en œuvre ?
- h) Des crédits suffisants sont-ils régulièrement alloués à l'application des lois et à l'exécution des programmes ?
- i) Les efforts sont-ils axés sur l'autonomisation des femmes et la mobilisation de la société ?
- j) Les mécanismes de suivi et d'établissement des responsabilités sont-ils opérationnels et participatifs ?

## 2. Normes régionales

34. Pour ce qui est de la violence contre les femmes, et contrairement à ce que l'on constate au plan international, l'élaboration à l'échelon régional de certains instruments juridiquement contraignants, ou les dispositions d'autres instruments, ont renforcé les cadres des droits de l'homme en vigueur dans les systèmes africain, interaméricain et européen des droits de l'homme. Ces instruments prévoient notamment des mécanismes d'application et insistent sur l'incorporation de l'obligation des États d'agir avec la diligence voulue, deux éléments essentiels.

35. La Convention interaméricaine de 1994 sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará) est une réponse régionale à l'appel tendant à ce que la violence contre les femmes soit reconnue comme étant une question de droits de l'homme et à la nécessité de faire davantage respecter ces droits s'agissant des femmes. Cette convention impose non seulement aux États l'obligation négative de ne pas violer les droits, mais aussi l'obligation positive de prévenir, d'enquêter, de punir et d'offrir un recours<sup>22</sup>. L'obligation d'agir avec la diligence voulue signifie que la responsabilité d'un État peut être engagée à raison d'un acte illicite, même si cet État n'en est pas l'auteur, pour manquement à l'obligation de prévenir la violation en question ou d'y répondre de manière appropriée<sup>23</sup>.

36. La Convention de Belém do Pará est le premier instrument relatif aux droits de l'homme consacré à la violence contre les femmes qui énonce le critère de la diligence voulue, son chapitre III insistant sur les obligations des États parties, notamment leur obligation d'agir avec la diligence voulue pour prévenir, sanctionner et éliminer la violence contre la femme. Les États parties sont tenus de prendre des mesures juridiques pour atteindre les objectifs fixés par la Convention. Ces obligations, qui ne sont pas exhaustives, consistent notamment à lutter contre des formes particulières de violence telles que le harcèlement et les pratiques coutumières qui entretiennent la violence contre les femmes. L'article 7 de la Convention demande aux États d'instituer des procédures juridiques équitables et efficaces au bénéfice des victimes et de prévoir, notamment, des audiences en temps utile, ainsi que l'accès à la restitution, à des indemnités et à d'autres réparations.

37. Il ressort du préambule 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 que la responsabilité qui incombe aux États d'agir avec la diligence voulue n'est pas une obligation de résultat, mais de moyens. Les parties sont tenues de concevoir leur réaction à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention de telle manière que les autorités puissent agir avec la diligence voulue pour les prévenir, mener des enquêtes, sanctionner les coupables et octroyer une réparation aux victimes.

<sup>22</sup> Ursula A. O'Hare, «Realizing human rights for women», *Human Rights Quarterly*, vol. 21, n° 2 (1999), p. 395.

<sup>23</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Velásquez Rodríguez* (note de bas de page 9).

Le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention énonce l'obligation de l'État de s'assurer que les autorités, les fonctionnaires, les agents et les institutions étatiques, ainsi que les autres acteurs qui agissent au nom de l'État, s'abstiennent de commettre tout acte de violence à l'égard des femmes. Le paragraphe 2 de ce même article énonce l'obligation des États parties d'agir avec la même diligence pour ce qui est des actes commis par des acteurs non étatiques. Dans les deux cas, le manquement à cette obligation engage la responsabilité de l'État.

38. L'obligation de fournir des recours civils est énoncée au paragraphe 2 de l'article 29 de la Convention du Conseil de l'Europe. Cette disposition permet aux victimes de demander justice et réparation aux autorités de l'État ayant manqué à leur devoir de prendre les mesures de prévention ou de protection nécessaires. Le non-respect de cette obligation peut se solder par l'engagement de la responsabilité et par des recours civils, y compris par une réparation en cas de négligence ou de négligence manifeste. L'étendue de la responsabilité civile des autorités de l'État est régie par le droit interne des parties, qui ont toute latitude pour décider quel type de comportement négligent ouvre droit à un recours<sup>24</sup>.

39. Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (le Protocole de Maputo) est entré en vigueur en 2005. Il s'appuie largement sur des instruments de droit international, notamment la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la Déclaration de Beijing. Il définit la violence à l'égard des femmes et impose aux États plusieurs obligations positives dans ce domaine. L'article 2 du Protocole porte sur l'élimination de toutes les formes de discrimination par la mise en œuvre de mesures législatives, institutionnelles et réglementaires appropriées. La règle de la diligence voulue est énoncée dans plusieurs dispositions, notamment au paragraphe 2 a) de l'article 4, qui demande aux États d'adopter et de renforcer les lois interdisant toutes formes de violence à l'égard des femmes, y compris les rapports sexuels non désirés ou forcés, qu'elles aient lieu en privé ou en public. Le paragraphe 2 b) de ce même article engage les États, de manière générale, à adopter toutes autres mesures en vue de prévenir, réprimer et éradiquer toutes formes de violence à l'égard des femmes.

40. Les paragraphes 2 c) et d) de l'article 4 du Protocole imposent aux États l'obligation active d'identifier les causes des violences et de prendre les mesures appropriées pour les prévenir ou les éliminer, les États étant priés, au paragraphe 2 i), de financer toutes les mesures appropriées. Les paragraphes 2 e) et f) portent sur la répression de la violence à l'égard des femmes et sur leur indemnisation effective. L'article 25 énonce l'obligation positive des États de garantir une réparation appropriée à toute femme dont les droits ont été violés. L'article 26 porte sur les questions de mise en œuvre et demande aux États d'adopter toutes les mesures nécessaires et d'allouer les ressources budgétaires adéquates pour la mise en œuvre effective du Protocole. Le suivi de l'application du Protocole repose en premier lieu sur la présentation de rapports à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

### C. Analyse de l'information reçue

41. Dans le prolongement des études menées ces dix-neuf dernières années au titre du mandat, l'actuelle Rapporteuse spéciale s'est employée, en se fondant sur une approche factuelle des travaux de recherche et des connaissances théoriques et pratiques, à évaluer dans quelle mesure les États s'acquittent de leur responsabilité d'agir avec la diligence voulue pour éliminer la violence contre les femmes. Ces travaux de recherche ont été

<sup>24</sup> Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO) : projet de rapport explicatif, Strasbourg, 28 janvier 2011.

entrepris à l'appui d'une demande d'information envoyée aux États Membres et aux organisations de la société civile, et au moyen de consultations dans quelques régions. L'objectif était de recueillir les expériences nationales des acteurs étatiques et non étatiques sur l'interprétation, l'application et l'efficacité des mesures prises par les États pour éliminer la violence contre les femmes.

42. Malheureusement, plusieurs éléments ont compliqué la formulation de conclusions et de recommandations de fond relatives à l'interprétation, à l'application et à l'efficacité : faible taux de réponse des secteurs public et non public, aggravé par la qualité des réponses reçues, difficultés rencontrées par la titulaire du mandat à cause du manque de moyens dont elle disposait pour effectuer des travaux de recherche et d'analyse empiriques et spécialisés, et incidence de l'insuffisance des ressources et des connaissances sur la collecte de données menée dans le cadre des consultations régionales. À cela, est venue s'ajouter une autre difficulté, liée à l'absence d'instrument international juridiquement contraignant concernant expressément la violence contre les femmes qui permettrait d'assurer le suivi effectif de la responsabilité des États d'agir avec la diligence voulue pour prévenir, combattre et éliminer toutes les formes de violence contre les femmes.

43. Certes, il existe des principes directeurs interprétatifs, ainsi qu'un suivi de la violence exercée contre les femmes assuré par les processus d'examen du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et de l'Examen périodique universel, mais les limites liées au caractère étendu et aux divers aspects de ces mandats de suivi, auxquelles s'ajoute le peu de temps imparti pour examiner les rapports des États parties, font que l'analyse de l'information relative à la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences, et l'évaluation du respect effectif des normes en vigueur, ne sont pas satisfaisantes. Ces difficultés, parmi d'autres, ont donc une incidence sur l'évaluation de l'efficacité des mesures prises pour s'attaquer à toutes les formes de violence contre les femmes. Il est un fait qu'aujourd'hui, au plan mondial, la plupart des États Membres ont reconnu que cette violence constituait la violation des droits humains la plus répandue, la violence conjugale ou la violence entre partenaires en étant la principale forme. Ce constat ne les a pourtant pas conduits à adopter les solutions cohérentes et durables nécessaires qui pourraient permettre d'éliminer toutes les formes de violence contre les femmes. À vrai dire, la société civile estime que le nombre de cas de violence contre les femmes est à la hausse et que, dans de nombreuses régions du monde, ce phénomène prend de nouvelles formes. De plus, l'impunité des auteurs et des agents de l'État qui manquent à leur obligation de protéger les femmes contre la violence et de prévenir les violences à leur encontre demeure la norme.

44. Quarante-trois réponses (soit 22 %) ont été reçues d'États Membres<sup>25</sup> et 17 autres ont été reçues d'organisations de la société civile. La moitié environ des réponses reçues des États couvraient les questions posées dans la demande d'information. Toutes les réponses des États comportaient des informations sur les lois, politiques et plans nationaux existants ; certaines d'entre elles évoquaient la mise en œuvre de futures initiatives à l'échelon national, d'autres mentionnaient les efforts consentis en dehors du contexte national. Moins de 10 % des États ont apporté des précisions concernant leur responsabilité d'agir avec la diligence voulue conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme juridiquement contraignants, alors que des traités tels que la Convention

<sup>25</sup> La Rapporteuse spéciale remercie les États Membres suivants d'avoir répondu à sa demande d'information : Allemagne, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahreïn, Bulgarie, Chili, Colombie, Croatie, Cuba, Espagne, Estonie, Géorgie, Grèce, Guatemala, Hongrie, Iran (République islamique d'), Lettonie, Liban, Lituanie, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mexique, Monténégro, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Qatar, République arabe syrienne, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Singapour, Slovaquie, Suisse, Surinam, Tadjikistan, Togo, Turquie et Venezuela (République bolivarienne du).

sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ont été ratifiés par un très grand nombre d'entre eux.

45. La Rapporteuse spéciale a également organisé cinq consultations régionales et/ou y a participé<sup>26</sup>. Ces consultations ont rassemblé entre 10 et 20 experts originaires de chaque région concernée. Des représentants des organismes des Nations Unies ont été invités à participer à certaines des réunions. Avant celles-ci, les participants se sont vu remettre un bref document de travail mettant en relief les approches et les difficultés recensées à l'échelon national au moyen d'un processus de recherche documentaire. Le cadre des consultations était notamment axé sur un aperçu général du mandat de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, sur la question de la responsabilité de l'État d'agir avec la diligence voulue, sur un échange de vues consacré à des études de cas par pays et enfin, sur des débats généraux concernant la mise en œuvre de la règle de la diligence voulue dans les pays des différents participants. Ces derniers ont discuté des difficultés juridiques, décisionnelles et institutionnelles rencontrées à l'échelon national dans la mise en œuvre de cette règle et dans le recensement des bonnes pratiques et des enseignements tirés dans les différents pays de la région concernée.

46. À des degrés divers, les réponses reçues des États portent principalement sur les faits nouveaux d'ordre législatif et politique. Sont mis en relief ci-après plusieurs domaines qui ressortent de ces réponses, certains problèmes décrits dans les réponses/contributions des organisations de la société civile et soulevés lors des consultations régionales, ainsi que des informations recueillies par la Rapporteuse spéciale dans le cadre de ses missions de pays.

## 1. Législation

47. Des États ont modifié leur législation ou ont adopté de nouvelles lois en matière pénale et civile, sur l'égalité hommes-femmes en général – la violence contre les femmes étant un des aspects réglementés – ou, plus précisément, sur la violence. Celles-ci comportent toute une gamme de termes techniques et sont applicables à la violence familiale, à la violence domestique, à la violence au sein du couple, à la traite, à la violence sexuelle et aux mutilations génitales féminines, respectivement. La plupart des réponses décrivent les faits nouveaux dans le domaine de la violence familiale, en ce qui concerne les recours de droit civil et de droit pénal, et en matière de traite. La tendance à la neutralité face à la question du genre et le déplacement de l'accent, qui n'est plus autant porté sur la violence touchant particulièrement les femmes, sont des aspects saillants de l'évolution de la législation de certains pays. Il est à noter par ailleurs que les initiatives prises en matière de réformes législatives ne reflètent pas nécessairement l'évolution du droit international, tant au regard de l'égalité et de la non-discrimination que des droits relatifs à l'intégrité

<sup>26</sup> La première cartographie et étude sur l'obligation des États d'agir avec la diligence voulue a été financée par le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Les études bénévoles suivantes ont été menées par Jonathan Strug (Université du Cap (Afrique du Sud)) et par des étudiants du bureau d'aide sur le droit international des droits de l'homme de l'Université de Virginie, sous la direction de Deena Hurvitz. La consultation pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (financée par le Gouvernement britannique) a eu lieu en Tunisie les 20 et 21 juin 2012. La consultation pour l'Europe centrale et du Sud-Est (financée par ONU-Femmes) a eu lieu en Slovaquie les 9 et 10 décembre 2012. La consultation pour l'Afrique subsaharienne, à laquelle la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes a participé, a été organisée par différentes organisations et s'est déroulée en Afrique du Sud, les 8 et 9 décembre 2011, et en Ouganda, les 2 et 3 avril 2012. La réunion sud-africaine a été organisée et financée par le Réseau africain de spécialistes du droit constitutionnel, sous les auspices du Département de la gouvernance et des droits démocratiques de l'Université du Cap. La réunion ougandaise a été organisée par l'Association ougandaise des femmes juristes (Fonds international de développement agricole, Ouganda) et par le Centre d'études juridiques appliquées, de l'Université de Witwatersrand.

physique, entre autres. En dépit des lois existantes et de la présentation de rapports, les taux de poursuites et de condamnations restent faibles en ce qui concerne les actes de violence contre les femmes.

## 2. Stratégies et plans d'action nationaux

48. L'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux est également un trait commun aux différentes régions, les questions de la violence familiale et de la traite étant au cœur de la plupart des mesures adoptées. S'ils ne disposent pas de stratégies ni de plans d'action visant spécifiquement la violence contre les femmes, certains États ont toutefois adopté des plans et stratégies sur l'égalité hommes-femmes qui couvrent notamment la question de la violence contre les femmes. De manière générale, on constate un manque d'information et de sensibilisation sur le fait qu'il est important de se doter d'une approche intégrée des cadres stratégiques à mettre en place pour lutter contre toutes les formes de violence contre les femmes, d'une manière à la fois générale et particulière. De plus, ces stratégies et plans ne prévoient pas de mesures de protection et de prévention complémentaires se renforçant mutuellement et prenant en considération les formes de discrimination multiples et croisées, et leurs conséquences.

49. L'absence d'information sur les processus de suivi et d'évaluation, et sur les résultats de ces stratégies et plans est un trait commun aux réponses des États. Les préoccupations exprimées par les organisations de la société civile sont, notamment, les suivantes : stratégies non assorties de plans d'action, imprécision des plans quant aux responsabilités des différents organismes publics, aux critères applicables, aux calendriers de mise en œuvre et aux dotations budgétaires, absence de financement adéquat et de personnel spécialisé pour la mise en œuvre des stratégies et plans adoptés, dépendance à l'égard de donateurs pour le financement de la mise en œuvre des plans, absence de campagnes éducatives permettant de produire des informations et des connaissances sur ces stratégies et plans, absence d'études sur l'efficacité des mesures prises et, enfin, absence de cohérence et de continuité. La Rapporteuse spéciale a certes recensé des exemples encourageants de protocoles communs d'action, de systèmes d'orientation et d'équipes multidisciplinaires mobiles, la question de l'existence de mécanismes de coordination appropriés entre les prestataires publics et entre ceux-ci et les prestataires de services privés reste problématique. De plus, l'absence de prise en considération par les services concernés des questions relatives aux droits de la femme et de mise en œuvre d'une approche adaptée fait que, dans bien des cas, les femmes ne bénéficient pas d'une protection concrète.

## 3. Activités de police

50. La question de l'élargissement du rôle et/ou des compétences des services de police est abordée dans certaines des réponses reçues, qui mettent notamment l'accent sur les mesures d'éloignement ou d'interdiction prises à l'encontre des auteurs d'actes de violence et sur l'adoption de mesures de protection policière. On y note que certains progrès ont été accomplis, mais on souligne aussi, parmi les principales insuffisances de la protection accordée aux femmes victimes de violence, la réponse initiale apportée par les autorités aux appels d'urgence, la police étant dans de nombreux cas la première autorité contactée par les femmes. La manière dont les agents de police répondent à ce type d'appel, leur attitude et la protection offerte sont bien évidemment une première étape cruciale pour ce qui est de garantir la sécurité des victimes et pour amener les auteurs à rendre des comptes. Un problème récurrent soulevé dans le cadre des entretiens menés par la Rapporteuse spéciale avec les survivantes et les militants tient à ce que, bien souvent, la police ne donne pas suite aux cas de violence contre les femmes avec la même diligence que pour les autres infractions signalées, surtout en cas de violence entre partenaires ou époux. Un autre problème tient au fait que, souvent, la police ne donne pas suite aux déclarations relatives à

des actes de violence commis dans la sphère privée et que quand une réponse est apportée, elle est inappropriée.

51. Il n'est pas rare que des agents de police encouragent le règlement informel des différends entre les parties au lieu d'arrêter les agresseurs, ou qu'ils procèdent à une double arrestation, accusant également les victimes de comportements violents. Les agents de police laissent parfois leurs opinions sexistes influencer le cours de leurs décisions quand ils placent un auteur en garde à vue ou laissent une plainte sans suite. Outre qu'ils ne sont pas sensibilisés sur la question de l'égalité hommes-femmes et qu'ils n'ont pas reçu de formation spécialisée dans ce domaine, les agents de police apportent des réponses très insuffisantes dans certains cas, simplement par ce qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions.

52. La Rapporteuse spéciale s'est entretenue avec des agents de police qui lui ont exprimé leur frustration de ne pas pouvoir venir en aide aux femmes victimes de violences faute de moyens élémentaires à cette fin, notamment, dans certains cas, de véhicules ou de carburant. Si, dans quelques pays, des services de police spécialisés ont été créés pour traiter les cas de violence familiale et/ou sexuelle, et que des agents ont suivi des formations spécialisées, il est fréquent que ces services soient en sous-effectif, ne reçoivent pas les ressources voulues, ne soient pas disponibles dans tous les commissariats de police ou ne fonctionnent pas vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ainsi, en fin de compte, les premiers fonctionnaires à apporter une réponse sont des agents de police généralistes qui n'ont pas suivi de formation spécialisée sur la violence à l'égard des femmes. Il s'ensuit que les progrès accomplis sont entravés par l'absence de moyens suffisants pour offrir des services spécialisés permanents.

#### **4. Poursuites et sanctions**

53. L'élargissement de la compétence et de la marge de manœuvre qu'ont les procureurs et les juges pour traiter les actes de violence contre les femmes ne s'accompagne pas nécessairement de la formation voulue sur la question, ni sur la manière d'interpréter et d'appliquer les nouvelles lois. De plus, les enquêtes relatives aux affaires de violence contre les femmes et les sanctions appliquées aux auteurs sont souvent sous-tendues par des idées patriarcales qui trouvent leur origine dans des mythes et des stéréotypes sur les femmes et les hommes, et sur les rôles traditionnellement associés à chaque sexe. Pendant la phase de l'enquête, les procureurs accordent souvent beaucoup de poids aux témoignages des victimes et des témoins, au détriment de la collecte des éléments de preuve nécessaires, écueil qui s'explique d'abord par les insuffisances de l'enquête de police elle-même. Il n'est pas rare que, pendant la procédure pénale, les femmes victimes soient privées de l'aide sociale, psychologique et juridique dont elles ont besoin et qu'elles courent le risque d'être de nouveau stigmatisées. Si elles ont souvent droit à une aide juridictionnelle gratuite, elles n'en bénéficient toutefois pas facilement, soit parce que les formulaires à remplir sont compliqués, soit parce que les revenus exigés pour l'obtenir sont très bas ou, encore, parce que les victimes ne savent tout simplement pas qu'elles ont droit à cette aide.

54. Les difficultés rencontrées par les femmes victimes de violence se reflètent souvent dans la qualification des infractions et dans les modalités d'accusation, ce qui a une incidence sur le type d'affaires effectivement pris en considération par le système de justice. En ce qui concerne les actes de violence entre époux, entre partenaires et au sein de la famille, ces types de violence sont considérés comme des contraventions et traités en conséquence, y compris dans les pays où ces actes constituent des infractions pénales. L'excuse généralement utilisée pour justifier cette situation est que ces affaires « plus légères » sont examinées et réglées plus rapidement. Le système contraventionnel est, certes, plus rapide que le système général de justice pénale, mais la Rapporteuse spéciale

a reçu des informations faisant état de retards inacceptables dans l'adoption de mesures de protection et dans l'aboutissement des procès.

55. Les tribunaux sont rarement suffisamment spécialisés pour traiter les affaires de violence contre les femmes. Celles-ci sont souvent réglées sans prendre en considération l'intérêt supérieur des femmes et sans tenir compte de l'inégalité des sexes ni de la discrimination qui sont à l'origine de ce type de violence. Seules les affaires les plus graves, c'est-à-dire celles qui ont trait à des lésions corporelles graves ou à un décès, sont considérées comme des infractions pénales. Bien souvent, les pratiques judiciaires traduisent une méconnaissance des mécanismes de la violence dans la famille ou un manque de sensibilité à la situation des victimes de la violence répétée pendant une longue période. Il arrive que les juges n'accordent pas le crédit voulu aux expériences relatées par les victimes, émettent des doutes quant aux témoignages de femmes qui ont tardé à signaler les actes de violence ou accusent celles-ci de mentir pour abuser du système ou obtenir des avantages financiers ou un bien. De surcroît, les juges ne peuvent se spécialiser, faute des ressources et du personnel minimums nécessaires.

56. Dans certains pays, les condamnations judiciaires sont plus axées sur le traitement des auteurs que sur la protection des victimes. Les programmes de traitement psychosocial et des addictions sont ordonnés en parallèle de peines avec sursis, y compris, parfois, dans des affaires à haut risque. La Rapporteuse spéciale a recueilli des témoignages selon lesquels des décisions de justice étaient influencées par les idées patriarcales de juges qui estimaient devoir être attentifs aux hommes quand ils se prononçaient dans une affaire de violence entre époux/partenaires à cause de leur rôle de « soutiens de famille » et de la nécessité de tenir compte des besoins financiers du ménage. Il s'agit d'un élément d'appréciation dont tiennent compte certains juges lorsqu'ils tranchent la question de l'incarcération d'un contrevenant homme. Or, ce type de considérations ou de préoccupations relatives aux finances de la famille de l'auteur n'est pas présent dans les affaires de stupéfiants, de vol ou autres infractions, jugées semble-t-il plus graves par le système de justice que les infractions de violence contre les femmes. Ces difficultés révèlent l'urgente nécessité d'une formation approfondie des juges sur ce type de violence.

## 5. Services sociaux

57. Les pouvoirs publics offrent des services sociaux dans toutes les régions, mais aucune information n'est donnée quant au fait de savoir si ces services obéissent à des normes et des règles relatives aux droits fondamentaux, en particulier pour ce qui est des droits des femmes à l'égalité, à la non-discrimination et à l'intégrité physique. L'on convient généralement, dans de nombreuses régions, que dans les affaires de violence contre les femmes, l'approche fondée sur la protection sociale est la norme. Lors de ses nombreuses missions de pays, la Rapporteuse spéciale a pu constater que les services publics, en particulier les services sociaux ou les « centres d'action sociale » mettaient souvent l'accent sur la réconciliation ou sur la réunification familiale. Dans ces pays, la norme consiste à régler les affaires de violence entre partenaires/époux ou les affaires de violence familiale par la réconciliation et non par des mesures de responsabilisation telles que la poursuite et la condamnation des auteurs. Les institutions susmentionnées apportent souvent des réponses inadéquates et inappropriées aux besoins des femmes victimes, leur personnel ne prenant pas la mesure de la complexité des relations fondées sur la violence et n'y répondant pas comme il se doit, au point parfois de compromettre la sécurité des victimes.

58. Souvent, les agents de ces services n'ont pas suivi la formation sur la violence ou sur l'évaluation des risques qui leur permettrait de détecter les menaces et de prendre, si nécessaire, les mesures préventives voulues pour protéger les victimes de violence. Comme l'accent est mis sur la préservation de l'unité familiale, les employés conseillent aux

victimes de rentrer chez elles, où se trouvent les auteurs, ou les préviennent qu'elles seront séparées de leurs enfants si elles se rendent dans un foyer d'accueil. La priorité accordée par ces services à la réunification familiale est une source d'inquiétude parce qu'il est rare que les processus de médiation ou de réconciliation mis en œuvre prennent en considération le rapport de force inégal entre les victimes et les auteurs ou qu'ils soient fondés sur une approche qui permette de le prendre en compte.

59. La Rapporteuse spéciale a également reçu des informations selon lesquelles les responsables de ces centres d'action sociale facilitent parfois les visites familiales, ou même confient la garde des enfants qui n'ont pas été maltraités à l'auteur même. Il s'ensuit que si un auteur a commis des actes de violence contre une femme, mais pas contre ses enfants, il peut toujours être considéré apte à prendre en charge les enfants et les autorités s'emploieront, aussi étonnant que cela puisse paraître, à promouvoir et à faciliter le contact permanent entre les deux. Une telle pratique a des conséquences dévastatrices, non seulement parce qu'elle minimise la gravité des faits subis par les victimes de violence, mais aussi parce qu'elle a des conséquences néfastes pour l'enfant qui peut avoir été témoin des sévices infligés à la mère par le père.

60. Dans certains pays, ces centres ou travailleurs sociaux jouent le rôle d'intermédiaires entre les victimes et les foyers d'accueil, en particulier les foyers administrés par des organisations non gouvernementales et financés par des fonds publics. Les victimes qui s'adressent directement à la police ou à ces foyers doivent généralement être réorientées vers les travailleurs sociaux pour être enregistrées et pour obtenir une autorisation d'hébergement. La complexité de la réglementation de l'accès aux foyers ne doit pas se solder par des tracasseries et des lourdeurs administratives inutiles pour les victimes, qui ont tant besoin d'une solution d'urgence. La Rapporteuse spéciale convient volontiers qu'il est important d'assurer le suivi et le contrôle des foyers d'accueil pour femmes afin d'en garantir le bon fonctionnement, mais elle considère que les organisations de la société civile devraient continuer d'administrer ces centres et foyers de manière indépendante. L'administration combinée public/privé des foyers correspond à l'intérêt supérieur des femmes et est d'ailleurs une pratique reconnue comme optimale au niveau international.

## **6. Collecte de données**

61. Des renseignements sur les systèmes de collecte et d'enregistrement des données ont parfois été fournis, mais pas sur la mesure dans laquelle lesdits renseignements sont utilisés pour détecter les tendances et les constantes ou orienter les lois, les politiques et les programmes. Faute de systèmes de suivi et d'évaluation, qui prévoiraient des collectes de données et des indicateurs, il est plus difficile d'évaluer l'efficacité et les résultats des mesures prises et des interventions retenues. Le manque de données d'analyse ventilées sur la violence à l'égard des femmes, même dans les pays dotés d'un office de statistique, est une grande source de préoccupation pour la titulaire du mandat et pour les organes conventionnels concernés. L'efficacité de l'élaboration et de l'application des lois, des politiques et des programmes repose sur la cohérence et la constance de la collecte des données. Il est impératif de disposer à la fois de données quantitatives, pour déterminer l'ampleur et les formes du phénomène étudié, et de données qualitatives, pour évaluer l'efficacité des mesures prises.

## **7. Coopération avec la société civile**

62. Les réponses des États illustrent aussi le niveau de leur collaboration et de leurs partenariats avec les organisations de la société civile, notamment en ce qui concerne l'existence de services juridiques et de services d'orientation et d'hébergement. Cependant, les informations transmises passent sous silence le fait que la prestation et le coût de ces services reviennent souvent aux organisations de la société civile, que certains États

adoptent une réglementation contraignante en matière de demandes de financement et d'établissement de rapports, que les partis pris et les préférences influent sur la décision de financer telle ou telle organisation de la société civile et, enfin, que les coupes dans le financement (liées aux mesures d'austérité) ont des conséquences énormes sur les services fournis.

63. Par ailleurs, le changement d'orientation en faveur des hommes et des garçons a des conséquences négatives sur l'ensemble des services proposés aux femmes et aux enfants. Les programmes destinés aux hommes disputent des financements aux organisations établies et possédant une longue expérience dans les services spécialisés pour les femmes et les enfants. De plus, l'efficacité d'un grand nombre de ces nouveaux programmes réservés aux hommes n'a pas été prouvée, en particulier s'agissant de la sécurité des victimes et de la responsabilité de l'auteur de l'infraction. Selon certaines sources, cette évolution récente de l'orientation et du financement est un nouvel indicateur de la persistance des privilèges accordés aux hommes dans des sociétés déjà patriarcales.

## **8. Sensibilisation**

64. La mise en place de programmes de sensibilisation dans les différents secteurs est un trait commun à plusieurs États Membres. À la lumière des communications reçues, les effets de ces programmes sur l'évolution sociale, l'émancipation des femmes, l'influence des pairs et l'évolution des comportements sont incertains. On ignore également si les mesures de sensibilisation prennent en compte et traduisent la nécessité d'un processus éducatif plus durable.

## **9. Obstacles politiques**

65. Les difficultés posées par les structures politiques, par exemple les systèmes fédéraux ou les mesures de décentralisation, ont des répercussions notamment sur l'élaboration des lois, des politiques et des programmes, sur l'apport de soutiens financiers et la fourniture de services et sur la responsabilité et les obligations. La fragmentation, l'incohérence et les contradictions, et le risque de politisation de certaines questions sont bien réels dans certains cas et influent sur la responsabilité des États de fournir des services essentiels à tous les citoyens dans des conditions d'égalité.

## **10. Non-respect de la diligence voulue**

66. La demande d'information de la titulaire du mandat portait sur la responsabilité qui incombe aux États d'agir avec la diligence voulue pour éliminer la violence contre les femmes, notamment par la promotion du droit de vivre sans violence, la prévention, l'instruction des actes de violence et la poursuite de leurs auteurs, la protection des victimes et l'octroi de réparations. Or, très peu d'informations ont été fournies sur les mesures prises pour remédier à l'incapacité des États de s'acquitter de ces obligations avec la diligence voulue. Le respect des normes et l'application de sanctions en cas de manquement traduisent la volonté des États de s'acquitter de leur devoir de diligence. Cependant, selon les victimes et les organisations de la société civile, l'impunité est la norme, non seulement pour les auteurs non étatiques d'actes de violence, mais aussi pour les agents de l'État qui ont recours à la violence et/ou qui ne préviennent pas la commission de tels actes et ne protègent pas les victimes.

## **11. Utilisation et/ou valeur ajoutée des normes internationales et des interventions, ainsi que du matériel didactique et des formations**

67. Étant donné la quantité de documents issus des consultations de groupes d'experts et l'accès à la coopération technique en matière de violence à l'égard des femmes, proposée en particulier par l'ONU et d'autres organisations internationales, il est préoccupant de

constater qu'aucune information ne fait référence à l'utilisation et/ou à la valeur ajoutée des interventions, du matériel didactique et des formations éducatifs aux fins de l'établissement de normes.

68. Par ailleurs, il est impératif de s'interroger sur le rôle de l'ONU et des autres organisations internationales, qui participent à l'élaboration d'études, et à la formulation de lignes directrices et d'autres outils. Les questions qui viennent à l'esprit sont les suivantes : quels sont leur rôle et leur responsabilité dans l'action de suivi une fois qu'ils ont créé les outils pertinents et les documents relatifs aux normes, règlements et meilleures pratiques ? Ont-elles l'obligation de mener des activités de sensibilisation en vue de diffuser ces documents ? Doivent-elles contrôler et évaluer l'utilisation de ces documents, notamment en menant des recherches à l'échelle nationale, afin de déterminer s'il existe des obstacles à l'usage effectif de ces outils et normes ? Doivent-elles participer à des recherches sur les résultats, par des projets de recherche empirique associant des acteurs étatiques et non étatiques ? Enfin, ont-elles un rôle à jouer dans le repérage des meilleures pratiques et la diffusion d'informations à ce sujet, en règle générale, et auprès des États membres, en particulier ?

#### IV. Conclusions et recommandations

69. Malgré de nombreuses évolutions, la violence à l'égard des femmes reste endémique et l'absence de responsabilité n'est pas l'exception, mais la règle dans la plupart des pays. Parmi les problèmes liés à la responsabilité des États figurent : la non-reconnaissance du fait que la violence à l'égard des femmes est une question de droits de l'homme, l'insuffisance de la réaction des États, le peu d'efforts déployés pour s'attaquer à ce problème de manière systématique, complète et durable, le peu de temps, d'efforts et de ressources consacrés à ce problème, le peu d'attention accordée à la recherche des constantes, des causes et des conséquences de la violence, le fait que, lorsque les cas sont signalés, peu de responsables sont poursuivis en justice et encore moins, condamnés et, enfin, le fait que les sanctions correspondent rarement à la gravité de l'infraction commise. Par ailleurs, les mesures prises ne sont toujours pas suffisantes pour faire face aux aspects individuels et structurels de l'inégalité et des formes multiples et convergentes de discrimination, qui sont à la fois une cause et une conséquence de la violence à l'égard des femmes.

70. Il est nécessaire de définir un cadre de discussion de la responsabilité qui incombe aux États d'agir avec la diligence voulue, en établissant une distinction entre les deux catégories de normes de diligence : le devoir de diligence à l'échelle individuelle et le devoir de diligence à l'échelle systémique. Cette catégorisation va à l'encontre de précédentes définitions de cette notion, qui regroupaient les devoirs des États envers les victimes, pris individuellement, et leur devoir de créer un système efficace pour éliminer la violence à l'égard des femmes. Le devoir de diligence à l'échelle individuelle renvoie aux devoirs qu'ont les États envers les personnes ou les groupes de personnes de prévenir les infractions, de protéger les victimes, de punir les auteurs et de fournir des recours efficaces dans chaque affaire. Ce devoir de diligence exige de la souplesse, dans la mesure où les procédures engagées doivent tenir compte des besoins et des préférences des personnes touchées. Les États peuvent remplir l'obligation de protection inhérente au devoir de diligence à l'échelle individuelle en fournissant aux femmes des services tels que des permanences téléphoniques, des soins de santé, des centres de conseil, l'assistance d'un avocat, des centres d'accueil, des ordonnances de protection et des aides financières. Les États peuvent également remplir leur obligation de protection et de prévention en sensibilisant les personnes aux mesures de protection et en veillant à ce qu'elles aient accès à des mesures

efficaces. À l'échelle individuelle, le devoir de diligence exige des États qu'ils aident les victimes à reconstruire leur vie et à aller de l'avant, et peut comprendre l'indemnisation ainsi que l'assistance aux fins de la réinstallation et de la recherche d'un emploi. Il leur impose également de punir non seulement les auteurs, mais aussi tous ceux qui n'ont pas rempli leur devoir et pris des mesures face aux violations commises.

71. Le devoir de diligence à l'échelle systémique renvoie aux obligations qui incombent aux États de garantir un modèle global et durable de prévention, de protection, de sanction et de réparation des actes de violence dont les femmes sont victimes. Au niveau systémique, les États peuvent s'acquitter de leur obligation de protéger, de prévenir et de sanctionner notamment en adoptant ou en modifiant des textes législatifs, en élaborant des stratégies, des plans d'action et des campagnes de sensibilisation, en fournissant des services, en renforçant les capacités et les pouvoirs de la police, des procureurs et des juges, en allouant suffisamment de ressources aux initiatives visant de profondes transformations, et en mettant en cause la responsabilité des personnes qui n'ont pas su protéger les victimes et prévenir les infractions ou qui ont porté atteinte aux droits des femmes. En outre, les États doivent participer plus concrètement à la transformation sociétale générale pour éliminer l'inégalité des sexes et la discrimination sexiste de nature structurelle et systémique.

72. Il est nécessaire d'établir un système global et complet de protection et de prévention, qui doit s'appliquer de façon raisonnable dans la pratique et s'avérer efficace dans chaque affaire<sup>27</sup>. Il s'agit d'une obligation de moyen et non d'une obligation de résultat, qui exige des États qu'ils prennent des mesures raisonnables véritablement susceptibles de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé<sup>28</sup>. Enfin, l'application du système général aux cas particuliers devrait avoir un effet dissuasif propre à prévenir efficacement la violence à l'égard des femmes. Le devoir de diligence n'impose pas le recours à la force de dissuasion dans chaque affaire, mais il exige des États qu'ils agissent de manière à prévenir raisonnablement les actes de violence<sup>29</sup>. Les États doivent donc vérifier si les mesures de protection prévues dans leur législation suffisent pour faire face à la situation et si elles ont été appliquées<sup>30</sup>. Enfin, « ce qui garantit la diligence voulue n'est pas le fait qu'il existe des recours judiciaires mais plutôt le fait que ces recours sont disponibles et utiles »<sup>31</sup>.

73. Les États ont l'obligation d'enquêter sur tous les actes de violence à l'égard des femmes, notamment les défaillances systémiques en matière de prévention. Le respect des obligations en matière de diligence a une portée plus large lorsqu'il est question d'un cas particulier de violence qui a lieu dans un contexte de violences notoires et généralisées contre les femmes<sup>32</sup>. Les enquêtes devraient également être menées sous l'angle de la question du sexisme<sup>33</sup> et prendre en considération la vulnérabilité

<sup>27</sup> Cette méthode a été adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ainsi que par le système interaméricain et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Voir *Banu Akbak et consorts* (note de bas de page 16), par. 12.1.1 à 12.1.5 ; la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), affaire n° 12.051, *da Penha Maia Fernandes c. Brésil*, 16 avril 2001.

<sup>28</sup> CEDH, requêtes n° 33401/02, *Opuz c. Turquie*, arrêt du 9 juin 2009, par. 136, et n° 33218/96, *E. et al. c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 novembre 2002, par. 99.

<sup>29</sup> *Opuz*, par. 153.

<sup>30</sup> *Ibid.*, par. 148.

<sup>31</sup> CIDH, affaire n° 12.626, *Lenahan (Gonzales) c. États-Unis d'Amérique*, 21 juillet 2011, par. 212.

<sup>32</sup> CIDH, *González et consorts c. Mexique*, arrêt du 16 novembre 2009, par. 293.

<sup>33</sup> *Ibid.*, par. 455.

spécifique de la victime<sup>34</sup>. L'étape de l'enquête a deux objectifs : garantir la non-répétition et rendre la justice dans les affaires individuelles. Ces objectifs concernent à la fois les structures de l'État et les mesures prises par les fonctionnaires concernés<sup>35</sup>. L'enquête doit être impartiale, sérieuse et exhaustive et mettre en cause la responsabilité des fonctionnaires sur le plan administratif, disciplinaire ou pénal lorsque l'état de droit n'est pas respecté<sup>36</sup>. Le devoir de diligence ne se limite pas à la manière dont l'enquête est menée, mais comprend également le droit des victimes de connaître l'état d'avancement de l'enquête<sup>37</sup>.

74. Le devoir de diligence exige la mise en place d'un système judiciaire indépendant et efficace<sup>38</sup>. Les obligations de prévention et de sanction se recoupent, en particulier dans les cas de violences commises par le conjoint ou l'époux. La victime entretenant une relation continue avec l'auteur des infractions, il faut infliger des sanctions efficaces à raison des actes de violence qui ont été commis à des fins de non-répétition. Le devoir de diligence impose également que les sanctions prononcées dans les affaires de violence à l'égard des femmes soient suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif et prévenir de nouvelles violations<sup>39</sup>. Par ailleurs, même si les États disposent toujours d'un certain pouvoir discrétionnaire pour déterminer quelles peines s'imposent, le devoir de diligence exige l'application effective des sanctions ayant pour objectif de stopper et de dissuader l'auteur des infractions (par exemple, un traitement psychiatrique)<sup>40</sup>. L'incapacité du système judiciaire de sanctionner dûment des comportements précis incriminés par la loi peut également être contraire à l'obligation d'agir avec la diligence due<sup>41</sup>. En outre, les procédures judiciaires visant à prévenir la violence à l'égard des femmes doivent être tranchées dans un délai raisonnable<sup>42</sup>.

75. L'obligation de diligence exige non seulement que les recours existent officiellement, mais aussi qu'ils soient disponibles et utiles<sup>43</sup>. Il ne faut pas que les recours visent uniquement à ce que les femmes retrouvent la situation dans laquelle elles se trouvaient avant la commission de l'acte de violence. Il faut aussi qu'ils contribuent au changement et concourent, dans la mesure du possible, à saper plutôt que de renforcer les schémas préexistants de subordination structurelle, de hiérarchie des sexes, de marginalisation généralisée et d'inégalités structurelles, qui peuvent être la cause profonde des violences que subissent les femmes. Comme l'a indiqué la Rapporteuse spéciale dans son rapport de 2010, la notion de droit à réparation

<sup>34</sup> Voir CEDH, requête n° 47159/08, *B. S. c. Espagne*, arrêt du 24 juillet 2012. Les plaintes de la requérante pour mauvais traitements infligés par la police n'ont pas donné lieu à une enquête efficace, notamment parce que la vulnérabilité de la victime, inhérente à sa qualité de femme et d'africaine exerçant la prostitution, n'a pas été prise en compte.

<sup>35</sup> *Lenahan (Gonzales)*, par. 178 ; *González et consorts c. Mexique*, par. 242.

<sup>36</sup> *Lenahan (Gonzales)*, par. 178 ; CIDH, « La situation des droits des femmes à Ciudad Juárez (Mexique) : le droit à ne subir ni violences ni discriminations » (« The situation of the rights of women in Ciudad Juárez, Mexico: the right to be free from violence and discrimination », 2003), par. 142 ; CIDH, « Accès à la justice pour les femmes victimes de violence dans les Amériques » (« Access to justice for women victims of violence in the Americas », 2007), recommandation n° 1.

<sup>37</sup> *Lenahan (Gonzales)*, par. 193.

<sup>38</sup> *Opuz*, par. 150.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 169.

<sup>40</sup> Voir CEDH, *A. c. Croatie*, requête n° 55164/08, arrêt du 14 octobre 2010, par. 78 et 79.

<sup>41</sup> Voir CEDH, *Hajduová c. Slovaquie*, requête n° 2660/03, arrêt du 30 novembre 2010, par. 52.

<sup>42</sup> Voir CEDH, *Kaluza c. Hongrie*, requête n° 57693/10, arrêt du 24 avril 2012, par. 64 à 67.

<sup>43</sup> CIDH, *Smith et Armendariz et consorts c. États-Unis d'Amérique*, rapport n° 81/10, affaire n° 12.562 (2010), par. 62 ; *Gonzales et autres c. États-Unis d'Amérique*, décision de recevabilité en date du 24 juillet 2007, par. 42 ; CIDH, « Accès à la justice », par. 26.

s'insère dans le cadre du droit de recours et peut servir des fins individuelles et sociales, avec des objectifs sous-jacents tels que la justice corrective, la dissuasion, le châtement et la justice réparatrice (A/HRC/14/22, par. 12). Les réparations, et notamment les mesures de satisfaction, de réadaptation, de garanties de non-répétition et d'indemnisation, devraient tenir compte de la problématique hommes-femmes, en particulier dans le cas des femmes victimes d'actes de discrimination et de violence<sup>44</sup>.

76. La lutte contre la violence à l'égard des femmes a pour fondement les principes généraux définissant la nature des droits de l'homme (universels, inaliénables, indissociables, interdépendants, intimement liés et garantissant l'égalité et la non-discrimination), et les principes relatifs au respect, à la protection et à la réalisation des objectifs en matière de droits de l'homme. De ce fait, la participation, l'intégration, l'état de droit et la responsabilité devraient être les valeurs essentielles guidant le comportement des États lorsqu'ils s'acquittent avec la diligence voulue de leur obligation d'éliminer la violence à l'égard des femmes.

77. La responsabilité qui incombe aux États d'agir avec la diligence voulue continue d'évoluer, dans une perspective cumulative et inclusive. Parmi les éléments à considérer à ce sujet figurent l'évaluation des obligations et des devoirs des États de prévenir la violence, la responsabilisation des acteurs étatiques et non étatiques, et la lutte contre les causes profondes de la violence et les sources croisées de discrimination effectivement présentes dans la vie des femmes. Pour éliminer la violence à l'égard des femmes, il est impératif de considérer la responsabilité de toutes les parties prenantes, de vérifier que les acteurs étatiques et non étatiques respectent leurs obligations et de faire d'eux les responsables directs de la prévention, de la protection et du changement. Le devoir de diligence en matière de droits de l'homme comporte celui de procéder à des enquêtes et d'évaluer si les principes relatifs aux droits de l'homme universellement reconnus s'appliquent au propre comportement de l'État et à la surveillance, par celui-ci, du comportement de tiers, qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations.

---

<sup>44</sup> *González et al.*, par. 446 et suiv.