



CONSEIL NATIONAL
DES FEMMES DU LUXEMBOURG

**Rapport alternatif 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)**

Conseil National des Femmes du Luxembourg, association sans but lucratif

RCS Luxembourg F1571

Siège social : 11A, boulevard Joseph II L-1840 Luxembourg | Tél : 29 65 25 1 | Fax : 29 65 24

e-mail : info@cnfl.lu CCPL: LU92 1111 0469 3988 0000

Table des matières

I. Introduction.....	3
II. Politiques intégrées et collecte des données	5
A. Stratégies et plans d'actions.....	5
B. Ressources financières	6
C. Soutien aux acteurs de la défense des droits des femmes	7
D. Organes créés ou désignés en application de l'article 10	7
E. Collectes de données.....	8
III. Préventions	9
A. Campagnes et programmes	9
B. Matériel d'enseignement	9
C. Programmes axés sur les auteurs de violence domestique	10
D. Programmes axés sur les auteurs d'infractions à caractère sexuel	10
E. Secteur privé, secteur des technologies de l'information et de la communication et médias.	10
F. Harcèlement au travail.....	11
IV. Protection et soutien	11
A. Services d'assistance et mesures légales disponibles	11
B. Services de soutien généraux.....	13
C. Mécanismes de plaintes collectives ou individuelles.....	14
D. Programmes axés sur les auteur.e.s d'infractions à caractère sexuel	15
E. Services de soutien spécialisés.....	15
1. Foyers d'hébergement pour femmes, filles et femmes avec enfants.....	15
2. Centres de consultation pour femmes, filles et femmes avec enfants.....	15
F. Permanences téléphoniques.....	16
G. Enfants témoins.....	17
V. Droit matériel	17
A. Cadre juridique	17
B. Orientations sur l'application du cadre juridique susmentionné.....	20
VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	21
A. Réponse des services responsables	21
B. Appréciation du risque	21
C. Assistance et soutien par les ONG ou autres acteurs de la société civile et conseillères ou conseillers en matière de violence domestique.....	21
D. Aide juridictionnelle gratuite pour les femmes victimes	21
Ressources	23
Annexe	24

I. Introduction

Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) est une association sans but lucratif créée en 1975. Il fédère actuellement 12 associations-membres. Son objet est :

- la défense et la promotion des intérêts des femmes,
- l'action contre toute discrimination fondée sur le sexe,
- l'action en faveur de la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes,
- l'action en faveur de l'intégration de la dimension du genre dans tous les domaines.

Le CNFL et le Ministère de l'égalité entre les femmes et les hommes (MEGA) sont liés par deux conventions – une pour le fonctionnement de ses services destinés à l'hébergement et à l'accompagnement de femmes et enfants victimes de violence domestique et une pour le fonctionnement de la structure en tant que telle et de ses actions de sensibilisation et de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes de façon générale.

D'emblée, il importe au CNFL de relever une préoccupation qui a également été exprimée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies en 2018, à savoir que « *le ministère de l'Égalité des chances¹ s'attache à promouvoir l'égalité des chances, adopte une approche neutre du point de vue du genre et n'accorde peut-être pas une priorité suffisante à la promotion de la femme en vue de parvenir à l'égalité des droits et à l'égalité réelle dans tous les domaines visés par la Convention* ».

[Politiques intégrées et collecte de données](#)

Malgré la création du PAN-égalité en 2020, peu d'actions effectives, de calendriers et de politiques publiques sont mis en place pour s'attaquer réellement à la diversité des violences faites aux femmes. Le PAN-égalité, trop vague pour être efficace, et les moyens financiers dérisoires du ministère de l'égalité (MEGA) (0,11% du budget de l'Etat) témoignent du manque de volonté de l'ensemble du paysage politique de thématiser les problèmes de violences envers les femmes et d'atteindre l'égalité effective. Ces thématiques sont reléguées au second plan des politiques publiques lesquelles, en matière de violence, sont centrées sur les violences domestiques.

Malgré une amélioration au cours des dernières années, force est de constater la persistance du manque de statistiques ventilées par sexe et ce notamment pour ce qui est des violences. En témoigne assurément la création récente d'un « Observatoire de l'égalité des femmes et des hommes » qui se limite à la mise en ligne de statistiques existantes alors que l'annonce de cet Observatoire laissait espérer la création d'un organe d'observation, d'analyse et de recherche en matière de genre et non pas d'une simple centralisation de statistiques existantes.

¹ Ancien intitulé du Ministère en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes

Concernant les violences, d'importants manquements persistent, comme l'inexistence de la notion de féminicide ou l'absence de données concernant les violences sexuelles, mutilations génitales féminines, etc. Ce retard handicape grandement l'action tant du MEGA que des associations.

Dans ce contexte, il importe de noter que la quasi-totalité du budget du MEGA est dédié à la nécessaire et importante mission d'accompagnement des victimes de violence domestique. Il manque cruellement des moyens pour mettre en place des politiques et campagnes dans d'autres domaines.

Prévention

Malgré l'accent mis par le MEGA et les associations sur la nécessité d'une prévention contre les violences à tous les âges, aucuns programmes ni formations ne sont systématiquement disponibles et dispensés, quel que soit le niveau scolaire ou domaine professionnel. Les rares actions de préventions sont organisées principalement par les associations et demeurent ponctuelles (Orange Week, intervention dans les médias, formation des forces de police etc.). Notons également qu'il n'existe aucun programme de prévention axé sur les auteurs de violences sexuelles et que les actions de préventions pour les auteurs de violences domestiques ne s'appliquent qu'après une procédure d'expulsion du domicile.

Protection et soutien

Le point fort du Luxembourg en matière de protection et de soutien des victimes est sa couverture en centre d'hébergement d'urgence pour femmes et enfants, avec une place en foyer pour 2 722 habitant.e.s environ, ce qui n'empêche néanmoins pas les listes d'attente. Cependant, il existe peu de services d'aides financières, à la formation, à l'emploi ou au logement gérées par l'Etat, et la quasi-totalité des services disponibles concernent les victimes de violence domestique. Les violences psychologiques, sexuelles, le harcèlement, les mutilations génitales féminines, l'avortement et le mariage forcés ne sont pas assez ciblés par les pouvoirs publics et les associations peinent à prendre le relais par manque de moyens. La continuité et l'accessibilité des permanences téléphoniques n'est pas encore optimale, et l'explosion des appels de victimes de violences domestiques seulement après la fin du confinement de mars 2020 témoigne de la marge d'amélioration des services d'aide et de soutien.

Droit matériel

Le cadre législatif du Luxembourg est relativement bien équipé pour lutter contre les violences domestiques, sexuelles, les mutilations génitales féminines, l'avortement et le mariage forcés, ce grâce à la ratification de la Convention d'Istanbul qui a permis la qualification d'un certain nombre de violences reprises par la Convention.

Les dispositions de la loi modifiée sur la violence domestique de 2003 permettent une procédure d'expulsion rapide et efficace, mais l'absence de légifération régulière depuis a conduit à des vides juridiques concernant les féminicides, globalement une législation très peu genrée quant aux questions de violences et le délai de prescription des viols de 10 ans est

réellement problématique compte tenu du temps de libération de la parole pour les victimes, qui souffrent pour certaines d'amnésie traumatique. Le manque de procédures spécifiques, autres que celle mise en place par la loi modifiée de 2003, diminue grandement l'efficacité de ce cadre législatif en pratique.

Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

Il n'existe pas d'unités spécialisées dans les violences envers les femmes, dans les forces de l'ordre tout comme auprès des tribunaux, ce qui s'avère très problématique pour les victimes. En effet, cela peut entraîner des inefficacités dans les procédures judiciaires, du dépôt de plainte au jugement, y compris dans l'appréciation du risque, en particulier dans le cadre de violences domestiques, ainsi que dans la prise en charge des victimes. La seule procédure spécifique existante est la procédure d'expulsion de 2003, et elle n'échappe pas à ce manque de spécialisation des services.

II. Politiques intégrées et collecte des données

A. Stratégies et plans d'actions

Le plan d'action national « Vivons l'égalité » en 2020 (PAN-égalité)² place l'égalité des genres comme priorité transversale des politiques publiques. Cependant, il n'offre qu'un cadre d'action très vague, comportant peu d'objectifs concrets, peu de mesures législatives et contraignantes, peu d'engagements définis concernant la prévention, pourtant placée au centre de ce plan, et aucune échéance précise. Certains projets proposés sont déjà mis en place depuis plusieurs années, comme le Comité de coopération des professionnels dans le domaine de la violence, analysant la législation et les procédures relatives aux violences domestiques, composé des représentant.e.s du MEGA, du ministère de la Justice, du ministère de la sécurité intérieure, du Parquet et de la Police, en place depuis le 24 novembre 2003. Aucun budget n'est annoncé, à l'exception de celui destiné aux foyers d'hébergement pour victimes de violence domestique. L'avis complet émis par le CNFL, consulté à l'occasion de la création de ce plan d'action, est joint en **annexe**.

Globalement, l'accent est mis sur les violences domestiques physiques et l'égalité professionnelle. Bien que reconnaissant le sexisme comme cause et conséquence des violences faites aux femmes, les mesures éducatives ou préventives restent peu concrètes ou partielles, et la diversité des violences est peu traduite dans les projets. La dimension transversale de l'égalité demeure vague tant dans la nature des projets que dans leur financement. Il est, par exemple, annoncé que l'Observatoire de l'égalité des femmes et des hommes se penchera sur des données relatives à l'éducation, l'emploi, la compatibilité entre vie professionnelle et vie privée, la prise de décision, le revenu, la santé, mais la seule violence au programme de cet observatoire est la violence domestique. Les actions contre les violences psychologiques et sexuelles telles que définies dans les articles 33 et 36 demeurent quant à elles quasi absentes. Il est pourtant inscrit dans l'accord de coalition 2018-2023 du

² <https://mega.public.lu/content/dam/mega/fr/publications/publications-ministere/2020/MEGA-plan-action-nation-egalite-WEB.pdf>

gouvernement³ que « les initiatives relatives à la prévention et la lutte contre la violence psychique et physique dans les domaines de la famille, de l'éducation et du travail seront intensifiées ».

A travers ce plan d'action, une certaine immobilité des pouvoirs publics au regard des violences autres que domestiques est constatée, accompagnée d'un repos sur ce qui est déjà acquis dans ce domaine. Les calendriers sont inexistantes, les financements flous et la traduction des projets et objectifs dans des actions efficaces semble compromise.

B. Ressources financières

Les dépenses du MEGA pour l'année 2019 sont de 19 492 563 € et 21 727 445 € en 2020, soit 0,11% du budget total⁴ de l'Etat. Les postes de dépense sont extrêmement inégaux : la participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres d'accueil et des services conventionnés pour personnes en détresse représente à elle seule plus de 80% de son budget en 2019 et 2020, et la rémunération du personnel représente le second poste de dépense. Bien qu'il finance en partie les actions d'organisations non étatiques œuvrant en faveur de l'égalité entre femmes et hommes, ces moyens servent en majeure partie à amortir les frais de rémunération du personnel, **si bien qu'il ne reste que peu de moyens, tant pour le MEGA que pour les organisations non étatiques pour mener à bien des actions concrètes.** La répartition des dépenses est à la fois la cause et la conséquence de la centralisation du débat et des politiques publiques autour des violences domestiques, au détriment d'autres formes de violence envers les femmes, traitées comme moins prioritaires et avec des moyens pour le moins modestes.

En outre, compte tenu de la situation économique particulière du Luxembourg, premier pays en termes de PIB par habitant, qui a atteint 114 704,59 USD en 2019 (source : Fonds Monétaire International), il convient de mettre en perspective le montant du budget alloué au MEGA et sa part dans le budget total avec un autre pays de la zone euro. En France, par exemple, le Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances dispose d'un budget de 1,116 milliards en 2020⁵, doublé par rapport à 2019. Sur base des dépenses de l'Etat, qui s'élevaient à environ 19 milliards d'euros en 2019 au Luxembourg et à 338 milliards pour la France, et proportionnellement au modèle de financement français (1,116 milliards en 2020 soit 0,33% du budget total), **le montant du budget alloué au MEGA devrait être supérieur à 62 millions d'euros, le triple du budget actuel.** Il s'agit là d'un objectif réaliste par rapport au budget de l'Etat luxembourgeois. Les moyens mis en œuvre témoignent de la relégation de la question de l'égalité entre femmes et hommes au second plan des politiques publiques.

Toujours en France, 72 % des 1,116 milliards d'euros, soit 834 millions d'euros sont alloués aux programmes de diplomatie culturelle et d'influence, de solidarité concernant des pays en développement et d'aide économique et financière au développement. 282 millions

³ <https://mega.public.lu/content/dam/mega/fr/societe/politique-niveau-national/Extrait-MEGA-accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

⁴ budget.public.lu

⁵ Crédits inscrits au DPT « politique de l'égalité entre les hommes et les femmes » en 2020, commission des finances du Sénat d'après le document de politique transversale.

restent à destination des politiques nationales, et parmi eux, 90 sont destinés à l'hébergement des femmes victimes⁶, soit environ 32% des seuls fonds à vocation nationale et 8% du budget total, ce qui représente un poids 10 fois moindre que dans le budget du MEGA (80%).

Le MEGA dispose de fonds insuffisants et très inégalement répartis, conduisant à un manque de moyens disponibles et mis en œuvre dans des actions concrètes en faveur de l'égalité et contre les violences multiples faites aux femmes, qui devraient pourtant être au premier plan des politiques du ministère. On peut partant considérer que, au regard des peu de moyens dont il dispose, le MEGA maximise autant que faire se peut son action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

C. Soutien aux acteurs de la défense des droits des femmes

Le soutien du MEGA aux acteurs de la défense des droits des femmes transparaît surtout dans le soutien financier apporté aux associations, et dans une moindre mesure, à travers leur consultation dans la création de ses politiques.

En effet, un nombre important d'associations sont conventionnées avec le MEGA⁷ (29 en tout, comprenant des foyers d'hébergement pour femmes, filles et femmes avec enfants, des centres de consultation pour femmes et filles, des centres de consultation pour femmes et hommes, filles et garçons). Cela leur fournit un financement qui varie de structure en structure, et permet au MEGA de déléguer une partie considérable de la mise en application des politiques d'égalité sur le terrain.

Lors de l'élaboration du PAN-égalité, plusieurs associations et organes de défense des droits humains ont été consultés mais peu de propositions ont été effectivement traduites dans le plan.

Notons que de l'aide concernant les logements dits de « deuxième phase » (post-foyer d'hébergement d'urgence) est partiellement fournie par les communes, ainsi que le Fonds de Logement à diverses associations. Le financement, quant à lui est pris en charge par le MEGA.

D. Organes créés ou désignés en application de l'article 10

Aucun organe n'a été créé ou désigné spécifiquement en application de l'article 10.

Le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence a été créé par l'article IV de la loi modifiée de 2003 contre la violence domestique, en amont de la Convention. Cet organe consultatif réalise chaque année un rapport⁸ visant à centraliser et étudier les données statistiques fournies par des représentant.e.s d'instances étatiques compétentes pour la mise en œuvre de la loi de 2003 (Police Grand ducale, tribunaux d'arrondissement), des services d'assistance aux victimes de violence domestique agréés (SAVVD, PSYea, Alternatives) et des services agréés prenant en charge les auteurs de violence domestique (Riicht Eraus). Il a pour mission d'examiner la mise en œuvre de la loi sur

⁶ « Ce que recouvre le milliard d'euros alloué au budget à l'égalité entre les femmes et les hommes ». Le Monde.fr, 17 octobre 2019. *Le Monde*.

⁷ Listing-der-services-et-structures-conventionnés-Octobre-2019-1.pdf

⁸ <https://police.public.lu/fr/publications/2020/rapport-au-gouvernement.html>

la violence domestique et ses éventuels problèmes, ainsi que de proposer des suggestions au gouvernement.

S'il procure des données indispensables aux actrices et acteurs œuvrant contre les violences domestiques, le Comité reste consultatif et le pouvoir de ses suggestions demeure limité, comme en témoigne l'immobilité du gouvernement quant à la nécessité de collecter des données statistiques et scientifiques sur les féminicides, malgré les demandes répétées du Comité dans ses rapports annuels.

A titre d'exemple, la situation est tout autre en Espagne, où de nombreux organes ont été créés en application, non pas de la Convention d'Istanbul, mais bien en amont, en application de la loi de 2004 dite « de protection intégrale », voire antérieurement. Ont été formés une Délégation du gouvernement contre les violences conjugales, l'Observatoire contre la violence domestique et de genre de l'administration judiciaire, l'Observatoire national de la violence contre les femmes et l'Institut de la femme et pour l'égalité des chances, tous rattachés au ministère de l'égalité ou au Conseil général du pouvoir judiciaire, et disposant chacun d'un budget entre 60 000 et 39 millions d'euros en 2019-2020. Toute proportion gardée, le Luxembourg est loin d'une telle efficacité dans sa création ou désignation d'organes politico-administratifs pour lutter contre les violences.

E. Collectes de données

En 2020 a été créé le Nouvel Observatoire de l'Égalité, inspiré du Gender Equality Index. A ce jour, des données sont disponibles concernant la violence domestique, l'emploi, et d'ici 2022-2023, sur la prise de décision, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, l'éducation, le revenu et la santé. Cependant, il manque actuellement de statistiques sur les féminicides, le harcèlement de rue, les viols etc., qui sont pourtant les violences faites aux femmes parmi les plus visibles. De plus, ce nouvel outil se limite à un « relevé statistique », dénomination qui aurait été plus appropriée.

Depuis 2005, seules 12 études portant sur l'égalité entre femmes et hommes ont été publiées sur le site internet du MEGA, dont une majorité portant sur l'égalité en général, en politique ou dans les représentations, mais peu sur les violences. A ce jour, la dernière étude scientifique à grande échelle portant sur les violences est celle du département de santé publique du Luxembourg Institute of Health datant de janvier 2015, intitulée « Violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg : étude des causes pour une prévention ciblée »⁹. Seul le rapport du Comité susmentionné fournit des données statistiques annuelles, mais encore une fois, uniquement concernant les violences domestiques.

Les rares études actuelles mettent l'accent sur les racines sociologiques du sexisme, avec par exemple le partenariat d'étude doctorale « From Stereotypes to Hostile Sexism - A Psychological Analysis of Conceptions about Gender » avec l'Université du Luxembourg dont les résultats paraissent sous forme de vidéo, ou encore en juin 2019, l'étude du MEGA « #lëtzstereotype18 » sur les stéréotypes liés aux sexes¹⁰.

⁹ <https://sante.public.lu/fr/publications/v/violence-domestique-lux-2015/violence-domestique-lux-2015.pdf>

¹⁰ <https://mega.public.lu/dam-assets/fr/societe/letzstereotype18/Letzstereotype18-Abschlussbericht.pdf>

La comparaison avec les pays voisins met en exergue le retard du Luxembourg en matière de collecte de données et le CNFL constate un clair manque de données statistiques précises, régulières et ventilées par sexe sur la diversité des violences faites aux femmes, exception faite de la violence domestique, mais dont l'étude pâtit de l'absence de recherches dans des domaines liés, comme les féminicides, les violences sexuelles, etc.

III. Préventions

A. Campagnes et programmes

La majorité de campagnes et de programmes mis en place par le gouvernement sont axés sur les violences domestiques. Toutefois, le site violence.lu renseigne de façon très claire sur d'autres types de violences tout en s'efforçant, une nouvelle fois, à présenter le sujet de façon neutre par rapport au genre. De même, on peut souligner que le MEGA finance depuis 5 ans la campagne Orange Week laquelle est organisée par le Conseil National des Femmes du Luxembourg et la section luxembourgeoise du Zonta International et qui vise à sensibiliser et mettre en lumière tous les types de violence contre les femmes. Cette campagne, se déroule du 25 novembre (journée internationale de l'élimination de la violence à l'égard des filles et des femmes) au 10 décembre (journée internationale des droits humains).

B. Matériel d'enseignement

Dans la communication du MEGA, l'accent est fortement mis sur l'importance de la socialisation et de la sensibilisation des jeunes aux stéréotypes genrés dans la perpétuation des inégalités, des comportements sexistes et des violences. Il est donc d'autant plus paradoxal qu'il n'existe à ce jour pas de programme dédié aux violences faites aux femmes à aucun niveau de l'enseignement public.

L'essentiel des programmes existants sont ponctuels, optionnels et gérés en grande partie par des organismes associatifs :

- La « Orange Week », qui dispose d'une couverture médiatique conséquente, mais dure seulement quelques jours.
- Le projet de « Théâtre éducatif dans la Prévention de la violence domestique » sur demande des communes, donc très ponctuel et optionnel.
- La campagne « Le guide de la santé affective et sexuelle des jeunes »¹¹ par le ministère de la Santé, le Planning familial, le ministère de l'Education nationale de l'enfance et de la jeunesse, Aidsberodung - Croix-Rouge luxembourgeoise (SIDA), pour lutter contre la violence sexuelle en général, pas spécifiquement contre les femmes.
- Les activités, outils et documentations du CeSaS¹²
- Des formations sur les violences domestiques et l'autonomisation sont dispensées aux femmes et enfants par le personnel éducatif et des intervenants des centres d'accueil pour victimes de violence domestiques (ex : Foyer Sud, Fraenhaus, etc.)

¹¹ <https://sante.public.lu/fr/publications/g/guide-sante-sexuelle-jeunes-fr-de-pt/guide-sante-sexuelle-jeunes-2015-fr.pdf>

¹² [Accueil — CESAS](#), accès 29 novembre 2021

Ces centres réalisent également des interventions à l'extérieur dans une mission de sensibilisation du grand public, à la radio, dans des établissements scolaires, etc. par exemple, de tels événements ont représenté 83h prestées par le Foyer Sud – Fraen an Nout en 2019¹³.

Malgré la reconnaissance de l'importance de la socialisation et de l'éducation dans la prévention des violences faites aux femmes, il n'existe pas de « matériel d'enseignement » généralisé et obligatoire dans les programmes d'études officiels concernant les violences, domestiques, physiques, sexuelles, le harcèlement, etc., et ce, quel que soit le niveau d'étude.

C. Programmes axés sur les auteurs de violence domestique

Les auteur.e.s de violence domestique conduisant à une expulsion, comme le dispose l'article 1017 du Nouveau Code de procédure pénal, sont tenu.e.s par la loi modifiée de 2003 sur les violences domestiques de se présenter dans les 14 jours suivant l'expulsion auprès du service « Riicht eraus » de la Croix-Rouge Luxembourgeoise, chargé du suivi des auteur.e.s de violence. Cependant, seuls 55% des auteurs de violence conduisant à une expulsion se sont présenté.e.s au « Riicht eraus » en 2019¹⁴. Ce service peut également être sollicité volontairement par des auteur.e.s, ce qui représente 40% de ces consultations, souvent à la suite d'une intervention policière n'aboutissant pas à une expulsion et à une injonction judiciaire. Depuis début 2021, le projet « *Ee Schrëtt géint Gewalt* » mené par Inter-Action avec l'aval du MEGA doit s'ajouter à ce service.

Néanmoins, il n'existe à ce jour pas de programme de formation réellement préventif, généralisé et systématique pour prévenir en amont les comportements amenant à devenir auteur.e de violence domestique.

D. Programmes axés sur les auteurs d'infractions à caractère sexuel

Il n'existe à ce jour aucun programme de formation préventif axé sur les auteurs d'infractions à caractère sexuel au Luxembourg.

E. Secteur privé, secteur des technologies de l'information et de la communication et médias

La prise de conscience de l'influence des médias dans la perpétuation du sexisme et des stéréotypes genrés est généralisée chez les acteurs de la lutte contre les violences faites aux femmes au Luxembourg.

Depuis 2010, le Luxembourg participe au Global Media Monitoring Project (GMMP) organisé tous les 5 ans, par l'intermédiaire du CNFL et du Cid | Fraen an Gender. Le rapport 2020¹⁵ pointe du doigt les avancées insuffisantes sur un laps de temps de 10 ans en matière d'égalité dans la présence et la représentation des femmes dans l'information, mais aussi sa fabrication. 23,9% des personnes évoquées dans les médias luxembourgeois sont des femmes, soit une augmentation de seulement 4,3 points de pourcentage en une décennie et la situation s'est même dégradée en matière de parité parmi les journalistes puisque seuls 30,2% des journalistes sont des femmes, contre 39,1% en 2010. Les femmes sont sous représentées

¹³ Rapport d'activité 2019.

¹⁴ Rapport 2019 du Comité de coopération des professionnels dans le domaine de la violence, disponible sur <https://police.public.lu/fr/publications/2020/rapport-au-gouvernement.html>

¹⁵ Rapport GMMP Luxembourg 2020

quantitativement dans les médias luxembourgeois, mais aussi qualitativement, car elles se concentrent dans des secteurs moins « prestigieux », et les thématiques de genres et d'égalité entre femmes et hommes représentent une part infime de l'information produite au Grand-Duché. Notons en revanche qu'aucune stéréotypie sexiste particulière n'a été relevée dans les médias luxembourgeois. Il est à souligner que la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes entend interpellier le conseil de presse luxembourgeois par rapport au GMMP. Sans avoir de détails sur cette démarche, il est fort probable qu'il s'agira, une nouvelle fois, d'une démarche de pure sensibilisation.

Pour ce qui est des publicités, le PAN-égalité prévoit de relancer les échanges avec le Conseil de la publicité sur l'impact de leur travail sur l'égalité entre les hommes et les femmes et sur le rôle de la Commission luxembourgeoise d'éthique en publicité (CLEP). Cependant, aucun calendrier n'est défini, et aucune sanction des publicités sexistes, bien qu'illégales, n'est évoquée, alors même que le Centre pour l'Égalité de traitement (CET) est compétent en la matière. Par ailleurs la CLEP, dans l'article 4 de son code de déontologie mentionne que « *La publicité n'a pas recours à une terminologie scabreuse ou lascive en relation avec le sexe. Elle s'abstient de toute reproduction d'actes de violence, notamment envers le sexe féminin.* » et peut être saisie par les consommateurs et les consommatrices si une publicité est jugée contraire à ce principe.

Aucun code particulier n'est en vigueur concernant les représentations féminines et l'égalité dans les médias sociaux.

F. Harcèlement au travail

Malgré le cadre juridique relatif au harcèlement sexuel et moral au travail existant de longue date, en 2018, seuls 17 cas de harcèlement sexuel ont été officiellement reportés à l'Inspection du travail et des mines, dont un seul aurait abouti à une plainte¹⁶. Les chiffres sont incertains étant donné le grand manque de statistiques sur la question au Grand-Duché, mais ils mettent en lumière la difficulté pour les victimes d'apporter des preuves des violences qu'elles subissent, l'usage de moyens de résolution alternatifs mieux adaptés aux besoins des victimes, l'absence d'une prévention coordonnée, systématique et efficace, et le manque de volonté d'une grande partie du secteur privé à reconnaître et lutter contre le harcèlement sexuel et moral dans le milieu professionnel.

Un manque de prévention en amont des violences est constaté, et ce de l'enfance à l'âge adulte, de l'école au milieu professionnel, sur tous les types de violence et en particulier les violences sexuelles, alors que l'accent est mis sur ce domaine dans le PAN-égalité.

IV. Protection et soutien

A. Services d'assistance et mesures légales disponibles

La plateforme www.violence.lu, gérée par le MEGA, propose des informations sur les services d'assistance et les mesures légales disponibles en anglais, français, luxembourgeois et portugais pour les victimes, témoins et auteur.e.s de violences. Le site centralise l'immense

¹⁶ « 17 cas de harcèlement sexuel officiellement recensés ». *Luxemburger Wort - Edition francophone*, 3 décembre 2019.

majorité des permanences téléphoniques regroupées par types de violences, un résumé de la Convention d'Istanbul, des informations d'ordre juridique claires et synthétiques pour chaque violence couverte par la Convention, tout en rassurant la victime et en évitant toute victimisation secondaire.

Des associations non-gouvernementales ont également mis en place des plateformes fournissant des informations sur les services d'assistance et les mesures légales à disposition des victimes.

En outre, la helpline 2060 1060 a été créée en mars 2020 par la Fondation Pro Familia, la Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO), infoMann (asbl actTogether), l'a.s.b.l Femmes en Détresse et le Conseil National des Femmes du Luxembourg, asbl (CNFL). Cependant, la création de cette ligne n'ayant pas été accompagnée d'un financement permettant d'embaucher le personnel nécessaire à un fonctionnement 24/7 en cas d'urgence, les associations susmentionnées ont seulement pu compter sur les moyens déjà limités dont elles disposent, si bien que les horaires de permanence de la ligne n'ont cessé de se réduire, l'efficacité du service n'est donc pas au rendez-vous et l'assistance aux victimes en pâtit. De plus, alors même qu'elle avait été créée au début du confinement en mars 2020 pour anticiper la forte augmentation de violence domestique pressentie, la vague de mobilisation de la ligne et des services d'aide aux victimes n'est arrivée qu'après la fin du confinement. Ce décalage entre les besoins urgents des victimes de violence domestique et la prise de contact avec les services d'assistance met en exergue un important problème d'accessibilité de ces services en cas de proximité continue et prolongée avec le proche violent. Sur la plateforme www.violence.lu, les fenêtres pop-up avec le numéro de la helpline, les fonctions de sortie rapide de la page vers le navigateur ou les indications de suppressions des traces numériques n'ont pas été suffisantes pour permettre aux victimes de faire entendre leur détresse et d'échapper au climat de violence. Des solutions avaient alors été expérimentées dans les supermarchés entre autres, où les victimes ont plus tendances à se rendre non accompagnées et peuvent donc disposer de la fenêtre d'autonomie nécessaire pour donner l'alerte. Il importe aussi de mentionner que l'appel à la helpline est retraçable via la facture de téléphonie, ce qui risque une mise en danger de la personne appelante.

De réels efforts ont donc été faits durant les derniers mois mais le potentiel d'amélioration demeure grand.

B. Services de soutien généraux

· **Assistance financière :**

Aucun service.

· **Services de logement :**

Couverture homogène du territoire en foyers et logements de deuxième phase (Femmes en Détresse, CNFL, Fondation Maison de la Porte Ouverte) pour femmes et enfants victimes de violence domestique principalement, et dans une moindre mesure, victimes de violence sexuelle et de la traite des êtres humains.

· **Services de conseil juridique :**

- Information et conseils disponibles gratuitement sur www.violence.lu et la helpline 2060 1060 et sur les différentes plateformes des associations (VISAVI, log-IN, etc.)
- Le service d'information juridique gratuit « Droits de la femme » du Parquet général sans rendez-vous tous les mercredis matin de 8h30 à 12h00 à la Cité judiciaire
- A la suite de l'expulsion d'un conjoint violent, les victimes sont contactées proactivement par le Service d'Assistance aux Victimes de Violence Domestique (SAVVD), qui prend en charge le suivi de la victime si une procédure judiciaire doit être lancée.

Il existe également une aide juridique gratuite mise en place par le ministère de la Justice et le Conseil national des avocats pour

- les ressortissant.e.s luxembourgeois ;
- les ressortissants étrangers autorisés à s'établir au Luxembourg ;
- les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (UE) ;
- les ressortissants étrangers assimilés aux ressortissants luxembourgeois en matière d'assistance judiciaire en vertu d'un traité international.
- de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vue du recouvrement des rémunérations dues en application du Code du travail.

· **Service d'assistance psychologique :**

- Assistance disponible gratuitement sur www.violence.lu et la helpline 2060 1060 et sur les différentes plateformes des associations (VISAVI, log-IN, etc.)
- Service d'Assistance aux Victimes de Violence Domestique (SAVVD), surtout après une procédure d'expulsion.
- Une assistance et un suivi psychologique sont proposés automatiquement aux femmes et enfants résidents en centre d'accueil pour femmes victimes de violences domestiques, sexuelles ou de la traite des êtres humains.

· **Service d'éducation et de formation :**

Aucun service particulier en dehors de réunions et de formations en centre d'hébergement avec les équipes éducatives et/ou des intervenants extérieurs.

· **Recherche d'emploi :**

Aucun service particulier en dehors de réunions et formations en centre d'hébergement.

· **Tout autre service pertinent :**

L'Umedo, l'Unité médico-légale de documentation de violences, créée par le ministère de la Santé en juillet 2018 permet aux victimes de violence corporelles d'établir un constat médical des blessures visibles et un relevé des traces biologiques pour qu'elles aient ces preuves à disposition lors d'une éventuelle poursuite judiciaire ultérieure. Ce service est disponible 24/24h et 7/7j.

Il existe donc relativement peu de services de soutien pour les femmes victimes de violence au Luxembourg. Ce manque est d'autant plus visible lorsqu'il est mis en perspective avec les services existants, par exemple, en Espagne depuis la loi de 2004 pour les victimes pouvant attester d'une décision judiciaire ou des services sociaux compétents :

- Droit à une assistance juridique gratuite ;
- Droit à l'assistance sociale intégrale (psychologique, sociale, etc.) ;
- Droit à des aides économiques spécifiques ;
- Droit à un accès prioritaire aux logements sociaux et aux maisons de retraite ;
- Droit à une réduction ou aménagement du temps de travail, à la mobilité géographique, au changement de site, à la suspension du poste avec maintien du contrat de travail, à la rupture du contrat de travail, ou encore à des programmes spécifiques d'accompagnement professionnel.

Le soutien aux femmes victimes de violences au Luxembourg n'inclut aucune aide financière spécifique, aucun soutien dans la recherche de logement autre qu'en foyers, aucune assistance concernant l'emploi, et se limite principalement à une assistance psychologique.

C. Mécanismes de plaintes collectives ou individuelles

Si urgence :

- Contact de la police au 113 par téléphone ou sms
- Intervention sur les lieux pour évaluer la situation
- Examen médical de la victime
- Si les critères sont remplis, transmission d'un rapport au Parquet qui juge ou non de l'expulsion de l'auteur présumé, pendant 14 jours à 3 mois

Sans urgence :

- Dépôt de plainte classique, soit au commissariat ou en ligne, soit directement auprès du Parquet

En dehors du protocole d'urgence pour les violences domestiques mis en place par la loi modifiée de 2003 permettant une instruction accélérée, il n'y a pour les femmes aucun

mécanisme de plainte collective ou individuelle spécifique en cas de violences. Aucun soutien particulier autre que psychologique n'est fourni.

D. Programmes axés sur les auteur.e.s d'infractions à caractère sexuel

Il n'existe à ce jour aucun programme de formation axé sur les auteurs d'infractions à caractère sexuel au Luxembourg.

E. Services de soutien spécialisés

1. Foyers d'hébergement pour femmes, filles et femmes avec enfants

Au nombre de 12, les foyers d'hébergement pour femmes, filles et enfants sont répartis sur l'ensemble du territoire national du nord au sud, à Luxembourg, Dudelange, Esch/Alzette, Wiltz, Helmsange et Eschweiler et représentent environ 230 places pour femmes et jeunes filles victimes de violence, domestiques ou autres, ainsi que pour futures et jeunes mamans, ou encore, dans une moindre mesure, les victimes de la traite des êtres humains. A noter que la grande majorité des foyers et centres d'accueil concernent une population victime de violence domestique et en situation psychosociale aigüe. La couverture uniforme du territoire et le nombre relativement élevé de places en foyers par rapport à la population n'empêchent pas de longues listes d'attente, comme en témoigne le nombre important de demande d'hébergement, et ce sur l'ensemble des foyers.

Les associations proposent également des logements encadrés dits de deuxième phase permettant un accès simplifié au logement pour les femmes sortant de foyer, ainsi que d'une procédure de bail glissant, qui permet de faire profiter une femme d'un contrat de bail à son nom après une première phase de sous-location via l'association.

Au dernier recensement de 2021, le Luxembourg compte 626 000¹⁷ habitant.e.s. Le pays dispose actuellement de 230 places en centres d'hébergement d'urgence pour femmes et enfants victimes de violence, soit environ une place pour 2 722 habitant.e.s. Le nombre de places est donc conforme aux préconisations d'une place familiale pour 10 000 habitant.e.s du paragraphe 135 du rapport explicatif de la Convention.

Toutefois, les séjours prolongés dépassant bien souvent les 3 mois habituellement accordés entraînent un allongement des listes d'attentes dans les centres d'hébergement et toutes les demandes de logement d'urgence ne peuvent être prises en charge. Par exemple, au Foyer Sud, 16 femmes ont vu leur demande refusée en 2019 et la Fondation Pro Familia n'a pu admettre que 12 nouvelles pensionnaires sur 216 demandes en 2020.

2. Centres de consultation pour femmes, filles et femmes avec enfants

Comme pour les foyers, le type de violence le plus présent dans les services de soutien de type centre de consultation est la violence domestique. De nombreuses asbl proposent un soutien psychologique, une information aux droits, une orientation administrative, un accompagnement dans la prise de décision, l'affirmation et l'autonomie.

¹⁷ <https://luxembourg.public.lu/fr/societe-et-culture/population/demographie.html>

F. Permanences téléphoniques

Le site internet www.violence.lu regroupe toutes les lignes d'écoutes en rapport avec les violences, accessibles sur l'ensemble du territoire, dont la helpline 2060 1060 accessible du lundi au vendredi de 12 à 20 heures et créée de concours par :

- Fondation Pro Familia
- Fondation Maison de la Porte Ouverte (FMPO)
- infoMann (asbl actTogether)
- a.s.b.l Femmes en Détresse
- Conseil national des Femmes du Luxembourg, asbl (CNFL)

Faute de moyens, les associations ne sont pas en mesure d'assurer les permanences les samedis et les dimanches. Celles-ci sont actuellement assurées par un service généraliste SOS Détresse¹⁸.

Violence physique, Violence psychologique, Violence domestique

- Urgence Service de secours, 112, gratuit, 24/7
- Police Grand-Ducale, 113, gratuit, 24/7
- Service national de prévention, de la criminalité de la Police Grand-Ducale (SNPC), 24 42 44 03 3
- Service d'Aide aux Victimes du Parquet Général, 47 58 21-627 et 621 326 595 (mobil)
- Femmes victimes de violence (Fraenhaus Femmes en détresse), 44 81 81, gratuit, 24/7
- Femmes victimes de violence (Foyer Paula Bové – FMPO), 49 10 17
- Femmes victimes de violence (Centre d'accueil – Fondation ProFamilia), 51 72 72 – 41
- Femmes victimes de violence (Foyer Sud Fraen a Nout – CNFL), 54 57 57
- Riicht Eras – Service de consultation et d'aide pour auteurs de violence, 27 55 58 00
- VISAVI (Femmes en détresse asbl) – Aide aux femmes en général et victimes de violence domestique, 49 08 77 1, gratuit, 9h00-17h00
- Aide aux femmes en général (Centre Ozanam – FMPO) 40 60 01 – 310
- Aide aux femmes en général (Fondation ProFamilia – Espace Femmes), 51 72 72 – 88
- Aide aux jeunes enfants et jeunes gens (Kanner a Jugendtelefon), 11 61 11
- Aide aux victimes de la criminalité (Wäissen Rank), 40 20 40
- Office National de l'Enfance, 24 77 36 96
- SOS Détresse, 45 45 45, gratuit, 11h00-23h00
- UMEDO – Unité médico-légale de documentation des violences (LNS), 621-858080

Violence sexuelle, Viol, Avortement forcé, Stérilisation forcée, Mutilation génitale féminine

- Info Viol, 48 59 76 58
- Planning Familial Luxembourg, 48 59 76, Esch/Alzette, 54 51 51, Ettelbruck, 81 87 87

Harcèlement obsessionnel et sexuel (y compris le « cyberharcèlement »)

- Mobbing ASBL, 28 37 12 12
- BeeSecure Helpline, 80 02 12 34

Autres numéros utiles

- Centre de médiation a.s.b.l., 27 48 34 1

¹⁸ [SOS Détresse \(454545.lu\)](http://SOSDétresse(454545.lu)), accès le 29 novembre 2021

G. Enfants témoins

Plusieurs services existent pour prendre en charge les enfants témoins et parfois victimes directes de violences domestiques.

Depuis 2017, lorsqu'un enfant de 0 à 17 ans est victime indirecte lors de la procédure d'expulsion, c'est-à-dire témoin de faits de violences domestiques, il est obligatoirement pris en charge par les centres de consultation psychologique pour enfants et adolescent.e.s victimes de violence PSYea et ALTERNATIVES. En plus de cette mission de prise en charge obligatoire des mineur.e.s lors d'expulsions, ils offrent des consultations psychologiques et éducatives sur rendez-vous, des groupes de paroles ainsi que des renseignements par téléphone à tous les enfants victimes directes ou indirectes de violences domestiques.

V. Droit matériel

A. Cadre juridique

Depuis la révision constitutionnelle de 2006, il est stipulé que **l'Etat veille à promouvoir l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité** entre les sexes. Il n'est pas ici question que l'Etat garantisse ou s'engage explicitement à atteindre l'égalité entre femmes et hommes, témoignant d'un manque de volonté manifeste tant du législateur que de l'exécutif à prendre leurs pleines responsabilités dans la lutte contre les inégalités et les actions nécessaires qui en découlent.

En outre, l'accent mis sur la loi modifiée du 8 septembre 2003 portant sur les violences domestiques et la faible légifération régulière dans le domaine de l'égalité sont synonymes de l'absence d'un réel intérêt proactif et constant sur les problématiques liées à l'égalité entre femmes et hommes et témoignent de la centralisation des politiques du Grand-Duché sur la violence domestique, sans pour autant la traiter dans un contexte plus global de violences multiples, ou comme cause et conséquence d'inégalités de genre.

Après la signature de la Convention d'Istanbul, la Chambre des députés a validé la loi du 20 juillet 2018 portant approbation 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, signée à Istanbul le 11 mai 2011, menant à sa ratification au 7 août 2018. Cette loi est l'acte le plus récent en matière de lutte contre les violences et pour l'égalité.

Violence psychologique :

A ce jour, aucun texte de loi luxembourgeois ne mentionne ni ne définit clairement la notion de violence psychologique telle que définie dans l'article 33, à savoir « lorsqu'il est commis intentionnellement, de porter gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne par la contrainte ou les menaces. »

Harcèlement :

Défini tel qu'apparaissant « lorsqu'il est commis intentionnellement, d'adopter, à plusieurs reprises, un comportement menaçant dirigé envers une autre personne, conduisant celle-ci à craindre pour sa sécurité. » dans l'article 34. Depuis 2009, le Code pénal luxembourgeois reconnaît et punit le harcèlement obsessionnel :

Art. 442-2.

(L. 5 juin 2009) Quiconque aura harcelé de façon répétée une personne alors qu'il savait ou aurait dû savoir qu'il affecterait gravement par ce comportement la tranquillité de la personne visée, sera puni d'une peine d'emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 à 3.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement.

Le délit prévu par le présent article ne pourra être poursuivi que sur plainte de la victime, de son représentant légal ou de ses ayants droit.

De plus, avant même la signature de la Convention, le Code du Travail s'était doté, avec la loi du 28 novembre 2006, d'importantes et extensives provisions relatives au harcèlement sexuel et au recours des victimes dans le cadre professionnel. :

Art. L. 245-2.

Constitue un harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail au sens du présent chapitre tout comportement à connotation sexuelle ou tout autre comportement fondé sur le sexe dont celui qui s'en rend coupable sait ou devrait savoir qu'il affecte la dignité d'une personne, lorsqu'une des conditions suivantes est remplie :

- 1. le comportement est non désiré, intempestif, abusif et blessant pour la personne qui en fait l'objet ;*
- 2. le fait qu'une personne refuse ou accepte un tel comportement de la part de l'employeur, d'un salarié, d'un client ou d'un fournisseur est utilisé explicitement ou implicitement comme base d'une décision affectant les droits de cette personne en matière de formation professionnelle, d'emploi, de maintien de l'emploi, de promotion, de salaire ou de toute autre décision relative à l'emploi ;*
- 3. un tel comportement crée un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant à l'égard de la personne qui en fait l'objet.*

Le comportement visé peut être physique, verbal ou non verbal. L'élément intentionnel du comportement est présumé.

Violence physique :

Selon l'article 35, la violence physique a lieu « lorsqu'il est commis intentionnellement, de commettre des actes de violence physique à l'égard d'une autre personne. »

Aucune perspective de genre n'est incluse dans le Code Pénal luxembourgeois concernant les meurtres, homicides et lésions corporelles volontaires ou non, le terme « féminicide » n'existe d'ailleurs pas dans la loi luxembourgeoise, et ce, malgré les nombreuses sollicitations des associations et du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la violence. En revanche, il existe de nombreuses provisions concernant les violences domestiques par conjoint.e ou autre membre de la famille, datant de la loi modifiée de 2003, témoignant de l'attention portée aux violences domestiques au Grand-Duché.

Violence sexuelle, y compris le viol :

Le Code Pénal luxembourgeois définit le viol comme tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit et par quelque moyen que ce soit, commis sur une personne qui n'y consent pas, notamment à l'aide de violences ou de menaces graves, par ruse ou artifice, ou en abusant d'une personne hors d'état de donner un consentement libre ou d'opposer la résistance (article 375).

Depuis la loi du 21 février 2013, le viol par conjoint.e, ex-conjoint.e ou partenaire est reconnu comme circonstance aggravante (article 377). L'âge du consentement est fixé à 16 ans par l'article 375 du Code Pénal.

A noter également que le délai de prescription pour de telles infractions est fixé à 10 ans à compter de la date du crime et de la majorité de la victime si celle-ci est mineure au moment des faits. En comparaison, en France, ce délai est de 20 ans si la victime est majeure et de 30 ans à compter de la majorité si la victime est mineure. En Belgique, il n'y a pas de délai de prescription si la victime de viol est mineure au moment des faits.

Il s'agit ici d'un manquement des plus criants en matière de lutte contre les violences envers les femmes et les filles. Le CNFL revendique, depuis de nombreuses années, un relèvement du délai de prescription à 30 ans à partir de la majorité des victimes. Ce délai de 30 ans devra évidemment également être d'application en cas de viol d'une personne majeure.

Mariage forcé :

Le Code Pénal, dans ses articles 387 à 389, condamne le contracteur et organisateur d'un mariage ou partenariat dans le seul but d'obtenir une autorisation de séjour. Plus spécifiquement si la violence du mariage forcé, l'article 389 reste ambigu sur les notions de violences et menaces, ne prenant pas en compte la violence non explicite de facteurs tels que la culture ou de l'éducation, et dispose que :

Art. 389.

(L. 4 juillet 2014) Celui qui, par des violences ou des menaces, a contraint quelqu'un à contracter un mariage ou un partenariat, est puni d'un emprisonnement d'un an à quatre ans et d'une amende de 20.000 euros à 40.000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

La tentative du délit est punie d'un emprisonnement d'un an à deux ans et d'une amende de 10.000 euros à 20.000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

Bien que les tentatives de mariage forcé soit érigées en infractions pénales, un vide juridique subsiste quant à l'article 37 paragraphe 2 de la Convention concernant le déplacement sur le territoire d'une Partie ou d'un Etat autre que celui où il réside afin de contracter un mariage forcé.

Mutilations génitales féminines :

Avec la loi du 20 juillet 2018 portant approbation de la Convention d'Istanbul, le Grand-Duché a érigé en infraction pénale la pratique et la facilitation des mutilations génitales féminines, tant pour les filles que les femmes, en détaillant clairement les mutilations en question comme étant perpétrer sur les labia majora, labia minora ou clitoris

Avortement et stérilisation forcés :

L'avortement forcé d'une personne, par tous moyens dont violences volontaires sans intention de provoquer l'avortement, est une infraction pénale. Cependant, il demeure un vide juridique complet quant à la stérilisation forcée.

B. Orientations sur l'application du cadre juridique susmentionné

Les modifications du Code de procédure pénale par la loi de 2003 ont permis la mise en place d'un protocole d'intervention policière rapide, mais aussi de réponse juridique accélérée du Parquet concernant l'expulsion et la prise en charge des auteur.e.s de violence domestique pour des situations d'urgence.

Si les protocoles d'application de la loi modifiée de 2003 sont clairs et efficaces pour traiter en urgence des situations de violence domestique, comme le montre les rapports annuels du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la violence¹⁹, concernant les autres formes de violences (harcèlement, violence sexuelle, mariage forcés, MGT, avortement et stérilisation forcés), le cadre juridique n'est pas doté de procédures particulières assurant son efficacité parmi les forces de l'ordre ou la justice, notamment en matière d'appréciation du risque, et les mesures de protection des victimes sont peu nombreuses.

L'exemple espagnol est, à notre sens, un bon exemple de mise en place de juridictions tant civiles que pénales spécialisées dans les violences faites aux femmes, d'unités de police spécialisées, ainsi que d'un travail en synergie des acteurs et actrices dans le domaine de la violence envers les femmes, allant au-delà d'un Comité consultatif. La plateforme VioGén, regroupant les forces de l'ordre, les institutions pénitentiaires, les tribunaux, les instituts de médecine légale, les bureaux d'aide aux victimes, les parquets, les sous-délégations du gouvernement, les services sociaux et les organismes de promotion de l'égalité permet une évaluation systématique des risques par des unités spécialisées à chaque dépôt de plainte, avec une réévaluation du risque tous les 3 à 60 jours selon le niveau de danger. Quel que soit ce dernier, des mesures de protection sont mises en place, telles que l'information du numéro de téléphone des forces de l'ordre à la victime, l'expulsion de l'agresseur du domicile familial, des mesures d'éloignement (bracelets électroniques), l'attribution de l'usage et de la jouissance du logement commun à la victime, la détermination du régime de l'autorité parentale pour protéger les enfants ou encore une protection policière physique 24/24h. 56 000 femmes bénéficiaient d'une ou plusieurs de ces protections en 2019²⁰.

Le Luxembourg ne dispose ni de tels organismes spécialisés permettant une meilleure prise en charge des victimes et une meilleure réponse judiciaire aux violences domestiques, ni d'une telle diversité de mesures de protection, se limitant à la procédure d'expulsion telle qu'énoncée plus haut, qui ne permet pas une réévaluation du risque ou un suivi sur le long terme après la période d'expulsion, et entraîne un risque élevé de récurrence de l'auteur de violences.

Un chiffre illustre la difficile implémentation du cadre juridique due au manque de procédures ou d'unités spécialisées dans les violences domestiques : **en 2019, 221 expulsions pour violence domestique ont été autorisées, ce qui correspond à un taux de 41,15%**. En Espagne la même année, 70% des ordonnances de protection demandées ont été accordées.

¹⁹ <https://police.public.lu/fr/publications/2020/rapport-au-gouvernement.html>

²⁰ <https://www.centre-hubertine-auclert.fr/sites/default/files/fichiers/cha-rapport-espagne-def-web2011.pdf>

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

A. Réponse des services responsables

La réponse des services responsables est impactée par l'absence d'unités spécialisées dans les violences envers les femmes parmi les forces de police et le Parquet, ainsi que par le manque de diversité des mesures de protection. En effet, si la procédure d'expulsion mise en place par la loi modifiée de 2003 est relativement efficace et rapide, l'expulsion du proche violent reste la seule mesure de protection dont peuvent bénéficier les femmes victimes de violences domestiques, mais n'est pas la réponse adaptée à toutes les situations de violence. Il n'existe pas d'autres mesures palliatives comme la notification au conjoint que la victime est sous protection judiciaire, ou plus sévère en fonction du danger de la situation, comme des téléphones « grand danger » ou une protection policière 24/24h pour la victime. La combinaison de ces deux facteurs pourrait expliquer la part très faible de jugements rendus sur des dossiers de violence domestique, ainsi que le rejet de plus de la moitié des demandes d'expulsion.

B. Appréciation du risque

A ce jour, l'appréciation du risque est principalement effectuée par les forces de police intervenant à la suite d'un appel d'urgence. Elles jugent de la dangerosité de la situation et s'il y a lieu d'en informer le Parquet afin de procéder à une expulsion pour 14 jours. Cette décision prend en compte la gravité de la situation et le risque de létalité. Le risque peut être réévalué dans le cadre d'une demande de prolongation de l'ordonnance d'expulsion jusqu'à 3 mois, mais en dehors de cela, une réévaluation de la situation ou une prise en compte des antécédents spécifiques des auteurs (comportement violent, abus d'alcool ou de stupéfiants récurrent) n'ayant pas été sanctionnées par une condamnation ou n'étant pas sanctionnables, n'est pas possible aujourd'hui. Ni le Parquet, ni la police n'ont un accès informatisé performant à des faits signalés plus de 3 ans avant la situation de violence domestique. De plus, ni les forces de police, qui ont pourtant la charge de l'évaluation primaire du risque et décident ou non d'engager une procédure judiciaire, ni les Parquets, sur qui reposent la réponse juridique et la protection de la victime, ne possèdent d'unités spécialisées pour l'appréciation du risque dans des situations de violence domestique ou tout autre type de violence.

C. Assistance et soutien par les ONG ou autres acteurs de la société civile et conseillères ou conseillers en matière de violence domestique

Les ONG sont les premières structures d'assistance et de conseil pour les victimes en cas de violence domestique. Bien qu'elles soient pour la grande majorité conventionnées avec le MEGA, elles assurent la gestion des foyers d'hébergement pour femmes et enfants victimes de violence domestique ou autre, ont mis en place des plateformes d'information et de conseil comme log-IN ou VISAVI, des permanences téléphoniques, etc. Même les service SAVVD ou de suivi psychologique des enfants victimes directes ou indirectes sont délégués à des associations sans but lucratif comme Femmes en Détresse. Les ONG sont aujourd'hui totalement indispensables à l'assistance sur le terrain des victimes de violence domestique.

D. Aide juridictionnelle gratuite pour les femmes victimes

Il n'existe pas au Luxembourg d'aide juridictionnelle gratuite mise en place spécifiquement pour les femmes victimes de violence. La seule aide juridictionnelle dont elles

peuvent éventuellement bénéficier est celle fournie par le ministère de la Justice et le Conseil national des avocats pour les justiciables à revenus modestes

A nouveau, le Luxembourg est loin derrière l'Espagne. En effet, avec la loi de 2004, le pays a mis en place un système de conseil juridique gratuit pour les victimes, ainsi qu'une représentation gratuite par un.e avocat.e de garde et un.e procureur.e, tous deux spécialisé.e.s dans le domaines des violences domestiques, et ce durant toutes les procédures administratives et judiciaires directement ou indirectement liées aux violences subies.

Ressources

EIGE

https://unece.org/fileadmin/DAM/Gender/Beijing_20/Luxembourg.pdf

https://mega.public.lu/content/dam/mega/fr/espace-presse/dossiers-presse/2015/etude-violence-domestique/Fr-Version-courte-finale-12_2_2015.pdf

<https://fmpo.lu/wp-content/uploads/2020/07/Rapport-dactivit%C3%A9-2019-Public.pdf>

<https://fed.lu/wp/wp-content/uploads/2021/06/Rapport-FED-2020-final.pdf>

Avis du Conseil National des Femmes du Luxembourg

concernant

le projet de loi No 7167

portant approbation 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 et modifiant

- 1) le Code pénal ;**
- 2) le Code de procédure pénale ;**
- 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique**
- 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

Introduction

Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) remercie Monsieur le Ministre de la Justice de l'avoir saisi pour avis sur cet important projet de loi.

Il félicite le gouvernement pour son engagement dans la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique. Ces violences sont des freins importants à la réalisation d'une société d'égalité entre femmes et hommes et il est important de les combattre de façon résolue.

Analyse du projet de loi

Remarque préliminaire :

Le CNFL constate que la violence à l'égard des femmes n'est pas définie dans le projet de loi. Il a déjà à plusieurs reprises regretté que les violences psychologiques et économiques ne sont pas explicitement prises en compte.

Le projet de loi sous avis représente l'opportunité de remédier à cette lacune grave dans notre législation.

Partant, il demande à ce que les définitions fournies par l'Article 3 de la Convention d'Istanbul soient intégralement intégrées au projet de loi visant à sa ratification.

Art. 1^{er}.

Cet article n'appelle aucun commentaire de la part du CNFL.

Art. 2.

Il est proposé de désigner le « Comité interministériel des droits de l'homme » comme organe de coordination pour ce qui est de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul le 11 mai 2011.

Le CNFL considère ce choix comme judicieux, d'autant plus que ce comité invite régulièrement les représentant-e-s des associations à lui communiquer leurs remarques et demandes.

Toutefois, le CNFL continue à regretter la dénomination de ce comité interministériel. Il serait, à son sens, plus exact de faire référence aux « droits humains ». Le terme « droits de l'homme », avec ou sans « H » majuscule, provient d'une époque où un certain nombre de droits humains étaient soit refusés, soit restreints pour les femmes (p.ex. droit de vote). Nos sociétés ont évolué depuis et il serait temps d'adapter la terminologie à ces changements. Est-il imaginable de désigner les droits humains de « Männerrechte » en allemand ou de « Men's rights » en anglais ? C'est pourtant ce qu'il est encore souvent fait dans la langue française.

Art. 3.

- 1) Il est projeté d'ajouter les termes *d'identité de genre* aux motifs de discrimination illicites à l'Art. 454 du Code pénal afin de mieux lutter contre les inégalités de sexe et les violences fondées sur le genre, notamment dues aux stéréotypes de genre.

Le CNFL souscrit à cet ajout qui permettra de lutter contre les discriminations que les personnes transidentitaires, transgenres et transsexuelles subissent. Ceci correspond d'ailleurs aux Directives européennes en matière d'égalité entre femmes et hommes.

- 2) Les mutilations génitales féminines (MGF) sont introduites en tant qu'infraction au Code pénal. Le Gouvernement répond, en ce faisant, à une revendication de longue date du CNFL.

Le fait que la compétence du/de la juge luxembourgeois-e s'étende aux faits commis en dehors du Grand-Duché de Luxembourg correspond aux revendications du CNFL en la matière.

Le CNFL regrette toutefois qu'il n'est fait mention d'aucune mesure visant à prévoir la possibilité de retenir une enfant sur le territoire luxembourgeois en cas de risque de MGF à l'étranger. La question sur la levée du secret professionnel, dans le respect de procédures existantes ou à définir, n'est pas non plus abordée par le projet de loi.

Le CNFL note, par contre, que sa revendication sur le délai de prescription permettant une sanction après l'âge adulte de la victime a été prise en compte.

Concernant sa demande qui consiste à prévoir les MGF en tant qu'élément fondant l'asile, le CNFL est d'avis que ceci s'appliquera après adoption du présent projet de loi, ce en application de l'Art.26. (3) c) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection en ce que les MGF pourront être considérées comme une « persécution ou une atteinte grave ». Il est toutefois d'avis qu'il serait plus clair de prévoir explicitement les MGF à cet article.

Dans ce contexte, le CNFL aimerait insister tant sur la nécessité d'établir des statistiques nationales sur les MGF que sur l'importance qu'il convient d'attribuer à la sensibilisation et à la formation.

Actuellement des campagnes de sensibilisation ciblées existent à l'attention des demandeurs et demandeuses de protection internationale. Le CNFL recommande toutefois d'étendre la sensibilisation à l'ensemble des résident-e-s sur le territoire du Grand-Duché.

Pour ce qui est des formations, un grand nombre de personnes peuvent être concernées par la problématique des MGF dans le cadre de leur travail. Il est important de leur proposer des méthodes d'action et de réaction quand elles se trouvent confrontées au problème, d'autant plus que ce phénomène est encore toujours très mal connu au Luxembourg.

Des formations spécifiques pourraient être envisagées à l'intention des catégories professionnelles suivantes :

- Personnel médical ;
- Personnel éducatif ;
- Personnel enseignant ;
- Services sociaux ;
- Forces de l'ordre.

Le CNFL plaide également pour l'édition d'un guide pratique s'adressant aux diverses professions concernées. De tels guides existent dans d'autres pays, en Belgique²¹ notamment.

Article 4 : Modification du Code de procédure pénale

- 1) Il est projeté d'étendre la compétence extraterritoriale au Luxembourg à l'avortement forcé, au mariage forcé et aux MGF. Le CNFL ne peut que souscrire à cet ajout.
- 2) En l'état actuel du droit, le délai de prescription de 10 ans de l'action publique en matière d'attentat à la pudeur et de viol commence à courir à partir de la majorité de la victime. Le projet de loi entend appliquer le même délai de prescription à l'avortement forcé tout comme aux MGF.

²¹ http://www.strategiesconcertees-mgf.be/wp-content/uploads/guide-mgf-fr_web1.pdf

Le CNFL souscrit à l'application d'un délai de prescription à compter de la majorité des victimes. Il pose toutefois la question sur la pertinence du délai de 10 ans.

C'est suite aux recommandations formulées par la « *Mission de consensus sur le délai de prescription applicable aux crimes sexuels commis sur les mineur-e-s* »²² qu'une proposition de loi « *tendant à rendre imprescriptibles les crimes et délits sexuels sur mineurs* »²³ vient d'être récemment déposée en France. La mission de consensus, quant à elle, recommande de porter le délai de prescription en France de 20 à 30 ans à compter de la majorité des victimes.

Nous notons qu'au Luxembourg, ce délai est actuellement de 10 ans.

Le CNFL recommande vivement l'étude du rapport de la mission de consensus qui fait notamment référence aux troubles d'amnésie traumatique comme obstacle à la dénonciation des faits dans le délai de prescription. Il se rallie aux recommandations formulées par le rapport et plus particulièrement au relèvement du délai de prescription à 30 ans à partir de la majorité des victimes. Ce délai de 30 ans devra évidemment également être d'application en cas de viol d'une personne majeure.

Article 5 : Modification de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique

Une pratique déjà largement répandue trouve son entrée dans la loi sur la violence domestique. Il s'agit de la remise d'une fiche informative sur les services prenant en charge les victimes et sur ceux prenant en charge les auteurs de violence domestique quand l'expulsion n'est pas accordée. Le CNFL approuve cette disposition.

Dans le contexte de l'actualisation des dépliants d'information actuellement en cours, le CNFL tient à apporter quelques précisions.

Il convient de distinguer deux types de prise en charge. D'une part, il existe des centres de consultations spécifiques pour les victimes et d'autres pour les auteurs. D'autre part, il existe des foyers d'accueil pour les femmes victimes de violence domestique (avec ou sans enfants). Le CNFL est d'avis qu'il convient de prévoir deux dépliants, un qui reprendra l'ensemble des centres de consultation et l'autre les foyers pour femmes victimes de violence domestique²⁴.

Pour ce qui est des femmes victimes de violences en dehors du cadre domestique, il conviendra de prévoir une documentation plus exhaustive. Celle-ci pourra se baser sur l'outil « *resolux* »²⁵ (Réseau Social Luxembourg) coordonné par l'association Info-Handicap. Une première étape serait d'analyser les possibles optimisations de cet outil et,

²²

http://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/04/Rapport_MissionConsensus_VF.pdf

²³ <https://www.senat.fr/leg/pp16-719.html>

²⁴ Il n'existe aucune structure pour les hommes victimes de violence domestique.

²⁵ <http://resolux.lu/>

dans un deuxième temps, d'en assurer la visibilité par des campagnes d'information régulières.

Le CNFL constate que le projet de loi répond à une de ses revendications de longue date. En effet, un nouvel alinéa sera inséré à l'article II de la loi sur la violence domestique, alinéa qui dispose « *Tout enfant victime directe ou victime indirecte, vivant dans le ménage doit être pris en charge par un service d'assistance aux victimes de violence domestique, spécialisé dans la prise en charge d'enfants victimes de violences* ». Le CNFL approuve cet ajout.

Article 6 : Modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Le projet de loi comprend deux modifications à apporter à la loi modifiée du 29 août 2008.

D'une part, il est projeté de permettre aux personnes victimes d'un mariage forcé et qui ont dû quitter le territoire sous la contrainte pour une durée supérieure à 6 mois de recouvrer un titre de séjour à leur retour sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Le CNFL approuve cet ajout.

En deuxième lieu, il est proposé d'ajouter les victimes de violence domestique parmi les personnes qui peuvent, selon l'article 78, paragraphe 3, demander une autorisation de séjour pour des raisons privées.

Le CNFL recommande d'ajouter les personnes qui refusent de quitter le territoire afin de protéger une mineure de Mutilation Génitale Féminine.

En outre, le CNFL note que, selon l'avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), la situation des personnes de pays tiers qui sont membres de famille d'un ressortissant de pays tiers ne sera pas protégée par les nouvelles dispositions.

Le CNFL demande à ce que la proposition de l'ASTI d'amender l'Art.75 de la loi soit suivie.

Remarques générales :

Le CNFL regrette que certaines de ses revendications formulées durant les travaux préparatoires au projet de loi n'ont pas été retenues. Plus particulièrement, il aimerait insister à ce que :

- La notion de viol par surprise²⁶ soit intégrée au Code pénal luxembourgeois. Il fait remarquer que cette notion figure d'ores et déjà explicitement dans d'autres pays tels que la France et la Belgique.

²⁶ La surprise consiste à obtenir des faveurs sexuelles en trompant la victime, ou quand la victime est endormie

- Le projet de loi N° 7008 soit amendé afin de reconnaître le système prostitutionnel pour ce qu'il est, c'est-à-dire une violence de genre. Il renvoie ici à son avis du 18 juillet 2016²⁷.

Le contexte actuel a mis à jour l'ampleur du harcèlement sexuel subi au quotidien par les femmes. Maintenant que la parole se libère enfin, le CNFL encourage le gouvernement à émettre des signaux clairs envers ce phénomène, ce par plusieurs voies. D'une part, le CNFL demande l'ajout de la verbalisation du harcèlement sexuel dans l'espace public. D'autre part, une vaste campagne d'information devrait être lancée sur la législation déjà existante en la matière.

Le CNFL aimerait revenir sur les compétences attribuées récemment à la « *Afferambulanz* ». Il recommande d'inclure toutes les violences physiques parmi les examens auxquels pourra procéder ce nouveau service.

Enfin, conscient que l'ensemble des mesures de sensibilisation figurant dans la Convention à ratifier ne trouvent pas leur place dans un projet de loi, le CNFL recommande la publication d'un relevé exhaustif de ses mesures.

Luxembourg, le 10 janvier 2022

²⁷

http://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Mag/149/646/164485.pdf