



Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

” Un outil
pour mettre fin
aux mutilations
génitales féminines



Convention d'Istanbul

À L'ABRI DE LA PEUR
À L'ABRI DE LA
VIOLENCE



Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

” Un outil pour
mettre fin aux
mutilations
génitales
féminines

Convention d'Istanbul

Version anglaise
*The Council of Europe Convention on Preventing and
Combating Violence against Women and Domestic
Violence – A tool to end female genital mutilation*
ISBN 978-92-871-7990-6

Les vues exprimées dans cette publication
sont de la responsabilité des auteurs et
ne reflètent pas nécessairement la ligne
officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette
publication ne peut être traduit, reproduit,
enregistré ou transmis, sous quelque forme et
par quelque moyen que ce soit – électronique
(CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie,
enregistrement ou de toute autre manière – sans
l'autorisation écrite préalable de la Direction
de la communication (F-67075 Strasbourg
Cedex ou publishing@coe.int) ou d'Amnesty
International (Secrétariat international).

Couverture : SPDP, Conseil de l'Europe
Photo : image de couverture, centre de
copyright : « United to END FGM », Lorenzo
Colantoni, ©END FGM European Network
Mise en pages : Jouve, Paris

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>
ISBN 978-92-871-8022-3

© Conseil de l'Europe - Amnesty International,
janvier 2015
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	4
REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION	6
PRÉVENTION DILIGENTE DES MGF	11
Prévention : définition générale	11
Prévention des MGF : que dit la Convention d'Istanbul ?	12
PROTÉGER ET SOUTENIR EFFICACEMENT LES FEMMES ET LES FILLES CONCERNÉES PAR LES MGF OU RISQUANT DE LE DEVENIR	21
Protection et soutien : définition générale	21
Assurer protection et soutien dans les cas liés aux MGF : que dit la Convention d'Istanbul ?	22
ENQUÊTER ET POURSUIVRE AVEC DILIGENCE	35
Enquêter et poursuivre : définition générale	35
Enquêtes et poursuites dans les affaires de MGF : que dit la Convention d'Istanbul ?	35
POLITIQUES INTÉGRÉES	45
Politiques intégrées : définition générale	45
Politiques intégrées sur les MGF: que dit la Convention d'Istanbul ?	45
CONCLUSION	51
ANNEXE 1 – ÉLÉMENTS À RETENIR	52
ANNEXE 2 – MÉCANISME DE SUIVI DE LA CONVENTION D'ISTANBUL – ORGANIGRAMME	55
ANNEXE 3 – LISTE DES INSTRUMENTS ET DES TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS	57
ANNEXE 4 – LISTE DES INSTRUMENTS ET DES NORMES PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE	58
BIBLIOGRAPHIE	59

Avant-propos

Les mutilations génitales féminines (MGF), violation grave des droits fondamentaux des femmes et des filles, sont un sérieux sujet de préoccupation pour le Conseil de l'Europe comme pour Amnesty International.

Des filles et des femmes sont exposées aux MGF dans le monde entier, y compris en Europe – fait que l'on n'a que trop tardé à reconnaître. Les gouvernements et les citoyens doivent se mobiliser contre les MGF. Il faut mettre en place une législation qui soit dûment appliquée par la police et les tribunaux. Les victimes et les personnes en danger doivent trouver des structures d'assistance efficaces, notamment des services de santé, pour répondre à leurs besoins.

Certes, quelques pays européens se sont efforcés de légiférer contre les MGF, ainsi que de mieux identifier et aider les filles et les femmes déjà victimes de cette pratique ou risquant de l'être, mais ces tentatives restent exceptionnelles et leurs effets trop limités. Rares sont les gouvernements qui apportent une réponse nationale globale – prévention, protection, poursuites judiciaires et mise à disposition de services adaptés – pour lutter contre les MGF.

Ce guide, produit conjointement par Amnesty International et par le Conseil de l'Europe, contribuera à inscrire la question des MGF à l'ordre du jour politique, ainsi qu'à concevoir des politiques et des mesures mieux à même de résoudre le problème des MGF et d'ouvrir la voie au changement.

Il s'inspire 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), adoptée en 2011. Ce traité offre aux Etats, qu'ils soient ou non membres du Conseil de l'Europe, le cadre favorable à une approche globale de la prévention et de la lutte contre ce type de violence.

La Convention d'Istanbul est le premier traité à reconnaître l'existence des MGF en Europe et la nécessité de les combattre systématiquement. Ce traité exige des Etats parties qu'ils intensifient les mesures préventives en s'adressant aux communautés concernées, mais aussi à l'ensemble du public et aux professionnels compétents. Il impose l'obligation d'offrir protection et assistance aux femmes et aux filles en danger quand elles en ont le plus besoin, et veille à ce que leurs besoins et leur sécurité soient toujours une priorité.

Le traité appelle à prévoir des services de soutien spécialisés et des ordonnances de protection juridique en faveur des femmes et des filles en danger. Pour garantir que les poursuites judiciaires prennent en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, la convention exige des Etats parties qu'ils érigent les MGF en infraction pénale et qu'ils veillent à ce que les enquêtes soient effectives et adaptées aux enfants. Avant tout, la convention veut que les mesures susmentionnées fassent partie intégrante d'une politique globale à mettre en œuvre à tous les niveaux de gouvernement et en coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de soutien.

Son caractère global fait de la convention un bon outil pour aborder concrètement la question des MGF, d'autant qu'elle intègre le droit et les normes internationales en matière de droits fondamentaux, ainsi que des pratiques prometteuses applicables au problème de la violence à l'égard des femmes. Aux décideurs, elle offre tout un arsenal de mesures, et aux ONG et à la société civile, une solide référence pour des actions de plaidoyer. Aux femmes et aux filles déjà touchées par les MGF, elle fait savoir que leur sort n'est pas oublié. Pour celles qui sont en danger, elle est un signal d'espoir.

La convention doit entrer dans la législation et la pratique de tous les Etats en Europe. Nous appelons tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'Union européenne à la signer, à la ratifier et à la mettre en œuvre – et nous appelons les ONG et la société civile à l'utiliser pour militer en faveur du changement.

Cette publication se propose de faire plus largement connaître la convention parmi ceux qui s'occupent des femmes et des filles exposées aux MGF, et parmi tous ceux qui s'emploient à y mettre fin. Nous souhaitons qu'elle débouche sur une réelle amélioration de la protection de l'intégrité physique de toutes les femmes et de toutes les filles.

Le changement exige courage et coopération. Amnesty International et le Conseil de l'Europe ont uni leurs efforts pour vous offrir un outil de changement. Nous espérons qu'il vous sera précieux.

M. Salil Shetty
Secrétaire général d'Amnesty International

M. Thorbjørn Jagland
Secrétaire général du Conseil de l'Europe

Remerciements

Ce guide n'aurait pu voir le jour sans le soutien des nombreuses personnes qui ont généreusement donné leur temps et leur expertise pour aider Amnesty International (AI) et le Conseil de l'Europe dans son élaboration. Elise Petitpas, membre du personnel de la Campagne européenne « END FGM » (Halte aux mutilations génitales féminines) lancée par Amnesty International, a préparé, organisé et rédigé le guide avec l'aide précieuse du Service de la dignité humaine et de l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe, en particulier de Johanna Nelles et Raluca Popa. D'autres membres de l'équipe d'Amnesty International, notamment Christine Loudes et Lisa Gormley, ont apporté leurs conseils et commentaires. Que soient tout particulièrement remerciés les partenaires de la Campagne européenne END FGM. Leur expertise et leur expérience dans le domaine se sont révélées cruciales pour conférer aux obligations de la convention un sens pratique totalement respectueux des sensibilités entourant les MGF. A noter que la Campagne européenne END FGM a pu voir le jour grâce au financement apporté par la Fondation « Human Dignity » (pour la dignité humaine).

Introduction

Les mutilations génitales féminines

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que 100 à 140 millions de femmes et de filles ont subi des mutilations génitales féminines (MGF), et que quelque 3 millions risquent chaque année d'y être soumises. La pratique des MGF est largement répandue dans de vastes régions de l'Afrique, dans certains pays du Moyen-Orient et dans certaines communautés d'Asie et d'Amérique latine. En Europe, elle est également fréquente parmi certaines communautés issues de pays où les MGF sont une tradition. Le nombre exact de femmes et de filles vivant avec des MGF en Europe reste inconnu, bien que le Parlement européen l'estime à environ 500 000 dans l'Union européenne (UE). On estime également à 180 000 le nombre de femmes et filles risquant de subir cette pratique chaque année¹. Pour les pays européens hors UE, il n'existe ni données ni estimations.

Les MGF peuvent prendre diverses formes et produire différents effets sur les femmes et les filles. Dans tous les cas, ces mutilations entraînent l'excision, la suture ou l'ablation de tout ou partie des organes génitaux féminins à des fins non thérapeutiques. Parce qu'elle mutile des parties corporelles saines, cette pratique a un effet néfaste sur la santé et sur le bien-être des femmes et des filles.

Les MGF se présentent sous plusieurs formes, qui diffèrent d'une communauté à l'autre. Selon sa classification² de 2008, l'OMS distingue quatre types de MGF :

- ▶ Type I – Ablation partielle ou totale du clitoris et/ou du capuchon du clitoris (clitoridectomie) ;
- ▶ Type II – Ablation partielle ou totale du clitoris et des petites lèvres, avec ou sans excision des grandes lèvres (excision) ;

1. Résolution du Parlement européen du 24 mars 2009 sur la lutte contre les mutilations génitales féminines dans l'UE [2008/2071 (INI)], disponible à cette adresse : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0161+0+DOC+XML+V0//FR.

2. Voir OMS, « Classification of female genital mutilation » (classification des mutilations génitales féminines), disponible à cette adresse (en anglais) : www.who.int/reproductivehealth/topics/fgm/overview/en/.

- ▶ Type III – Rétrécissement de l'orifice vaginal avec recouvrement par l'ablation et l'accolement des petites lèvres et/ou des grandes lèvres, avec ou sans excision du clitoris (infibulation) ;
- ▶ Type IV – Toutes les autres interventions nocives pratiquées sur les organes féminins à des fins non thérapeutiques, telles la ponction, le percement, l'incision, la scarification et la cautérisation.

S'appuyant sur cette classification de l'OMS, 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) introduit, à l'article 38, l'obligation d'ériger en infractions pénales les conduites suivantes :

Article 38 – Mutilations génitales féminines

Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infractions pénales, lorsqu'ils sont commis intentionnellement :

- a** l'excision, l'infibulation ou toute autre mutilation de la totalité ou partie des labia majora, labia minora ou clitoris d'une femme;
- b** le fait de contraindre une femme à subir tout acte énuméré au point *a* ou de lui fournir les moyens à cette fin;
- c** le fait d'inciter ou de contraindre une fille à subir tout acte énuméré au point *a* ou de lui fournir les moyens à cette fin.

CONSÉQUENCES DES MGF SUR LA SANTÉ

Parmi les conséquences immédiates des MGF, citons les hémorragies et les chocs septiques, la difficulté à uriner, des infections et, parfois, la mort. Outre la profonde douleur ressentie pendant et dans les semaines qui suivent l'opération, les femmes ayant subi des MGF endurent une variété de séquelles physiques, sexuelles et psychologiques : par exemple des douleurs chroniques, des infections pelviennes chroniques, le développement de cystites, d'abcès et d'ulcères génitaux. Peuvent aussi survenir une formation excessive de tissu cicatriciel, une infection du système reproducteur, une diminution du plaisir sexuel et des rapports sexuels douloureux. Bien que rares, les études scientifiques sur les conséquences psychologiques des MGF montrent que ces mutilations peuvent entraîner des troubles de stress post-traumatique, la crainte des rapports sexuels, une anxiété, une dépression et une perte de mémoire.

■ Les MGF sont une violation des droits de la personne humaine. Elles constituent une forme de violence à l'égard des femmes.

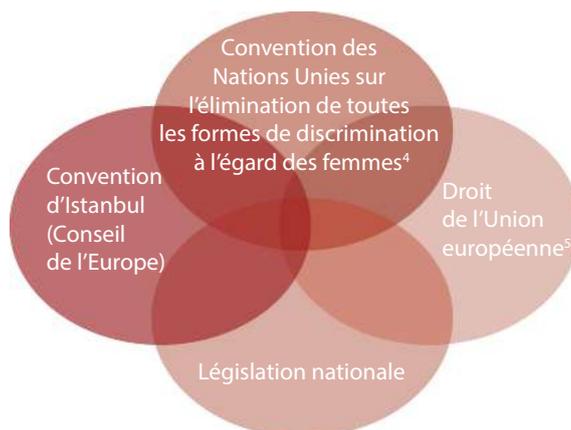
Les MGF, quelle qu'en soit la forme, sont reconnues internationalement comme une violation grave des droits fondamentaux des femmes et des filles. Cette pratique prive celles-ci de leur droit à l'intégrité physique et mentale, de leur droit de vivre sans violence, de leur droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, de leur droit de vivre sans discrimination fondée sur le sexe, de leur droit de ne pas être soumises à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et, enfin, de leur droit à la vie lorsque l'intervention a des conséquences mortelles.

” Il n'est pas contesté que le fait de soumettre un enfant ou un adulte à une MGF serait constitutif d'un mauvais traitement contraire à l'article 3 de la Convention [européenne des droits de l'homme].

Cour européenne des droits de l'homme³

3. Cour européenne des droits de l'homme, Décision sur la recevabilité de la Requête n° 43408/08 présentée par *Enitan Pamela Izevbehai et autres contre Irlande*, paragraphe 73.

Principales normes concernant la violence à l'égard des femmes et les MGF



Les MGF en Europe : quels enjeux ?

Des études⁶ ont montré qu'il reste encore en Europe de nombreux défis à relever avant de pouvoir mettre en place des politiques nationales et européennes adéquates en matière de MGF. Ces défis incluent :

- ▶ le manque de données et d'études permettant de déterminer exactement la prévalence des MGF et d'évaluer les besoins associés en termes de politiques et de services au niveau national ;
- ▶ la nécessité de prendre des mesures préventives et d'en évaluer l'incidence afin de s'assurer que ces mesures sont organisées de manière viable ;
- ▶ la nécessité de renforcer la capacité des professionnels (par exemple des secteurs sanitaire, social, éducatif et/ou judiciaire) susceptibles d'être en contact avec des femmes et des filles ayant subi (ou risquant de subir) des MGF à améliorer la protection de ces personnes ;
- ▶ la nécessité d'une approche commune pour mettre en œuvre les politiques de protection internationale et, au besoin, pour élaborer de nouvelles politiques européennes en conformité avec les normes et principes directeurs internationaux, afin de mieux protéger les femmes et les filles demandeuses d'asile pour des motifs liés aux MGF ;
- ▶ la nécessité de supprimer les obstacles empêchant les poursuites judiciaires dans les affaires de MGF, tout en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- ▶ le manque d'approche systématique dans la mise à disposition de services liés aux MGF et le besoin de services qui tiennent compte des spécificités culturelles ;
- ▶ la nécessité d'un meilleur engagement des communautés touchées et l'instauration de partenariats entre les acteurs concernés, notamment les organisations de la société civile (OSC), les gouvernements et les professionnels.

D'après les données les plus récentes publiées par le Conseil de l'Europe (2014)⁷ sur les moyens employés par les pays pour assurer la protection des femmes contre la violence en Europe (en termes de législation, de politique

4. La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son interprétation par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, telle qu'elle ressort de sa Recommandation générale n° 14 (1990) sur la circoncision féminine et sa Recommandation générale n° 19 (1992) sur la violence à l'égard des femmes ; voir également la Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur l'intensification de l'action mondiale visant à éliminer les mutilations génitales féminines, adoptée le 20 décembre 2012 (A/RES/67/146).

5. Le droit de l'Union européenne crée un cadre juridique pour les Etats membres de l'Union européenne uniquement. Néanmoins, plusieurs directives de l'Union européenne sont directement pertinentes, telles la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la Décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, la Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (également appelée « Directive Procédures »), la Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, et la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) (également appelée « Directive Qualifications » de l'UE).

6. EIGE (2013a), « Female genital mutilation in the European Union and Croatia » (mutilations génitales féminines dans l'Union européenne et en Croatie), Union européenne, Belgique; Leye E. et Temmerman M. (2008), « Female genital mutilation. A study of health services and legislation in some countries of the European Union », p. 175 ; HCR (2013b), « Trop de souffrance : mutilations génitales féminines et asile dans l'Union européenne – une analyse statistique » ; voir aussi la mise à jour publiée en mars 2014.

7. Depuis 2005, le Conseil de l'Europe observe dans quelle mesure les Etats membres mettent en œuvre la Recommandation Rec(2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence. Quatre cycles de suivi ont eu lieu à ce jour. Les résultats du quatrième cycle – auquel 46 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont participé –, ainsi qu'une analyse comparative des tendances structurelles, depuis 2005, sont disponibles dans ce rapport : Conseil de l'Europe (2014), Etude analytique des résultats du 4^e cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Strasbourg. Le rapport peut être consulté à cette adresse : www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Docs/Analytical%20Study%20FR.pdf.

et de services), l'on constate que les MGF restent loin derrière d'autres formes de violence à l'égard des femmes. Dix Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas introduit de sanctions juridiques, pénales ou autres contre les MGF. Toutefois, la prise en compte des MGF/excisions s'est nettement accrue ces dernières années. Alors qu'en 2010 seuls 10 Etats membres déclaraient prendre en compte les MGF dans leur politique nationale, ils sont 17 à le faire en 2014. Ces résultats traduisent une sensibilisation grandissante au problème en Europe par rapport aux années précédentes, où de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe estimaient que les MGF étaient une pratique rare ou inexistante dans leur pays. Espérons que la Convention d'Istanbul intensifiera encore cette tendance !

Ce guide entend exploiter le potentiel de l'instrument juridique le plus récent sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes : la Convention d'Istanbul. En tant que traité destiné à mettre fin à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, la convention s'applique aussi aux MGF. Le guide examine les dispositions de la Convention d'Istanbul qui concernent les MGF, et il montre comment elles peuvent et doivent être appliquées pour en finir avec cette pratique néfaste en Europe et au-delà.

La Convention d'Istanbul : un cadre commun et un outil pour mettre fin aux MGF

Ouverte à la signature en mai 2011, 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 marque une étape décisive sur la voie d'une Europe où les femmes seront à l'abri de la violence. La Convention d'Istanbul est en Europe le premier instrument juridiquement contraignant qui vise à prévenir la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à protéger les victimes et à punir les auteurs. Ce traité complet et contraignant reflète le droit international en vigueur, les bonnes pratiques et les pratiques prometteuses aujourd'hui appliquées pour éradiquer les violences faites aux femmes.

La Convention d'Istanbul vise plusieurs objectifs : protéger les femmes contre toutes les formes de violence ; contribuer à éliminer la discrimination à l'égard des femmes ; promouvoir une réelle égalité entre les femmes et les hommes ; concevoir un cadre global pour protéger et aider toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique ; et, enfin, mettre fin à l'impunité dont bénéficie ce type d'actes de violence.

La Convention d'Istanbul exige des Etats qu'ils préviennent, poursuivent et éliminent la violence physique, psychologique et sexuelle, notamment le viol, l'agression sexuelle et le harcèlement sexuel, le harcèlement, le mariage forcé, l'avortement forcé, la stérilisation forcée, les mutilations génitales féminines et le meurtre, y compris les crimes dits d'« honneur ». Tous ces actes sont autant de manifestations de violence fondée sur le genre qui visent à contrôler le comportement, la sexualité et l'autonomie des femmes, et qui sont communes à toutes les cultures. Bien que particulièrement frappantes du fait de leur gravité et de leur ampleur, il est important de reconnaître que les MGF ne sont qu'une des nombreuses formes de violence et d'injustice sociale dont souffrent les femmes à travers le monde.

Reconnaître que les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels sont indivisibles et interdépendants est un principe crucial pour s'attaquer aux multiples facteurs qui sous-tendent la perpétuation de toutes les formes de violence contre les femmes en général, et des MGF en particulier. Parce qu'elle est enracinée dans une approche fondée sur les droits fondamentaux et qu'elle promeut une approche globale et intégrée pour s'attaquer à toutes les formes de violence faites aux femmes, la Convention d'Istanbul est un cadre qui, correctement mis en place, permettra d'aider tous les Etats parties à accélérer les efforts déployés pour éradiquer cette pratique et contribuera à réaliser cet objectif : éliminer les MGF en l'espace d'une génération⁸.

La Convention d'Istanbul est ouverte à la signature et à la ratification des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, mais les Etats non membres et l'Union européenne (UE) peuvent aussi devenir parties au traité.

8. OMS (2008), « Eliminer les mutilations génitales féminines », Déclaration interinstitutions (HCDH, ONUSIDA, PNUD, UNCEA, UNESCO, UNFPA, HCR, UNICEF, UNIFEM, OMS) disponible à cette adresse : www.who.int/reproductivehealth/publications/fgm/9789241596442/fr/. Egalement rappelée dans la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'intensification de l'action mondiale visant à éliminer les mutilations génitales féminines, adoptée le 20 décembre 2012, A/RES/67/146.