



Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO



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

Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, électronique (CD-Rom, internet, etc.) ou 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).

Couverture :
Service de la production
des documents et des
publications (SPDP),
Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale de la DPDP.

© Conseil de l'Europe, février 2022
Imprimé au Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	11
INTRODUCTION	13
MÉTHODOLOGIE	15
CHAPITRE I – BUTS, DÉFINITIONS, ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION, OBLIGATIONS GÉNÉRALES	16
ARTICLE 2 – CHAMP D'APPLICATION DE LA CONVENTION	16
Introduction	16
Pratiques prometteuses	17
Difficultés	18
Questions propres à certaines Parties	20
ARTICLE 3 – DÉFINITIONS	20
Introduction	20
Difficultés	21
ARTICLE 4 – DROITS FONDAMENTAUX, ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION	22
Introduction	22
Pratiques prometteuses	22
Difficultés	23
Questions propres à certaines Parties	25
ARTICLE 5 – OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ET DILIGENCE VOULUE	25
Introduction	25
Difficultés	26
ARTICLE 6 – POLITIQUES SENSIBLES AU GENRE	26
Introduction	26
Pratiques prometteuses	27
Difficultés	27
Questions propres à certaines Parties	29
CHAPITRE II – POLITIQUES INTÉGRÉES ET COLLECTE DES DONNÉES (ARTICLES 7-11)	30
ARTICLE 7 – POLITIQUES GLOBALES ET COORDONNÉES	30
Introduction	30
Pratiques prometteuses	30
Difficultés	31
ARTICLE 8 – RESSOURCES FINANCIÈRES	33
Introduction	33
Pratiques prometteuses	33
Difficultés	34
ARTICLE 9 – ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET SOCIÉTÉ CIVILE	35
Introduction	35
Pratiques prometteuses	35

Difficultés	36
Questions propres à certaines Parties	38
ARTICLE 10 – ORGANE DE COORDINATION	39
Introduction	39
Pratiques prometteuses	39
Difficultés	40
Questions propres à certaines Parties	42
ARTICLE 11 – COLLECTE DES DONNÉES ET RECHERCHE COLLECTE DES DONNÉES (ARTICLE 11, PARAGRAPHE 1, ALINÉA A)	42
Introduction	42
Pratiques prometteuses	43
Difficultés	44
Questions propres à certaines Parties	47
RECHERCHE SUR LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES (ARTICLE 11, PARAGRAPHE 1, ALINÉA B)	47
Introduction	47
Pratiques prometteuses	48
Difficultés	48
Questions propres à certaines Parties	49
ENQUÊTES BASÉES SUR LA POPULATION (ARTICLE 11, PARAGRAPHE 2)	49
Introduction	49
Pratiques prometteuses	50
Difficultés	50
Questions propres à certaines Parties	51
CHAPITRE III – PRÉVENTION	52
ARTICLE 13 – SENSIBILISATION	52
Introduction	52
Pratiques prometteuses	52
Difficultés	54
Questions propres à certaines Parties	56
ARTICLE 14 – ÉDUCATION	57
Introduction	57
Pratiques prometteuses	57
Difficultés	58
Questions propres à certaines Parties	61
ARTICLE 15 – FORMATION DES PROFESSIONNELS	61
Introduction	61
Pratiques prometteuses	62
Difficultés	63
Questions propres à certaines Parties	66
ARTICLE 16 – PROGRAMMES PRÉVENTIFS D'INTERVENTION ET DE TRAITEMENT	66
Introduction	66
Pratiques prometteuses	66
Difficultés	67

ARTICLE 17 – PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ ET DES MÉDIAS	70
Introduction	70
Pratiques prometteuses	70
Difficultés	73
CHAPITRE IV – PROTECTION ET SOUTIEN	75
ARTICLE 18 – OBLIGATIONS GÉNÉRALES	75
Introduction	75
Pratiques prometteuses	76
Difficultés	76
ARTICLE 19 – INFORMATION	80
Introduction	80
Pratiques prometteuses	80
Difficultés	80
Questions propres à certaines Parties	81
ARTICLE 20 – SERVICES DE SOUTIEN GÉNÉRAUX	81
Introduction	81
Pratiques prometteuses	82
Difficultés	82
ARTICLE 22 – SERVICES DE SOUTIEN SPÉCIALISÉS	84
Introduction	84
Pratiques prometteuses	85
Difficultés	85
ARTICLE 23 – REFUGES	87
Introduction	87
Pratiques prometteuses	87
Difficultés	87
ARTICLE 24 – PERMANENCES TÉLÉPHONIQUES	89
Introduction	89
Pratiques prometteuses	89
Difficultés	89
ARTICLE 25 – SOUTIEN AUX VICTIMES DE VIOLENCE SEXUELLE	91
Introduction	91
Pratiques prometteuses	91
Difficultés	92
Questions propres à certaines Parties	93
ARTICLE 26 – PROTECTION ET SOUTIEN DES ENFANTS TÉMOINS	94
Introduction	94
Pratiques prometteuses	95
Difficultés	96
ARTICLE 28 – SIGNALEMENT PAR LES PROFESSIONNELS	97
Introduction	97
Pratiques prometteuses	98

Difficultés	98
Questions propres à certaines Parties	98
CHAPITRE V – DROIT MATÉRIEL	99
DROIT CIVIL	99
ARTICLE 29 – PROCÈS CIVIL ET VOIES DE DROIT	99
Introduction	99
Pratiques prometteuses	100
Difficultés	100
Questions propres à certaines Parties	101
ARTICLE 30 – INDEMNISATION	102
Introduction	102
Pratiques prometteuses	102
Difficultés	103
Questions propres à certaines Parties	104
ARTICLE 31 – GARDE, DROIT DE VISITE ET SÉCURITÉ	104
Introduction	104
Pratiques prometteuses	105
Difficultés	105
Questions propres à certaines Parties	108
ARTICLE 32 – CONSÉQUENCES CIVILES DES MARIAGES FORCÉS	109
Introduction	109
Pratiques prometteuses	109
Difficultés	109
Questions propres à certaines Parties	110
DROIT PÉNAL	110
ARTICLE 33 – VIOLENCE PSYCHOLOGIQUE	110
Introduction	110
Pratique prometteuse	111
Difficultés	111
Questions propres à certaines Parties	112
ARTICLE 34 – HARCÈLEMENT	112
Introduction	112
Pratiques prometteuses	113
Difficultés	113
Questions propres à certaines Parties	114
ARTICLE 35 – VIOLENCE PHYSIQUE	115
ARTICLE 36 – VIOLENCE SEXUELLE, Y COMPRIS LE VIOL	115
Introduction	115
Pratiques prometteuses	115
Difficultés	116
Questions propres à certaines Parties	118

ARTICLE 37 – MARIAGES FORCÉS	118
Introduction	118
Pratiques prometteuses	118
Difficultés	119
ARTICLE 38 – MUTILATIONS GÉNITALES FÉMININES	120
Introduction	120
Pratiques prometteuses	120
Difficultés	121
Questions propres à certaines Parties	122
ARTICLE 39 – AVORTEMENT ET STÉRILISATION FORCÉS	122
Introduction	122
Difficultés	122
Questions propres à certaines Parties	123
ARTICLE 40 – HARCÈLEMENT SEXUEL	123
Introduction	123
Pratique prometteuse	124
Difficultés	124
Questions propres à certaines Parties	125
ARTICLE 42 – JUSTIFICATION INACCEPTABLE DES INFRACTIONS PÉNALES, Y COMPRIS LES CRIMES COMMIS AU NOM DU PRÉTENDU « HONNEUR »	125
Introduction	125
Difficultés	125
Questions propres à certaines Parties	126
ARTICLE 45 – SANCTIONS ET MESURES	126
Introduction	126
Pratiques prometteuses	126
Difficultés	127
Questions propres à certaines Parties	127
ARTICLE 46 – CIRCONSTANCES AGGRAVANTES	128
Introduction	128
Pratiques prometteuses	128
Difficultés	128
Questions propres à certaines Parties	129
ARTICLE 48 – INTERDICTION DES MODES ALTERNATIFS DE RÉOLUTION DES CONFLITS OU DES CONDAMNATIONS OBLIGATOIRES	129
Introduction	129
Pratiques prometteuses	130
Difficultés	130
Questions propres à certaines Parties	132
CHAPITRE VI – ENQUÊTES, POURSUITES, DROIT PROCÉDURAL ET MESURES DE PROTECTION	133
ARTICLE 49 – OBLIGATIONS GÉNÉRALES	133
Introduction	133
Difficultés	134

ARTICLE 50 – RÉPONSE IMMÉDIATE, PRÉVENTION ET PROTECTION	134
Introduction	134
Pratiques prometteuses	134
Difficultés	137
ARTICLE 51 – APPRÉCIATION ET GESTION DES RISQUES	143
Introduction	143
Pratiques prometteuses	143
Difficultés	143
ARTICLE 52 – ORDONNANCES D’URGENCE D’INTERDICTION	145
Introduction	145
Pratiques prometteuses	146
Difficultés	146
ARTICLE 53 – ORDONNANCES D’INJONCTION OU DE PROTECTION	148
Introduction	148
Pratiques prometteuses	148
Difficultés	149
ARTICLE 55 – PROCÉDURES <i>EX PARTE</i> ET <i>EX OFFICIO</i>	150
Introduction	150
Pratiques prometteuses	151
Difficultés	151
ARTICLE 56 – MESURES DE PROTECTION DISPONIBLES AU COURS DES ENQUÊTES ET DES PROCÉDURES JUDICIAIRES	153
Introduction	153
Pratiques prometteuses	153
Difficultés	154
ARTICLE 57 – AIDE JURIDIQUE	155
Introduction	155
Pratiques prometteuses	155
Difficultés	155
CHAPITRE VII – MIGRATION ET ASILE	157
INTRODUCTION GÉNÉRALE AU SUJET DE L’ARTICLE 59 – STATUT DE RÉSIDENT	157
ARTICLE 59, PARAGRAPHE 1 – PERMIS DE RÉSIDENCE AUTONOME DANS DES SITUATIONS DIFFICILES	157
Introduction	157
Pratiques prometteuses	158
Difficultés	159
Questions propres à certaines Parties	161
ARTICLE 59, PARAGRAPHE 2 – PROTECTION DES VICTIMES CONTRE L’EXPULSION EN MÊME TEMPS QUE LES AUTEURS DES VIOLENCES	162
Introduction	162
Difficultés	162

ARTICLE 59, PARAGRAPHE 3 – PERMIS DE RÉSIDENCE RENOUELABLE EN FONCTION DE LA SITUATION PERSONNELLE OU DE LA COOPÉRATION AVEC LES AUTORITÉS	162
Introduction	162
Pratiques prometteuses	162
Difficultés	163
ARTICLE 59, PARAGRAPHE 4 – RÉTABLISSEMENT D’UN PERMIS DE RÉSIDENCE PERDU À CAUSE D’UN MARIAGE FORCÉ À L’ÉTRANGER	163
Introduction	163
Pratiques prometteuses	163
Difficultés	163
ARTICLE 60 – DEMANDES D’ASILE FONDÉES SUR LE GENRE	
ARTICLE 60, PARAGRAPHE 1 – LA VIOLENCE À L’ÉGARD DES FEMMES FONDÉE SUR LE GENRE EST RECONNUE COMME UNE FORME DE PERSÉCUTION	164
Introduction	164
Pratiques prometteuses	164
Difficultés	164
ARTICLE 60, PARAGRAPHE 2 – INTERPRÉTATION SENSIBLE AU GENRE APPLIQUÉE AUX MOTIFS DE LA CONVENTION	164
Introduction	164
Pratiques prometteuses	165
Difficultés	165
ARTICLE 60, PARAGRAPHE 3 – PROCÉDURES D’ACCUEIL SENSIBLES AU GENRE, SERVICES DE SOUTIEN POUR LES DEMANDEURS D’ASILE, LIGNES DIRECTRICES ET PROCÉDURES D’ASILE SENSIBLES AU GENRE	166
Introduction	166
Pratiques prometteuses	167
Difficultés	168
ARTICLE 61 – NON-REFOULEMENT	173
Introduction	173
Difficultés	173
CONCLUSION	175

REMERCIEMENTS

La présente publication n'aurait pas pu voir le jour sans le concours de nombreux experts qui ont apporté leurs connaissances et donné gracieusement de leur temps. Elle a été rédigée conjointement par Susana Pavlou, (chapitres I et II), Karin Heisecke (chapitre III), Virginia Gil Portoles (chapitre IV), Eileen Skinnider (chapitre V), Elisabeth Duban (chapitre VI), Maria Moodie (chapitre VII) et Francesca Montagna du secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul (le GREVIO et le Comité des Parties) au Conseil de l'Europe. Ce projet a été lancé, conceptualisé et géré par Francesca Montagna avec l'appui de Camille Goy.

INTRODUCTION

Depuis le lancement de sa première procédure d'évaluation de référence en 2016, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), organe indépendant responsable du suivi de la Convention d'Istanbul, s'est imposé comme une référence, au niveau national et international, dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. En effet, un large éventail de parties prenantes dans le monde, y compris des représentants d'États non parties, ont publiquement exprimé leur soutien et reconnu la valeur ajoutée de la Convention d'Istanbul et de son mécanisme de suivi pour la prévention, la protection et les poursuites concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Grâce à ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO apporte des conseils adaptés à la situation de chaque Partie à la convention désireuse de se mobiliser pour améliorer la prévention de la violence à l'égard des femmes, la protection des victimes et les poursuites contre les auteurs. Dans le même temps, il recense les pratiques prometteuses susceptibles d'inspirer tout gouvernement soucieux de garantir aux femmes et aux filles le droit à une vie sans violence. Le travail du GREVIO n'intéresse donc pas seulement la Partie qui fait l'objet de l'évaluation, car ses observations peuvent éclairer la voie à suivre pour d'autres Parties à la convention.

En décembre 2020, le GREVIO avait publié des rapports d'évaluation de référence sur 17 Parties, à savoir l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, Monaco, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie, l'Espagne, la Suède et la Turquie. Ces rapports d'évaluation sont qualifiés « de référence », car ils présentent une analyse complète du niveau de conformité des États parties à la convention et, plus précisément, l'examen détaillé des progrès accomplis et des lacunes relevées. Ils s'appuient sur des sources diverses, notamment un rapport étatique qui apporte des réponses à un questionnaire de référence standard du GREVIO, les informations fournies par des organisations de défense des droits des femmes, la société civile et des institutions nationales de protection des droits humains, une visite d'évaluation sur place effectuée par une délégation du GREVIO, et les commentaires de la Partie sur le projet de rapport d'évaluation de référence, tel qu'adopté en première lecture par le GREVIO.

À la lumière du corpus croissant de rapports d'évaluation de référence qui ont été publiés, le temps est venu de faire une pause, de dresser le bilan et de tirer profit de cette mine d'observations et de constatations en effectuant une évaluation comparative des rapports adoptés à ce jour. Les rapports publiés concernant la moitié des Parties à la Convention d'Istanbul, la présente évaluation comparative s'intitule Analyse horizontale à mi-parcours (l'« analyse »). Son objectif consiste à donner une vue d'ensemble des difficultés relevées par le GREVIO dans les Parties eu égard à chaque article de la convention et chaque sous-thème examiné, tout en relevant les questions propres à certaines Parties. L'analyse vise aussi à mettre en relief les pratiques prometteuses introduites par les Parties – en général, au moment de la signature ou de la ratification, qui enclenchent souvent une dynamique positive. Il est primordial d'insister sur ce point, car il en ressort, par des exemples concrets, que la Convention d'Istanbul accomplit ses promesses et permet aux Parties de lutter contre la violence à l'égard des femmes beaucoup plus efficacement que si elles étaient seules, sans un mécanisme multilatéral qui les

soutienne et les oriente. Ce constat est d'autant plus opportun que la convention fait actuellement l'objet de fausses informations et d'affirmations infondées.

La présente analyse vise donc à fournir un outil d'information sur la violence à l'égard des femmes en Europe à destination de tous ceux qui souhaitent prévenir et combattre efficacement la violence à l'égard des femmes sur la base de la Convention d'Istanbul ; elle s'adresse notamment, mais pas seulement, aux Parties à la convention, aux États non Parties envisageant de ratifier cet instrument, aux organisations de défense des droits des femmes, à la société civile au sens large et aux organisations internationales. Dans cette perspective, elle décrit l'ampleur des progrès réalisés dans les 17 Parties, mais aussi les domaines dans lesquels certaines difficultés persistent.

La présente publication contribue également à célébrer le dixième anniversaire de l'ouverture à la signature de la Convention d'Istanbul en mai 2011. Elle témoigne des multiples mesures qui ont été adoptées par les gouvernements, les services de soutien spécialisés pour les femmes et de nombreux autres acteurs pour défendre le droit de toutes les femmes et de toutes les filles de vivre une vie sans violence, et des orientations spécifiquement conçues par le GREVIO pour aider les gouvernements à progresser dans la mise en œuvre de la convention. Dans le même temps, la publication de cette analyse coïncide avec la mesure sans précédent prise par un État partie à la convention, la Turquie, qui a décidé de s'en retirer. En dépit de cet événement, la présente évaluation comparative tient compte du rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, car le document décrit les mesures adoptées en faveur de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul ainsi que les points à améliorer, et offre donc de précieux renseignements sur les mesures et actions entreprises en Turquie en vue de prévenir et de lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'analyse et les exemples figurant dans le présent document mettent en évidence que la convention, inscrite dans le cadre d'un ordre juridique multilatéral fondé sur les droits, est essentielle pour atteindre un niveau de protection des femmes et des filles plus élevé que celui assuré par les seuls États. En effet, l'élaboration de la Convention d'Istanbul a été motivée par le constat que les réponses nationales à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique variaient considérablement d'un État européen à l'autre et que leur portée était limitée, et par la prise de conscience de la nécessité de mettre au point des normes complètes harmonisées qui garantiraient le même niveau de protection des femmes et des filles sur tout le continent.

MÉTHODOLOGIE

La présente analyse couvre 17 rapports d'évaluation de référence publiés par le GREVIO jusqu'en décembre 2020 et portant sur l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, Monaco, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie, l'Espagne, la Suède et la Turquie. Étant donné le contexte spécifique de chaque Partie et l'étendue du champ d'application de la convention, ces rapports ne mentionnent pas systématiquement tous les articles de la convention. La présente analyse examine donc en priorité les articles de la convention mentionnés dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO, qui figurent aux chapitres I à VII.

Pour faciliter la lecture de la présente analyse, chaque article est divisé en sections qui, à leur tour, comportent plusieurs rubriques et sous-rubriques qui présentent clairement la ou les questions examinées. Les lecteurs peuvent ainsi naviguer aisément d'une section à l'autre pour trouver le thème ou la question spécifique qui les intéresse, de même que les constatations du GREVIO et les pratiques prometteuses associées.

Plus précisément, l'examen de chaque article de la convention débute par une introduction décrivant la disposition, telle qu'interprétée par le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul. Cette introduction est ensuite suivie, le cas échéant, de pratiques positives relevées par le GREVIO dans les Parties examinées – ces pratiques positives sont précédées de sous-rubriques qui indiquent le sous-thème spécifique auquel elles appartiennent. Les pratiques relevées sont qualifiées de « prometteuses » pour indiquer qu'elles offrent une approche intéressante de la mise en œuvre de la convention mais peuvent nécessiter du temps pour exploiter leur potentiel, être mieux adaptées ou déployées plus largement. Elles sont exposées dans la présente analyse car elles peuvent servir d'exemple pour d'autres Parties. Comme l'indique également l'introduction, certaines pratiques prometteuses ont été présentées au moment de la signature ou de la ratification de la convention, mettant en évidence la dynamique de changement insufflée par la Convention d'Istanbul.

Après les pratiques prometteuses, l'analyse de l'article se poursuit, avec une évaluation comparative des difficultés et des lacunes identifiées dans les 17 rapports d'évaluation de référence. Ici aussi, les difficultés associées à l'article sont divisées en rubriques et en sous-rubriques pour cerner clairement la question spécifique qui est traitée. Le présent document ne prétend pas à l'exhaustivité, mais vise à donner une vue d'ensemble solide des défis à venir pour les Parties à la convention. Lorsque des thèmes spécifiques sont traités en rapport avec un article de la convention, toutes les Parties ne sont pas citées systématiquement – seule une sélection des constatations jugées les plus pertinentes pour cette question spécifique est mentionnée. En effet, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO, fondés sur le contexte, les particularités et les problèmes spécifiques d'une Partie, ne couvrent pas toujours tous les aspects de l'article, mais accordent la priorité et la plus grande attention aux questions les plus pressantes dans un pays donné.

Enfin, l'analyse examine, le cas échéant, les questions qui concernent exclusivement certaines Parties, en présentant les constatations du GREVIO qui s'y rapportent. Ces questions sont considérées comme étant propres à la Partie spécifique, sans toutefois exclure que d'autres Parties qui n'ont pas encore été évaluées soient confrontées à des enjeux similaires. Dans ce cas de figure, l'analyse et les constatations qui en découlent peuvent fournir des orientations précieuses à ces Parties, en attendant qu'elles fassent l'objet d'une évaluation du GREVIO.



CHAPITRE I

BUTS, DÉFINITIONS, ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION, OBLIGATIONS GÉNÉRALES

Article 2 – Champ d’application de la Convention

Introduction

1. Compte tenu du champ d’application de la Convention d’Istanbul, tel qu’énoncé à l’article 2, paragraphe 1, la première évaluation de référence porte sur les mesures prises contre toutes les formes de violence à l’égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. Conformément à la définition posée à l’article 3, alinéa *a*, le terme de « violence à l’égard des femmes » désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d’entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée, alors que le terme « violence domestique » doit être compris comme désignant tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer, ou entre d’anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l’auteur de l’infraction partage ou a partagé le domicile de la victime, aux termes de l’article 3, alinéa *b*. Le chapitre V de la convention précise les formes de violence à l’égard des femmes qui doivent être érigées en infraction pénale (ou, le cas échéant, sanctionnées d’une autre manière). Ces formes sont la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines (MGF), l’avortement forcé et la stérilisation forcée, ainsi que le harcèlement sexuel.
2. L’article 2, paragraphe 2, encourage les Parties à appliquer également cette convention à la violence domestique commise à l’égard des hommes et des enfants. Les Parties demeurent ainsi libres de décider d’étendre l’applicabilité de la convention à ces victimes. Toutefois, la convention demande clairement aux Parties d’accorder une attention particulière aux femmes victimes de cette forme de violence, car elles sont touchées de manière disproportionnée. La Convention d’Istanbul souligne en effet que la violence domestique et la violence à l’égard des femmes doivent être comprises comme un phénomène fondé sur le genre. Cela s’explique par le caractère inégal des relations entre les femmes et les hommes, observé de tout temps, qui a conduit à la domination des hommes sur les femmes et figure parmi les causes profondes de la violence à l’égard des femmes. Ces formes de violence ont pour motivation principale la volonté d’exercer un pouvoir et un contrôle sur une femme, son corps, son esprit, sa situation économique, sa sexualité ou ses fonctions

procréatives. C'est pourquoi elles sont visées par la Convention d'Istanbul en tant que manifestations de la violence fondée sur le genre, c'est-à-dire commise à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes des manières disproportionnées. À ce titre, la violence à l'égard des femmes ne doit pas être assimilée à des actes de violence subis à titre individuel par des femmes, mais comprise comme un mécanisme social visant à maintenir les femmes dans une position de subordination par rapport aux hommes. Cela n'est pas valable pour les hommes qui subissent des violences dans les relations intimes.

Pratiques prometteuses

La Convention d'Istanbul en tant que moteur du changement

3. Une tendance positive qui a été observée dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence du GREVIO à l'examen de l'article 2 est que la ratification de la Convention d'Istanbul a joué un rôle moteur dans l'élaboration de politiques et d'une législation qui ne portent pas seulement sur la violence domestique mais ciblent les diverses formes de violence couvertes par la convention. L'Espagne, par exemple, a reconnu la nécessité d'élargir son approche politique et pris des mesures visant à étendre son action contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, au-delà de la violence domestique¹. En outre, à la suite de la ratification de la convention, des normes législatives et politiques plus exigeantes ont été introduites au niveau national dans un certain nombre de pays, notamment l'Andorre, l'Autriche, Malte, Monaco et le Portugal². Cette évolution montre bien la dynamique engendrée par la Convention d'Istanbul en faveur du changement ainsi que le degré élevé d'engagement des Parties.

Approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes

4. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO évaluent si la législation, les politiques et les mesures nationales prennent en compte la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes et les expériences spécifiques des femmes victimes de violences en ce qui concerne la garantie des droits inscrits dans la convention. Une approche clairement fondée sur le genre de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul a été observée en Andorre, en Espagne et en Suède³.
5. Bien que le constat concerne surtout la violence entre partenaires intimes, le GREVIO a félicité les autorités espagnoles pour la forte perspective de genre intégrée dans les lois et politiques, qui a renforcé la prise de conscience sociale du fait que la violence entre partenaires intimes et la violence domestique sont fondées sur le genre. Il a plus précisément salué leur rôle précurseur dans la mise en place d'un cadre juridique solide concernant la violence entre partenaires intimes, qui a inspiré d'autres pays européens. La loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre reconnaît pleinement la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes et insiste particulièrement sur la nécessité de donner aux femmes les moyens nécessaires non seulement pour prévenir cette violence mais aussi pour s'en libérer, notamment grâce à des mesures de soutien économique et en les aidant à démarrer une nouvelle vie indépendante. Le GREVIO a également relevé que le texte est l'un des rares exemples de législation en Europe (avec celui de la Suède, décrit dans le paragraphe ci-dessous) qui traite spécifiquement de la violence exercée par des hommes à l'égard de leur partenaire féminine, et qui offre aux victimes un large éventail de droits juridiques et socio-économiques. La loi organique 1/2004 est également un exemple d'innovation juridique, en ce qu'elle instaure, pour la première fois, des tribunaux spécialisés dans la violence à l'égard des femmes ayant compétence conjointe sur toutes les questions de droit civil et pénal liées à la violence entre partenaires intimes et les questions de droit de la famille qui en découlent. Le système permet ainsi de régler toutes les questions juridiques connexes au sein d'un même tribunal afin de limiter la victimisation secondaire et le traumatisme des victimes. Le GREVIO a également salué le pacte national contre

1. Voir les considérations du GREVIO sur le pacte national dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, paragraphe 8.
2. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 5 ; l'Autriche, paragraphe 9 ; Malte, paragraphe 9 ; Monaco, paragraphe 3 ; et le Portugal, paragraphe 3.
3. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 5 ; l'Espagne, paragraphe 7 ; et la Suède, paragraphes 6 et 7.

la violence fondée sur le genre, une feuille de route quinquennale visant à intensifier les efforts de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en regroupant une panoplie de mesures, et qui adopte aussi une approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes.

6. S'agissant de la Suède, le GREVIO a relevé dans son rapport d'évaluation de référence que la violence à l'égard des femmes est considérée comme une question d'égalité entre les femmes et les hommes et que la dimension de genre de cette violence est pleinement intégrée dans des documents officiels, des politiques publiques et, dans une certaine mesure, la législation. L'expression privilégiée est celle de « violence des hommes à l'égard des femmes » afin de souligner la dimension de genre du phénomène et elle est systématiquement employée dans tous les domaines pertinents de l'élaboration des politiques. Le GREVIO a noté que cette approche garantit la prise en considération de tous les types de violence physique, psychologique et sexuelle, ainsi que les menaces proférées par des hommes envers des femmes, y compris les formes d'intimidation, de domination, de contrainte et le recours à la force visant à imposer des systèmes de valeurs centrés sur la chasteté des filles et des femmes et le contrôle de leur sexualité pour défendre l'« honneur » de la famille (violence « liée à l'honneur »). La notion s'étend aussi à la commercialisation et à l'exploitation du corps de la femme dans les médias, la publicité et la pornographie, lorsque le but recherché consiste à développer l'idée de la subordination des femmes. Le GREVIO a salué cette approche, car elle s'attaque aux pratiques et aux productions d'une industrie qui perpétuent souvent des notions de subordination et de chosification des femmes, et contribuent largement à encourager des attitudes malsaines à l'égard de la sexualité des femmes et des hommes⁴.
7. En ce qui concerne l'Andorre, à la suite de la ratification de la Convention d'Istanbul, le champ d'application de la législation andorrane a été élargi de façon à couvrir des formes de violence à l'égard des femmes supplémentaires et à reconnaître la dimension de genre de cette violence. De nouvelles lois ont été adoptées, telles que celle pour l'égalité de traitement et la non-discrimination et celle sur les droits des enfants et des adolescents, qui couvrent des aspects relatifs à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des enfants, et reconnaissent le harcèlement sexuel et le harcèlement fondé sur le genre comme des formes de discrimination à l'égard des femmes ouvrant l'accès à certains recours, sans compromettre l'applicabilité des infractions pénales correspondantes. S'agissant des politiques relatives à la violence domestique, le GREVIO s'est également félicité de l'attention portée par les autorités andorranes aux femmes victimes de violences fondées sur le genre⁵.

Difficultés

De nombreuses formes de violence à l'égard des femmes demeurent ignorées des politiques publiques et au niveau de la mise en œuvre.

8. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a observé que la plupart des Parties disposent d'une législation couvrant différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, mais que les politiques et l'exécution des lois se concentrent principalement sur la violence domestique. C'est notamment le cas de l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, la Serbie, l'Espagne et la Turquie, que le GREVIO a vivement encouragés/exhortés, entre autres, à faire en sorte que les mesures prises en application de la Convention d'Istanbul s'attaquent à toutes les formes de violence à l'égard des femmes de manière globale et approfondie⁶.
9. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, la France et la Suède⁷, le GREVIO a observé une approche plus globale de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique.

4. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 6-7.

5. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 3-5.

6. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 3 ; l'Andorre, paragraphe 5 ; l'Autriche, paragraphe 9 ; Malte, paragraphe 9 ; le Monténégro, paragraphes 9 et 23 ; les Pays-Bas, paragraphe 42 ; la Serbie, paragraphes 7 et 26 ; l'Espagne, paragraphes 7-10 et 35 ; et la Turquie, paragraphe 44.

7. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 4 ; la France, paragraphe 3 ; et la Suède, paragraphe 6.

Il a constaté que, dans ces États parties, la législation et les politiques relatives à la violence à l'égard des femmes avaient évolué dans le temps, avec une succession d'avancées législatives et politiques qui ont permis d'élargir et de renforcer le cadre juridique et politique de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

10. Une approche plus globale de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, nuancée par de fortes restrictions, a été relevée dans des Parties telles que le Danemark, la Finlande, l'Italie⁸ et le Portugal. Au Danemark, le GREVIO a noté une tendance à axer les politiques publiques sur des formes de violence et des groupes de victimes spécifiques, sans aborder les questions d'ordre structurel qui concernent toutes les victimes dans le cadre d'un programme plus large de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes⁹. S'agissant de la Finlande, le GREVIO a salué l'adoption d'un premier plan d'action global multisectoriel dans le domaine de la violence à l'égard des femmes, avant d'observer que l'approche globale n'a pas été maintenue dans les plans d'action ultérieurs. En fait, les plans d'action supplémentaires adoptés par les autorités, concernant les MGF par exemple, ne s'inscrivent pas suffisamment dans le contexte d'une politique cohérente sur la violence à l'égard des femmes¹⁰. De la même façon, le GREVIO a noté un changement d'approche dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, à savoir que le plan d'action initial couvrant toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre a été remplacé par une nouvelle approche associant des mesures sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur la lutte contre la violence fondée sur le genre, dans le cadre d'une plus vaste stratégie à long terme. Cette nouvelle approche suscite des préoccupations, au sein de la société civile, selon lesquelles elle ne tiendrait pas véritablement compte des particularités de chacune des différentes formes de violence à l'égard des femmes¹¹.

Approche neutre du point de vue du genre

11. Comme indiqué précédemment, la disposition prévue à l'article 2, paragraphe 2, encourage les Parties à appliquer également la convention à la violence domestique commise à l'égard des hommes et des enfants. En outre, l'article 3 énonce une définition de la violence domestique qui est neutre du point de vue du genre et s'applique indifféremment aux victimes et aux auteurs des deux sexes. Toutefois, l'article 2 souligne que la violence domestique affecte les femmes de manière disproportionnée et se caractérise donc par une nette distinction des genres. Par conséquent, pour que les efforts continuent de porter essentiellement sur les diverses formes de violence fondées sur le genre et commises contre des femmes, au titre de l'article 2, il est important que les politiques et les mesures visent à lutter contre la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre lors de l'application de la convention et privilégient une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO examine donc, au regard de l'article 2 et de l'article 3 de la convention, si la législation, les politiques et les mesures nationales visant à faire valoir les droits garantis par la convention tiennent compte de la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes et des expériences spécifiques vécues par les femmes victimes de violences.
12. Dans 8 des 17 pays évalués à ce jour – l'Albanie, le Danemark, la Finlande, Monaco, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas et la Serbie, le GREVIO a critiqué la neutralité du point de vue du genre des dispositions juridiques et des documents d'orientation portant sur la violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique¹². Il a relevé qu'une telle approche néglige le fait que le genre constitue le motif principal de cette violence et que, par conséquent, les politiques et les mesures qui sont neutres du point de vue du genre ne répondent pas efficacement aux expériences spécifiques des femmes et des filles. En outre, comme l'a souligné le GREVIO, cette approche ne répond aux problèmes que pose la sécurité des femmes et des enfants, principales victimes d'actes de violence domestique commis par des auteurs de sexe masculin. Dans ses rapports d'évaluation de référence, il a donc exhorté/vivement encouragé les Parties à renforcer l'application d'une perspective de genre dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, y compris face à la violence domestique. Dans le même temps, le GREVIO a noté qu'en Autriche, la législation sur la violence domestique restait neutre sur le plan du genre, mais

8. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 8.

9. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 17-19.

10. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 19-22.

11. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal paragraphes 3-5.

12. Rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 8 ; le Danemark, paragraphe 6 ; la Finlande, paragraphe 3 ; Monaco, paragraphe 4 ; Malte, paragraphe 11 ; le Monténégro, paragraphe 8 ; les Pays-Bas, paragraphe 13 ; et la Serbie, paragraphe 7.

qu'une attention particulière était accordée aux femmes victimes par le biais d'un réseau de services d'aide aux victimes appliquant une forte perspective de genre, et en formant les professionnels en première ligne sur la dimension de genre de la violence domestique¹³. Il s'agit là d'une façon d'atteindre l'objectif de tenir compte des aspects de genre auxquels les femmes victimes de violences domestiques sont confrontées. Un autre exemple est l'approche du phénomène véritablement fondée sur le genre adoptée par l'Espagne et la Suède et décrite dans le présent chapitre à l'article 4, *Pratiques prometteuses, Approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes*.

Questions propres à certaines Parties

Passage d'une solide perspective de genre à une approche neutre du point de vue du genre

13. Il importe de noter que, dans un certain nombre de pays traditionnellement engagés dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes, les documents d'orientation et la législation sur la violence à l'égard des femmes sont passés d'une perspective de genre solide à une approche strictement neutre du point de vue du genre. Le constat se fait jour dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, le Danemark et les Pays-Bas, qui indiquent que la plupart des documents et des dispositions juridiques ne font pas de distinction entre les femmes et les hommes lorsqu'ils évoquent les auteurs et les victimes d'actes de violence¹⁴. Le GREVIO a exprimé ses préoccupations concernant cette approche qui rend difficile de déterminer dans quelle mesure ces politiques reposent sur l'idée que la violence à l'égard des femmes est à la fois une cause et une conséquence de l'inégalité entre les femmes et les hommes, et si la violence à l'égard des femmes est reconnue comme une forme de violence fondée sur le genre.
14. En outre, s'agissant des mesures relatives à la violence « liée à l'honneur », le GREVIO a noté une tendance inquiétante dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, à savoir que ce type de violence est davantage appréhendé comme une violence liée à une culture plutôt que comme une violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. Comme l'explique le GREVIO, non seulement cela empêche toute réponse globale, mais cela peut aussi perpétuer les stéréotypes associés à certaines minorités ethniques, qui risquent ainsi de faire l'objet de discriminations¹⁵.
15. Aux Pays-Bas, le fait de ne plus aborder la dimension de genre dans le discours sur la violence domestique, associé à la fusion des services de lutte contre la violence domestique et des services de protection de l'enfance, a engendré des politiques plus centrées sur les enfants victimes que sur les femmes victimes ; de nombreuses femmes victimes ont perdu toute confiance dans les systèmes d'aide en place¹⁶.

Article 3 – Définitions

Introduction

16. L'article 3 de la Convention d'Istanbul définit clairement les concepts essentiels à sa mise en œuvre, notamment la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, comme rappelé ci-dessus dans la section consacrée à l'article 2. La définition de la « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre », énoncée à l'article 3, alinéa d, vise à clarifier la nature de la violence couverte en expliquant qu'il s'agit de « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ». Ainsi, la violence visée par la Convention d'Istanbul diffère des autres formes de violence en ce que le genre de la victime en est la cause principale. Commise contre des femmes, cette violence est à la fois la cause et la conséquence de rapports de force inégaux, fondés sur des différences supposées entre femmes et hommes et menant à la subordination des femmes dans la sphère publique et privée.

13. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 7.

14. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 6 ; la Finlande, paragraphe 4 ; et les Pays-Bas, paragraphe 13.

15. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 17.

16. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 38-41.

Définition de la violence domestique

17. Parmi les difficultés relevées par le GREVIO figure la nécessité d'harmoniser la définition de la violence domestique énoncée à l'article 3, alinéa *b*, de la convention. Ainsi en Autriche, au Portugal et en Espagne, les définitions de la violence domestique n'englobent pas la violence économique¹⁷. À Monaco, la violence domestique est qualifiée en fonction de la relation entre l'auteur de l'infraction et la victime et couvre uniquement les conjoints ou les personnes vivant ou ayant vécu ensemble durablement¹⁸.
18. En outre, comme l'indique la section consacrée à l'article 2 de la convention, le GREVIO a critiqué l'approche neutre du point de vue du genre des dispositions juridiques et/ou des documents d'orientation portant sur la violence domestique en Albanie, au Danemark, en Finlande, à Monaco, à Malte, au Monténégro, aux Pays-Bas et en Serbie¹⁹. En Albanie, la lutte contre la violence domestique est solidement ancrée dans une perspective de genre sur le plan politique, mais moins sur le plan législatif, où l'infraction de violence domestique est classée parmi les atteintes criminelles « aux enfants, au mariage et à la famille », sans tenir compte de l'approche de la convention axée sur les droits humains et sur la dimension de genre²⁰. En Finlande, le GREVIO a noté que le Plan d'action pour la Convention d'Istanbul 2018-2021 ne contenait aucune définition de la violence domestique ou d'aucune autre forme de violence à l'égard des femmes et formulait les mesures à prendre sans distinction de sexe.

Définition de la violence à l'égard des femmes et violence fondée sur le genre

19. Du fait de cette neutralité généralisée du point de vue du genre, les concepts relatifs à la violence à l'égard des femmes ne sont pas définis ou sont mal définis dans de nombreuses Parties. En Belgique, à Malte et au Monténégro par exemple, la violence à l'égard des femmes n'est pas définie et le terme « violence fondée sur le genre » est privilégié, sans faire de distinction pour la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre²¹. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique et sur Malte, en particulier, le GREVIO a noté que les autorités emploient plutôt le concept de violence fondée sur le genre que celui de violence à l'égard des femmes, dans le but d'intégrer les hommes et les garçons ainsi que les femmes LGBTI par crainte de discrimination²². À ce sujet, dans son rapport sur la Belgique, le GREVIO a salué la volonté des autorités de mener une politique de lutte contre la violence fondée sur le genre en prenant en considération toutes les victimes sans discrimination, mais il a préconisé que des politiques et des mesures ciblent distinctement la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, afin que les actes de violence subis par les femmes ne soient pas invisibilisés et fassent l'objet d'un traitement adéquat. Il a également souligné dans ce sens qu'une telle approche ne tient pas compte des expériences spécifiques des femmes, ce qui ne permet pas de leur offrir une protection efficace.
20. Au Danemark et en Finlande, conformément à l'approche neutre du point de vue du genre adoptée dans ces pays, la législation ou les politiques ne comportent pas de définition sur la violence à l'égard des femmes ou la violence fondée sur le genre²³. Or le GREVIO a souligné que pour s'attaquer efficacement au problème, les politiques et la législation devaient reconnaître que la violence à l'égard des femmes est une violation des droits humains et une forme de discrimination à l'égard des femmes.
21. Enfin, dans certains États parties comme la Serbie et l'Espagne, le GREVIO a trouvé plusieurs définitions établies sur la violence à l'égard des femmes et expliqué que cela ne favorisait pas une compréhension harmonisée de la question²⁴. En Espagne par exemple, il a noté que de nombreuses définitions employées dans les 17 régions autonomes couvraient de multiples formes de violence à l'égard des femmes, mais que le large éventail de définitions retenues se traduisaient par une approche fragmentée de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, car elles couvrent des champs sensiblement différents²⁵.

17. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 8 ; le Portugal, paragraphe 8 ; et l'Espagne, paragraphe 12.

18. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 6.

19. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 8 ; le Danemark, paragraphe 6 ; la Finlande, paragraphe 3 ; Malte, paragraphe 11 ; Monaco, paragraphe 4 ; les Pays-Bas, paragraphe 13 ; et la Serbie, paragraphe 7.

20. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 9.

21. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 8 ; Malte, paragraphe 12 ; et le Monténégro, paragraphe 12.

22. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 8 ; et Malte, paragraphe 11.

23. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 6 ; et la Finlande, paragraphe 3.

24. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Serbie, paragraphe 10 ; et l'Espagne, paragraphe 14.

25. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 14.

Article 4 – Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination

Introduction

22. La convention reconnaît que l'inégalité entre les femmes et les hommes est une cause profonde de la violence à l'égard des femmes. L'article 4, paragraphe 2, de la convention affirme le principe d'égalité réelle entre les femmes et les hommes et appelle les Parties à condamner non seulement toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, mais aussi à consacrer le principe de l'égalité devant la loi, à veiller à son application pratique ainsi qu'à interdire la discrimination par la loi et à abroger toute législation ou pratique discriminatoire²⁶. Pour lutter efficacement contre la violence à l'égard des femmes, il convient de mettre en place des politiques et des mesures globales visant à instaurer l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes, en parallèle et en coordination avec des politiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.
23. L'article 4, paragraphe 3, de la convention exige des Parties qu'elles assurent la mise en œuvre des dispositions de la convention sans discrimination aucune. Cette disposition dresse une liste non exhaustive de motifs de discrimination et mentionne le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital et le statut de migrant ou de réfugié. L'obligation de garantir l'application efficace de la convention eu égard à toutes les femmes et les filles procède du constat que la discrimination exercée à l'égard de certains groupes de femmes et de filles victimes de violences par des membres des services répressifs, du corps judiciaire ou des prestataires de services, par exemple, reste répandue²⁷.

Pratiques prometteuses

Actions positives

24. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre et la Serbie, le GREVIO a salué les mesures législatives prises par ces Parties qui autorisent l'adoption de mesures spéciales pour assurer l'égalité effective entre les femmes et les hommes et/ou prévenir la violence fondée sur le genre et protéger les femmes contre cette violence, tout en veillant à ce que ces mesures ne soient pas considérées comme discriminatoires. Par exemple en Andorre, les articles 17 et 21 de la loi n° 13/2019 sur l'égalité de traitement et la non-discrimination promeuvent la mise en œuvre de mesures positives qui supposent le traitement différencié de certains groupes d'individus, dont les femmes, afin de corriger ou compenser une situation d'inégalité. La loi définit également certaines discriminations affectant spécifiquement les femmes comme la discrimination liée à la grossesse et à la maternité et le harcèlement sexuel et pose le principe de l'égalité salariale entre les femmes et les hommes²⁸. En Serbie, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit, entre autres, que les témoins ou les victimes de discrimination fondée sur le genre qui signalent de tels actes à une autorité compétente ne doivent pas subir de conséquences néfastes²⁹.

Décrire la violence à l'égard des femmes comme une question d'égalité entre les femmes et les hommes

25. Le GREVIO a salué l'Espagne pour ses lois novatrices, notamment la loi organique 1/2004, qui présente la violence entre partenaires intimes comme une question d'égalité entre les femmes et les hommes, une manifestation de l'inégalité entre les deux sexes ainsi que la violation des droits humains des femmes (voir l'analyse dans la section *Article 2, Pratiques prometteuses*)³⁰.

Discrimination intersectionnelle

26. Parmi les bonnes pratiques mises en avant par le GREVIO eu égard à l'article 4, paragraphe 3, de la convention figure la reconnaissance par les autorités espagnoles de l'importance d'examiner la

26. Rapport explicatif, paragraphe 50.

27. Rapport explicatif, paragraphes 52-54.

28. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 12.

29. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 13.

30. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 17.

situation des femmes exposées, ou risquant d'être exposées, à la discrimination intersectionnelle. En vertu de la loi organique 1/2004, la protection intégrale, y compris le droit à l'aide juridique et à des avantages socio-économiques, est disponible quel que soit le statut migratoire d'une femme en Espagne et il est en principe possible pour les femmes migrantes en situation irrégulière en Espagne de déposer une plainte pour violence entre partenaires intimes et de demander une ordonnance de protection³¹. Des mesures positives relatives à l'intégration de la perspective de genre sont décrites à la section *Article 6, Pratiques prometteuses, Intégration de la perspective de genre*.

Difficultés

Le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes (article 4, paragraphe 2)

La mise en œuvre pratique du principe d'égalité

27. Le principe d'égalité entre les femmes et les hommes est consacré dans la législation de la plupart des Parties examinées, y compris dans leur Constitution. Toutefois, en France et à Monaco, le GREVIO a relevé l'absence de mesures concrètes pour garantir l'application pratique des lois visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et à prévenir la discrimination à l'égard des femmes³². Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a également exhorté les autorités à renforcer considérablement les politiques et les mesures garantissant le respect effectif du principe d'égalité entre les femmes et les hommes³³. En effet, malgré des avancées législatives majeures, le GREVIO a constaté que d'immenses écarts subsistaient entre les femmes et les hommes dans plusieurs domaines. Il a noté que certaines lois et politiques étaient porteuses d'inégalités entre les femmes et les hommes voire de violences à l'égard des femmes, et que les femmes et les filles ne réclamaient pas toujours le respect de leurs droits faute de connaître les normes juridiques y afférentes³⁴.

Lien entre l'égalité de genre et la violence à l'égard des femmes

28. Comme indiqué ci-dessus, un dysfonctionnement commun a été relevé dans les rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas : ces pays mettent en œuvre une politique relativement ferme en matière d'égalité de genre, mais qui n'est pas coordonnée avec l'action de lutte contre la violence à l'égard des femmes³⁵. Ainsi, l'approche stratégique adoptée aux Pays-Bas et au Danemark dans leurs plans d'action nationaux est neutre du point de vue du genre et ne reconnaît pas la violence à l'égard des femmes comme une forme de discrimination exercée envers elles³⁶. En Finlande, l'entrée en vigueur de la convention n'a pas suscité de débats sur la nécessité d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'expérience spécifique des femmes victimes de violences, comme la mise en place de services de soutien spécialisés³⁷.

Discrimination intersectionnelle

Mise en œuvre non discriminatoire de la convention

29. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a de nombreuses fois identifié des lacunes dans la mise en œuvre non discriminatoire des dispositions de la convention (telle que prévue à l'article 4, paragraphe 3), notamment l'absence de réponses efficaces aux besoins des femmes appartenant à des groupes vulnérables, à savoir (entre autres) les femmes issues des minorités nationales, les femmes roms, les femmes migrantes, demandeuses d'asile ou réfugiées, les femmes en situation de handicap, les femmes sans permis de séjour, les femmes LGBTI, les femmes vivant en milieu rural, les femmes en situation de prostitution et les femmes ayant des problèmes de toxicomanie.

31. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 19.

32. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 20 ; et Monaco, paragraphe 12.

33. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 10.

34. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphes 2-5.

35. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphes 6-10 ; la Finlande, paragraphe 7 ; et les Pays-Bas, paragraphes 17-19.

36. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphes 6-10 ; et les Pays-Bas, paragraphes 20-21.

37. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 8.

30. S'agissant en particulier des femmes appartenant à une minorité ethnique ou nationale, le GREVIO a observé que, dans diverses Parties, les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes ne prennent pas toujours en considération la situation et les obstacles spécifiques auxquels ces groupes se heurtent. En Suède par exemple, bien que la lutte contre la violence à l'égard des femmes fasse l'objet d'une attention politique accrue, les mesures adoptées ne couvrent pas systématiquement les femmes sâmes, dont la situation et l'environnement culturel diffèrent considérablement de ceux de la majorité des femmes³⁸. À cela s'ajoute l'absence de recherches spécifiques sur l'étendue de la violence subie par ces groupes et le niveau général de méconnaissance par les autorités des spécificités, contraintes et obstacles culturels auxquels ces femmes sont confrontées lorsqu'elles demandent de l'aide. Des préoccupations similaires ont également été exprimées dans les rapports relatifs à l'Albanie, la Finlande, le Monténégro et la Turquie, à propos des femmes appartenant à d'autres groupes de minorités nationales et à d'autres groupes vulnérables³⁹. À propos de la Serbie, le GREVIO a relevé dans son rapport d'évaluation de référence que les femmes roms qui sollicitent de l'aide sont en butte à des croyances stéréotypées de la part des autorités, qui se traduisent souvent par des réponses insuffisantes. Ainsi, le mariage précoce ou forcé est souvent considéré comme une pratique culturelle qui n'exige pas nécessairement l'intervention de l'État⁴⁰.
31. D'après les rapports d'évaluation de référence du GREVIO, les femmes migrantes et demandeuses d'asile qui souhaitent signaler à la police des actes de violence se heurtent à des obstacles considérables à Malte, à Monaco, aux Pays-Bas, en Espagne et en Suède⁴¹ ; il en est de même en Belgique, au Danemark, en Italie, à Malte, aux Pays-Bas, en Espagne et en Suède⁴² pour ce qui est d'accéder à des services de soutien généraux et/ou spécialisés. S'agissant plus particulièrement des femmes qui n'ont pas de permis de séjour, au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, le GREVIO a constaté que l'aide dont elles disposent est extrêmement limitée, puisqu'elles ne peuvent pas accéder à des services sociaux généraux ou à d'autres services de soutien comme des refuges pour des raisons administratives⁴³.
32. La majorité des rapports d'évaluation de référence indiquent également que le signalement d'actes de violence et l'accès aux aides est particulièrement difficile pour les femmes en situation de handicap et les mères d'enfants en situation de handicap⁴⁴. Les obstacles rencontrés englobent l'inaccessibilité des locaux de police ; la formation insuffisante et les préjugés parmi les agents des services répressifs⁴⁵ ; et l'absence d'informations dans des formats accessibles sur les services de soutien disponibles⁴⁶.
33. Face à ce constat, le GREVIO a exhorté/vivement encouragé les Parties concernées à faire en sorte de garantir la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul sans discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés à l'article 4, paragraphe 3. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Belgique, la France, l'Italie, le Portugal et la Turquie, le GREVIO a également encouragé/vivement encouragé les Parties à intégrer systématiquement les questions liées au genre et à la violence fondée sur le genre dans les politiques et programmes généraux qui sont adaptés aux besoins spécifiques des groupes de femmes vulnérables victimes de discrimination intersectionnelle⁴⁷.

Participation des femmes exposées ou risquant d'être exposées à la discrimination intersectionnelle

34. Le GREVIO a maintes fois exprimé ses préoccupations quant au fait que les organisations représentant les femmes susceptibles de subir des formes multiples et croisées de discrimination ne participent pas à l'élaboration des politiques relatives à la violence à l'égard des femmes. En conséquence, il a encouragé/

38. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 13 et 15.

39. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 17 ; la Finlande, paragraphe 11 ; le Monténégro, paragraphe 18 ; et la Turquie, paragraphes 15-22.

40. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 16.

41. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 23 ; Malte, paragraphe 20 ; Monaco, paragraphe 16 ; les Pays-Bas, paragraphe 24 ; l'Espagne, paragraphe 20 ; et la Suède, paragraphe 201.

42. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 18 ; le Danemark, paragraphe 11 ; l'Italie, paragraphe 268 ; Malte, paragraphe 20 ; les Pays-Bas, paragraphe 24 ; et l'Espagne, paragraphe 20.

43. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 11 ; la Suède, paragraphe 16 ; et les Pays-Bas, paragraphe 24.

44. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 19 ; la Belgique, paragraphe 18 ; la Finlande, paragraphes 11 et 13 ; l'Italie, paragraphe 21 ; Malte, paragraphe 18 ; le Monténégro, paragraphe 9 ; les Pays-Bas, paragraphe 25 ; la Serbie, paragraphe 19 ; l'Espagne, paragraphe 22 ; et la Suède, paragraphe 16.

45. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 18.

46. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 19.

47. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 18 ; la Belgique, paragraphe 21 ; la France, paragraphe 26 ; l'Italie, paragraphe 27 ; le Portugal, paragraphe 18 ; et la Turquie, paragraphe 23.

vivement encouragé les Parties à prendre en compte la situation de ces femmes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, la Belgique, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et la Turquie⁴⁸.

Collecte de données sur des groupes spécifiques

35. Comme indiqué ci-dessus, le GREVIO a régulièrement relevé l'absence de recherches et de données spécifiques sur l'ampleur de la violence subie par les femmes exposées à une discrimination intersectionnelle. Cette situation se répercute sur les politiques qui sont élaborées et sur la possibilité pour ces groupes d'accéder à des services de soutien, des mesures de protection et la justice. Cette insuffisance de données a été mise en évidence dans 8 des 17 rapports d'évaluation de référence⁴⁹. Le GREVIO a donc appelé ces Parties à soutenir la recherche et à ajouter des indicateurs, lors de la collecte des données relatives à la violence à l'égard des femmes, concernant spécifiquement les femmes et les filles qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle.

Questions propres à certaines Parties

36. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a soulevé une question propre aux Pays-Bas, à savoir la tendance à considérer les violences infligées aux femmes noires, migrantes ou réfugiées comme un problème culturel nécessitant une approche sensible au genre et à la culture ; or la réponse des autorités à la violence dans les communautés blanches non migrantes est neutre du point de vue du genre. Selon le GREVIO, cette approche renforce les stéréotypes selon lesquels la violence à l'égard des femmes noires, migrantes ou réfugiées émanerait d'une culture collective violente et serait perpétrée par des hommes noirs, migrants ou réfugiés. Le rapport a également souligné que cette approche pouvait masquer certaines formes de violence, telles que celles commises par des hommes blancs à l'égard des femmes voilées, et ne reconnaît pas l'influence des rôles traditionnels dévolus aux femmes et aux hommes et les déséquilibres structurels de pouvoir entre les deux sexes dans la commission d'actes de violence à l'égard des femmes blanches non migrantes⁵⁰.

Article 5 – Obligations de l'État et diligence voulue

Introduction

37. L'article 5, paragraphe 1, énonce l'obligation pour l'État de s'abstenir de commettre tout acte de violence à l'égard des femmes et de faire en sorte que les autorités, les fonctionnaires, les agents et les institutions étatiques, ainsi que les autres acteurs qui agissent en son nom, respectent cette obligation⁵¹. L'article 5, paragraphe 2, consacre le principe fondamental de la diligence voulue concernant les actes couverts par le champ d'application de la convention qui sont commis par des acteurs non étatiques ; le texte exige plus précisément que les Parties agissent avec la diligence voulue afin de prévenir ces actes, d'enquêter sur ces actes et de les sanctionner, et garantissent la protection et la réparation des victimes. Cette exigence repose sur la reconnaissance du fait que le non-respect de cette obligation par les États porte atteinte aux droits humains et aux libertés fondamentales et empêche partiellement ou totalement les femmes de jouir desdits droits et libertés, engageant ainsi la responsabilité de l'État⁵².
38. La mise en œuvre de l'article 5 de la convention par les Parties est généralement abordée dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO aux chapitres V (notamment article 29) et VI (article 50). Seuls les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, l'Espagne et la Turquie traitent les obligations des autorités énoncées à l'article 5 de la convention dans la section consacrée spécifiquement à cet article.

48. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 18 ; l'Andorre, paragraphe 22 ; la Belgique, paragraphe 21 ; l'Italie, paragraphe 27 ; le Portugal, paragraphe 19 ; l'Espagne, paragraphe 24 ; et la Turquie, paragraphe 23.

49. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 18 ; l'Andorre, paragraphe 17 ; la Belgique, paragraphe 21 ; la France, paragraphe 26 ; l'Italie, paragraphe 27 ; Malte, paragraphe 17 ; le Portugal, paragraphe 19 ; l'Espagne, paragraphe 24 ; et la Turquie, paragraphe 23.

50. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 23.

51. Rapport explicatif, paragraphe 57.

52. Rapport explicatif, paragraphes 57-59.

39. Aux fins de la présente publication, cette section portera principalement sur l'obligation des Parties et de leurs agents de s'abstenir de tout acte de violence à l'égard des femmes. Cet aspect n'a été analysé que dans quelques rapports d'évaluation de référence, à savoir ceux portant sur la Turquie et, dans une moindre mesure, sur Malte, la Finlande et le Monténégro. L'obligation d'agir avec la diligence voulue afin de prévenir, d'enquêter, de punir et d'accorder une réparation pour les actes de violence à l'égard des femmes et les recours civils associés contre les autorités publiques qui ont manqué à leur devoir sont analysés aux articles 29 et 50 de la présente analyse.

Difficultés

Obligation de l'État de s'abstenir de tout acte de violence à l'égard des femmes

40. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a fait part de sa vive inquiétude à propos de l'incidence négative sur les droits des femmes de la crise politique traversée par le pays après la tentative de coup d'état et la déclaration de l'état d'urgence qui a suivi en juillet 2016⁵³. Il a notamment mentionné des affaires dans lesquelles, selon certaines sources, des femmes auraient été victimes de mauvais traitements en prison ou menacées de violences sexuelles par des membres des services répressifs, et indiqué que les mesures exceptionnelles en place depuis la déclaration de l'état d'urgence avaient installé un « climat d'impunité systématique pour les forces de sécurité ». Par ailleurs le GREVIO a fait état d'informations alarmantes selon lesquelles, lors des opérations militaires et antiterroristes menées par le Gouvernement dans le sud-est de la Turquie, des femmes avaient été l'objet de harcèlement, de violences sexuelles et de menaces. De plus, les photographies de femmes nues violées et/ou tuées avaient été diffusées sur les réseaux sociaux par les forces de sécurité comme moyens d'intimidation. Il a donc exhorté les autorités à respecter le principe selon lequel les acteurs étatiques devraient s'abstenir de commettre des actes de violence illégaux, y compris en réponse à des menaces à la sécurité supposées ou présumées et contre des femmes considérées comme des ennemis de l'État ou ayant un lien de parenté avec des personnes considérées comme telles.
41. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO a relevé qu'il n'avait pas connaissance de condamnations prononcées contre des fonctionnaires ou des acteurs agissant au nom de l'État pour des actes de violence visés par la convention, commis dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande, le GREVIO a noté dans son analyse de l'article 29 que le Conseil national de la police était en train de revoir ses lignes directrices concernant les mesures disciplinaires qui peuvent être prises à l'égard de policiers reconnus coupables de comportements délictueux, y compris de violences domestiques⁵⁴. S'agissant du Monténégro, le GREVIO a exprimé son inquiétude dans le rapport d'évaluation de référence face à la clémence avec laquelle les autorités compétentes traitent des membres des services répressifs ayant commis des actes de violence à l'égard de femmes, en les sanctionnant davantage par des mesures disciplinaires et des amendes que par des poursuites pénales, ce qui leur permet de rester agents des services répressifs⁵⁵.

Article 6 – Politiques sensibles au genre

Introduction

42. L'obligation imposée aux Parties par l'article 6 de la convention est double. D'une part, les Parties sont appelées à inclure une perspective de genre dans l'élaboration des mesures de mise en œuvre de la convention et dans l'évaluation de leur impact. D'autre part, elles sont appelées à promouvoir et à mettre en œuvre des politiques en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'autonomisation des femmes⁵⁶. Les politiques sensibles au genre doivent viser à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes *de jure* et *de facto*, et reposent sur le principe selon lequel l'inégalité entre les femmes et les hommes est à la fois une cause profonde et une conséquence de la violence à l'égard des femmes⁵⁷.

53. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 24.

54. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 139.

55. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 157.

56. Rapport explicatif, paragraphes 61-62.

57. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 32.

Les obligations prévues au titre de l'article 6 de la convention renforcent l'article 4, paragraphe 2, qui condamne et interdit toutes les formes de discrimination. Ces questions étant souvent examinées dans le cadre de l'article 4, paragraphe 2, de la convention, seuls huit rapports d'évaluation de référence ont analysé précisément la mise en œuvre de l'article 6.

Pratiques prometteuses

Approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes

43. Un exemple de pratique prometteuse mis en avant dans le rapport d'évaluation de référence sur la Belgique est l'adoption de la loi du 12 janvier 2007, connue comme la loi « Gender Mainstreaming », qui prévoit d'intégrer les principes fondamentaux d'égalité entre les femmes et les hommes et de non-discrimination dans les politiques publiques, de leur élaboration à leur évaluation, en particulier dans leur exécution par les pouvoirs publics et leurs agents⁵⁸. Une approche similaire a été adoptée en Suède où tous les domaines de la gouvernance et de l'élaboration des politiques sont ancrés dans les principes de l'égalité entre les femmes et les hommes, et où des évaluations de l'impact selon le genre et des analyses de l'égalité entre les femmes et les hommes sont régulièrement réalisées par des fonctionnaires qualifiés⁵⁹. L'Andorre et la France ont également déployé des efforts considérables pour inclure une perspective de genre dans l'élaboration de toutes les lois et de toutes les politiques. L'Andorre a adopté des mesures visant à intégrer une perspective de genre dans toutes les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes ; tous les programmes et stratégies des services sociaux et sanitaires ; et toutes les propositions de législation⁶⁰. En France, malgré les limites évoquées ci-dessous dans l'analyse de l'article 6, *Difficultés, Perspective de genre dans les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes*, chaque ministère désigne un fonctionnaire chargé de l'égalité des droits et des efforts sont actuellement entrepris pour développer une budgétisation sensible au genre destinée à remédier aux inégalités entre les femmes et les hommes dans l'attribution des crédits publics⁶¹. De leur côté, les Pays-Bas ont eux aussi pris des mesures dans le but d'inclure la dimension de genre en incluant l'égalité entre les femmes et les hommes dans son cadre d'évaluation intégré qui évalue toutes les nouvelles propositions politiques et législatives à l'aune des objectifs de développement durable (ODD), notamment l'ODD 5 sur l'égalité entre les femmes et les hommes⁶². Enfin, le GREVIO a pris note avec satisfaction des propositions récemment émises à Monaco de créer un organe interministériel chargé de traiter les questions relatives aux droits des femmes⁶³.

Politiques transversales

44. Le GREVIO a salué les efforts entrepris par l'Andorre pour élaborer et mettre en œuvre des politiques sensibles au genre et transversales pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. Tous les documents d'orientation relatifs à la violence à l'égard des femmes suivent systématiquement une perspective de genre et prévoient une politique sur l'emploi visant à élaborer des mesures d'insertion professionnelle destinées aux femmes victimes d'actes de violence⁶⁴.

Difficultés

Perspective de genre dans les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes

45. Comme en témoigne largement l'analyse des articles 2 et 3 dans le présent rapport, plusieurs Parties ont explicitement adopté une approche neutre sur le plan du genre lors de l'élaboration de leurs politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Les effets pratiques de cette

58. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 14.

59. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 10.

60. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 25.

61. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 29.

62. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 32.

63. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 11.

64. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 26.

approche ont conduit à faire abstraction de la question du genre dans le discours portant sur la violence à l'égard des femmes, au risque d'occulter les besoins et les expériences des victimes de sexe féminin, en violation des articles 2, 3 et 6 de la convention.

46. Bien que les gouvernements français et portugais reconnaissent la nécessité d'intégrer une perspective de genre dans les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et œuvrent dans ce sens, un trait commun apparaît dans les rapports d'évaluation de référence consacrés à ces deux pays : dans la pratique, leurs politiques s'appuient sur une compréhension limitée de la motivation sexiste de cette violence. Au Portugal, le cinquième plan d'action national sur la violence à l'égard des femmes ne prend guère en considération le fait que les femmes soient affectées par la violence de manière disproportionnée⁶⁵. De la même façon, dans son rapport d'évaluation de référence sur la France, le GREVIO a noté une difficulté persistante à concevoir des politiques sur la violence à l'égard des femmes qui soient ancrées dans une perspective de genre, et donc aptes à produire les résultats escomptés⁶⁶. D'une manière générale, dans les pays qui s'attachent à intégrer une perspective de genre dans leurs politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes, comme l'Albanie, l'Andorre, la France et le Portugal, le GREVIO a relevé que des difficultés de mise en œuvre persistaient. En Andorre, par exemple, la généralisation par tous les organismes gouvernementaux et les institutions d'une approche fondée sur le genre pour mettre en œuvre les politiques reste un défi et la nécessité d'améliorer la formation des professionnels qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques a été soulignée⁶⁷. Au Portugal, le cinquième plan d'action sur la violence à l'égard des femmes n'applique pas une perspective de genre suffisamment solide dans les politiques d'action, au point que toute considération de genre s'évanouit lorsque ces politiques sont mises en œuvre par des institutions et des organismes de l'État⁶⁸. En Albanie, l'opinion publique et les professionnels concernés n'ont pas, dans la pratique, une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, qu'ils associent plutôt à la précarité socio-économique⁶⁹.
47. En Italie et en Turquie, le GREVIO a relevé l'émergence d'une tendance à réorienter les politiques de l'égalité entre les femmes et les hommes vers les concepts de famille et de maternité, et à donner la priorité à la protection de la famille plutôt qu'à l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes⁷⁰. En Turquie, il en est résulté une réaffectation des ressources financières vers des politiques axées sur la famille, qui renforcent les rôles traditionnels des femmes au sein de la famille en tant que mères et aidantes et ne contribuent guère à réduire la dépendance économique des femmes. S'agissant des politiques sur la violence à l'égard des femmes, le GREVIO craint fortement que cette tendance ne pousse les responsables politiques à ignorer délibérément la violence à l'égard des femmes dans leur volonté de promouvoir la préservation de l'unité familiale. Le GREVIO a donc exhorté, entre autres, les autorités à faire en sorte que les politiques promouvant l'égalité entre les femmes et les hommes ne soient pas contrariées par des tentatives de reléguer les femmes à leurs rôles traditionnels de mères et d'aidantes ; et à concevoir des politiques de soutien à la famille fondées sur le droit des femmes à être traitées en égales des hommes et visant à renforcer leur autonomie.

Absence de processus et de mécanismes d'évaluation

48. En vertu de l'article 6 de la convention, les Parties doivent inclure une perspective de genre dès la formulation des politiques et jusqu'à l'évaluation de leur impact ; par conséquent, lors de l'élaboration des mesures de mise en œuvre, les Parties devraient évaluer leur impact selon le genre. Bien que le GREVIO ne traite pas systématiquement cet aspect lors de ses évaluations par pays, il a relevé dans certaines Parties l'absence de processus d'évaluation régulier et institutionnalisé. En Andorre, des efforts importants ont été menés pour intégrer une approche fondée sur le genre dans l'élaboration des lois et des politiques, mais le GREVIO a observé l'absence de processus d'évaluation, et donc la difficulté d'évaluer l'impact d'une telle approche sur les politiques mises en œuvre, en particulier celles relatives à la violence à l'égard des femmes⁷¹. Bien que la France ait adopté des mesures exigeant que toutes les lois et réglementations proposées fassent l'objet d'évaluations de l'impact selon le genre et qu'un guide méthodologique ait été distribué à tous les

65. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 21.

66. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 33.

67. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 27.

68. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 21.

69. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 19-20.

70. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 35 ; et la Turquie, paragraphes 38-39.

71. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 28.

ministères, ces études d'impact sur le genre restent lacunaires⁷². Le GREVIO a donc encouragé les Parties à évaluer systématiquement l'impact selon le genre des mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Politiques visant l'égalité entre les femmes et les hommes et l'autonomisation des femmes

49. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la France et sur le Portugal, le GREVIO a constaté que plusieurs mesures avaient été adoptées afin de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment au moyen d'une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, et d'asseoir l'engagement politique nécessaire à tous les niveaux de l'administration publique⁷³. Néanmoins, dans son rapport d'évaluation de référence sur la France, le GREVIO a relevé une mise en œuvre inégale, selon les ministères, des politiques en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, souvent marquées par des mesures éphémères ou inappliquées. Comme indiqué ci-dessus dans l'analyse de l'article 6, *Difficultés, Perspective de genre dans les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes*, le GREVIO a noté l'émergence de difficultés croissantes en Italie et en Turquie à formuler des politiques sensibles au genre du point de vue des rôles traditionnels des femmes au sein de la famille, qui s'est répercutée sur les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Questions propres à certaines Parties

Absence de politique globale

50. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a souligné que l'absence de politique globale et intégrée sur l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national faisait obstacle à l'avancement de la mise en œuvre de l'article 6⁷⁴. Il a notamment exprimé sa préoccupation eu égard à l'absence d'engagement soutenu et suffisant en faveur de politiques promouvant l'égalité entre les femmes et les hommes et l'autonomisation des femmes. En Italie, il a également relevé des signes de régression ou de résistance à ces politiques et un sentiment grandissant d'hostilité à cette cause, qui menacent les progrès réalisés à ce jour dans le domaine des droits humains. Le GREVIO a donc été satisfait d'apprendre que les autorités planifiaient une nouvelle stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes qui serait finalisée avant la fin de l'année 2020, en vue de promouvoir plus avant l'autonomisation économique et sociale des femmes.

72. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 34.

73. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 29 ; et le Portugal, paragraphe 20.

74. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 33-34 et 38.



CHAPITRE II

POLITIQUES INTÉGRÉES ET COLLECTE DES DONNÉES (ARTICLES 7-11)

Article 7 – Politiques globales et coordonnées

Introduction

51. En vertu de l'article 7 de la convention, les Parties doivent prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour adopter et mettre en œuvre des politiques nationales globales et coordonnées qui apportent une réponse complète à la violence à l'égard des femmes, soutenues par les structures institutionnelles, financières et organisationnelles pertinentes. Ce type de coopération requiert que soient préétablis des lignes directrices et des protocoles applicables à tous les organismes, et que les professionnels reçoivent une formation suffisante quant à leur utilisation et leur utilité⁷⁵. L'article 7, paragraphe 3, exige que toutes les parties prenantes concernées, y compris les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits humains, participent à la conception et à la mise en œuvre des politiques. Enfin, le rapport explicatif de la convention note que les plans d'action nationaux de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes peuvent faciliter le déploiement de l'action à l'échelle nationale et la collaboration de toutes les parties prenantes concernées.

Pratiques prometteuses

Politiques fondées sur des preuves

52. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, le GREVIO a salué l'élaboration de politiques fondées sur des preuves. Dans ces pays, des études et des recherches ont été conduites de façon suivie et ont éclairé l'élaboration et l'évaluation des politiques. Au Danemark, les plans d'action nationaux et les stratégies sur le harcèlement et le viol ont pu s'inspirer d'études commandées par le ministère de la Justice pour évaluer la réponse des services répressifs et de la justice à ce type d'affaires⁷⁶. De la même façon, l'actuelle stratégie nationale sur

75. Rapport explicatif, paragraphes 64-65.

76. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 16.

la violence domestique aux Pays-Bas⁷⁷ et l'actuelle stratégie nationale de prévention et de lutte contre la violence des hommes à l'égard des femmes en Suède ont été élaborées à la lumière de programmes de recherche et d'évaluation⁷⁸.

Coopération interinstitutionnelle

53. Le GREVIO a salué les décisions prises récemment par Monaco et par la Suède pour soutenir la coopération interinstitutionnelle : i) en organisant un réseau de référents formés au sein de l'ensemble des services impliqués dans la mise en œuvre de la politique ayant trait à la violence à l'égard des femmes à Monaco⁷⁹ ; et ii) en créant l'Agence pour l'égalité entre les femmes et les hommes en Suède, un organisme public chargé de coordonner la mise en œuvre de la politique par tous les acteurs concernés, qui promeut activement la Convention d'Istanbul et la mise en application de ses conclusions⁸⁰. Enfin, le GREVIO a salué la longue histoire de l'Autriche en matière de coopération interinstitutionnelle, notamment entre l'État et des groupes féministes prestataires de services de soutien pour les victimes. Il en est résulté une législation novatrice sur la violence domestique, qui reste une référence pour l'élaboration de lois et de politiques dans ce domaine⁸¹.

Impact de l'évaluation de référence du GREVIO

54. Plusieurs exemples marquants illustrent la façon dont le GREVIO a influé sur les politiques des Parties. Au Portugal, des observations émises par le GREVIO ont été incluses dans les grandes options de planification stratégique pour 2020-2023⁸². En Belgique, l'*Exposé d'orientation politique Égalité des genres, Égalité des chances et Diversité*, publié par la Chambre des représentants le 6 novembre 2020, fait référence à la Convention d'Istanbul et annonce la mise en œuvre de plusieurs conclusions du GREVIO⁸³. De son côté, l'Espagne a démontré à plusieurs reprises son engagement ferme à mettre en œuvre la Convention d'Istanbul, aux niveaux national et international. Avant que le GREVIO n'effectue son évaluation, le Portugal avait mis au point une feuille de route quinquennale, sous la forme d'un pacte national contre la violence fondée sur le genre. L'instrument englobe au total 481 mesures individuelles qui visent une mise en œuvre optimale de la Convention d'Istanbul et renforcent la volonté politique d'élargir la définition de la violence à l'égard des femmes⁸⁴. À la suite de l'évaluation effectuée par le GREVIO, le Gouvernement espagnol s'est engagé à améliorer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et a accueilli avec satisfaction les suggestions et propositions émises par le GREVIO, tout en donnant des exemples d'efforts menés dans ce sens, notamment dans le but d'offrir une protection plus complète aux victimes d'actes de violence sexuelle⁸⁵.

Difficultés

Réponse globale à la violence à l'égard des femmes

Plans d'action nationaux

55. Le GREVIO a relevé le recours fréquent à des plans d'action nationaux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes sur le plan politique. Il en est ainsi en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, à Malte, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède⁸⁶.

77. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 35.

78. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 22.

79. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 21.

80. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 23.

81. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 13-15.

82. Voir Portugal, Lei n.º 3/2020 que aprova as Grandes Opções de Plano para 2020-2023 (loi no 3/2020 approuvant les grandes options de planification pour 2020-2023), 31 mars 2020.

83. Belgique, Chambre des représentants, *Exposé d'orientation politique Égalité des genres, Égalité des chances et Diversité*, doc. 55 1610/022, 6 novembre 2020, pp. 4-9.

84. Voir Pacto de Estado contra la Violencia de Género - Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (igualdad.gob.es)

85. Commentaires finaux énoncés par le Gouvernement espagnol sur le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne ; publiés le 25 novembre 2020 et disponibles à l'adresse : <https://rm.coe.int/final-comments-of-the-spanish-government/1680a077b8>

86. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 16 ; la Belgique, paragraphe 25 ; le Danemark, paragraphes 15-16 ; la Finlande, paragraphe 18 ; Malte, paragraphe 24 ; les Pays-Bas, paragraphe 35 ; le Portugal, paragraphe 26 ; et la Suède, paragraphe 22.

56. Une tendance que le GREVIO a notée dans ses observations sur le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, le Portugal et la Turquie consiste à élaborer des politiques distinctes pour des formes spécifiques de violence à l'égard des femmes⁸⁷. À titre d'exemple, l'Italie, le Portugal et la France ont mis au point des plans d'action spécifiques pour prévenir et combattre les MGF. Le GREVIO a généralement salué les efforts visant ce type de mesures ciblées, tout en exprimant son inquiétude lorsqu'une telle approche est adoptée en l'absence de programme plus large pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes (Danemark et Finlande) ou lorsqu'il note que des mesures similaires, larges et intégrées, ne sont pas en place pour toutes les autres formes de violence à l'égard des femmes (Italie).

Des politiques globales

57. L'article 7, paragraphe 1, dispose que les politiques doivent avoir un caractère global, c'est-à-dire couvrir toutes les formes de violence à l'égard des femmes, afin d'apporter une solution complète en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Comme l'indique la section consacrée à l'article 2 de la convention, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO mentionnent régulièrement que, dans la plupart des Parties examinées, les politiques mises en place ne sont pas complètes, contrairement à ce qu'exige la convention, car elles ne portent pas sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes. En effet, ces politiques sont presque exclusivement centrées sur la violence domestique ou « violence intrafamiliale »⁸⁸. Dans la plupart des Parties, les autres formes de violence fondée sur le genre, telles que les MGF, les violences sexuelles, les viols, le harcèlement, les mariages forcés, les avortements forcés et la stérilisation forcée, sont donc exclues des stratégies nationales de lutte contre la violence à l'égard des femmes ou ne reçoivent pas une attention politique suffisante.

Femmes exposées à la discrimination intersectionnelle

58. Les politiques qui ne prennent pas suffisamment en considération les besoins spécifiques des femmes confrontées à la discrimination intersectionnelle, comme les femmes issues de minorités nationales, les femmes roms, les migrantes, les demandeuses d'asile et les réfugiées, les femmes sans permis de séjour, les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI, les femmes vivant en milieu rural, les femmes en situation de prostitution et les femmes toxicomanes, n'apportent pas une réponse complète en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a constaté des lacunes sur ce point dans plusieurs Parties, qui sont décrites dans les sections consacrées à l'article 4, *Difficultés, Discrimination intersectionnelle* et à l'article 2, *Difficultés, Passage d'une solide perspective de genre à une approche neutre du point de vue du genre*.

Coopération interinstitutionnelle

59. Différents rapports d'évaluation de référence du GREVIO font état de lacunes et de défaillances en matière de coopération interinstitutionnelle. En Belgique par exemple, il n'existe aucun espace transversal central de coordination et de coopération entre les pouvoirs fédéraux et fédérés, ainsi que la société civile⁸⁹. En Andorre et en France, bien que la coopération interinstitutionnelle fonctionne dans une certaine mesure, elle présente des défaillances, par exemple en Andorre, l'absence de document stratégique avec des objectifs définis sur lesquels pourrait reposer la coopération et, en France, la faible coordination interministérielle⁹⁰. Au Monténégro et en Serbie, le GREVIO a salué la coopération interinstitutionnelle mise en place, tout en exprimant sa préoccupation face à une coopération réservée aux questions relatives à la violence domestique⁹¹. En Suède, le GREVIO n'a reçu aucune preuve attestant de la pratique courante d'une coopération interinstitutionnelle⁹².

Participation d'organisations de femmes à l'élaboration des politiques sur la violence à l'égard des femmes

60. Les évaluations du GREVIO mettent en relief une tendance inquiétante en ce que les ONG de défense des droits des femmes et la société civile sont exclues ou mises à l'écart de toute participation à l'élaboration

87. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphes 16-19 ; la Finlande, paragraphe 21 ; la France, paragraphe 3 ; l'Italie, paragraphe 41 ; le Portugal, paragraphes 26-28 ; et la Turquie, paragraphe 44.

88. Le constat s'applique à 9 des 17 Parties qui ont été évaluées. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 3 ; l'Andorre, paragraphe 5 ; l'Autriche, paragraphe 9 ; Malte, paragraphes 9 et 24 ; le Monténégro, paragraphes 9 et 23 ; les Pays-Bas, paragraphe 42 ; la Serbie, paragraphes 7 et 26 ; l'Espagne, paragraphes 7-10 et 35 ; et la Turquie, paragraphe 44.

89. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 28.

90. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 31-32 ; et la France, paragraphes 37-38.

91. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 25 ; et la Serbie, paragraphe 23.

92. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 25.

des politiques. Le phénomène a été observé en Finlande, en France, à Malte, au Portugal et en Serbie⁹³. Il est également examiné dans la section consacrée à l'article 9, *Difficultés, Participation des ONG à l'élaboration des politiques*.

Application de politiques à l'échelle nationale

61. Les Parties doivent également faire en sorte que les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes soient mises en œuvre à l'échelle nationale. Le GREVIO a relevé des insuffisances dans ce domaine, qui se traduisent par une protection inégale des femmes victimes. En Belgique, le problème émanerait de la nature et de la structure du système fédéral⁹⁴. De la même façon, en Italie, au Portugal et en Espagne, la structure politique des régions autonomes a entraîné une grande disparité dans le contenu, la portée et la mise en œuvre des politiques, entraînant des niveaux différents de protection pour les femmes victimes de violences⁹⁵. Le GREVIO a donc vivement encouragé/exhorté les autorités de ces pays à renforcer la coordination et la cohérence des politiques et des mesures aux différents niveaux de pouvoir. Aux Pays-Bas, le GREVIO a relevé que les réformes récentes sur la décentralisation avaient entraîné une perte d'expertise et des niveaux de protection moins élevés dans certaines municipalités, car celles-ci avaient toute latitude pour élaborer leurs propres politiques et fixer leurs propres priorités⁹⁶. Enfin, le GREVIO a constaté que les politiques n'étaient pas appliquées sur l'ensemble du territoire national maltais, les femmes victimes à Gozo, en particulier, n'en bénéficiant pas⁹⁷.

Article 8 – Ressources financières

Introduction

62. L'article 8 de la convention vise à garantir l'allocation de ressources humaines et financières appropriées pour la mise en œuvre des activités menées non seulement par les pouvoirs publics mais aussi par des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile compétentes⁹⁸.

Pratiques prometteuses

63. À la suite de la signature/ratification de la convention, le Portugal a promulgué une loi (n° 129/2015) obligeant tous les ministères concernés à communiquer à la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG) la part de leur budget affectée à la prévention et à la lutte contre la violence domestique et la violence fondée sur le genre⁹⁹. Cette obligation permettra à la CIG de suivre et d'évaluer l'utilisation des fonds publics dédiés, et de combler les lacunes dans la prestation de services et dans la mise en œuvre globale des dispositions de la Convention d'Istanbul.
64. De la même façon, en Albanie, suite à l'adoption de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, le Conseil des ministres a approuvé la décision n° 465 du 16 juillet 2012 sur la parité femmes-hommes dans le programme budgétaire à moyen terme, en vertu de laquelle toutes les institutions centrales doivent prévoir dans leur budget des objectifs mesurables en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et financer des programmes sensibles au genre. Cette nouvelle méthode de budgétisation permet de fixer des objectifs clairs et de mesurer la progression en fonction d'indicateurs liés à la violence fondée sur le genre¹⁰⁰.

93. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 21 ; la France, paragraphe 41 ; Malte, paragraphe 27 ; le Portugal, paragraphes 29-30 ; et la Serbie, paragraphe 25.

94. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphes 26-27.

95. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 42, le Portugal, paragraphes 35-36 ; et l'Espagne, paragraphes 33-34.

96. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 41.

97. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 25.

98. Rapport explicatif, paragraphe 66.

99. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 38.

100. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 26.

Ressources humaines et financières appropriées

65. Dans de nombreuses Parties évaluées, une caractéristique commune se dessine : l'insuffisance des ressources humaines et financières allouées à la mise en œuvre des politiques intégrées, des mesures et des programmes visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la convention. Dans de tels cas, le GREVIO a exprimé la crainte que cela ne témoigne du peu d'engagement de l'État dans la mise en œuvre d'une approche globale et coordonnée de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.
66. Plus précisément, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a relevé que les coupes dans le budget fédéral avaient engendré des disparités dans les politiques adoptées au niveau régional, ainsi que la réduction du financement du secteur associatif¹⁰¹. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande, le GREVIO a noté que l'absence de fonds adéquats s'était traduite par des lacunes dans la mise en œuvre du Plan d'action national et l'impossibilité de maintenir les avancées obtenues dans le plan d'action national suivant¹⁰². En Italie, les montants affectés à la mise en œuvre des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes par les régions autonomes sont subordonnés aux priorités politiques et au pouvoir économique de chaque région. Le GREVIO a donc fait part de ses préoccupations, arguant que cela pourrait contrevenir au principe selon lequel la jouissance des droits humains et les normes juridiques nationales pertinentes devraient s'appliquer indifféremment sur l'ensemble du territoire national¹⁰³.
67. Seuls deux pays, l'Espagne et la Suède, ont été salués par le GREVIO dans ses évaluations de référence comme fournissant des ressources et des fonds publics satisfaisants¹⁰⁴.

Allocation des ressources claire et transparente

68. Dans plusieurs pays évalués, le GREVIO a relevé qu'il était difficile d'estimer l'enveloppe budgétaire dédiée à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, en raison de l'absence de lignes de crédit et de financement affectées à toutes les politiques et mesures y afférentes. Il n'a donc pas été possible de déterminer si les activités et les services de prévention et de protection étaient correctement et suffisamment financés. Dans 9 des 17 pays examinés, à savoir l'Andorre, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, Monaco, les Pays-Bas et la Turquie¹⁰⁵, le GREVIO a observé l'absence de données claires et transparentes sur l'allocation des ressources. En conséquence, il a vivement encouragé/exhorté les autorités, entre autres choses, à évaluer l'enveloppe budgétaire consacrée à la prévention et à la lutte contre les violences à l'égard des femmes, et à dégager des lignes de financement dédiées aux activités dans ce domaine.

Budgétisation sensible au genre

69. En l'absence de données complètes sur les ressources affectées à la mise en œuvre des politiques intégrées, des mesures et des programmes visant à prévenir et à lutter contre la violence à l'égard des femmes, le GREVIO souligne régulièrement la valeur ajoutée de l'adoption, par tous les organismes publics, d'une budgétisation sensible au genre, afin de planifier, de suivre et d'évaluer l'utilisation des fonds publics dédiés. Il a donc vivement encouragé l'adoption d'un système de budgétisation fondé sur le genre en Andorre, en France, au Danemark, en Italie et en Turquie¹⁰⁶. Dans plusieurs pays tels que l'Albanie, la Belgique et la Finlande, le GREVIO a encouragé les autorités de l'État à recourir aux mécanismes déjà existants en matière de budgétisation sensible au genre pour identifier les budgets alloués et surveiller les dépenses d'appui aux mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes¹⁰⁷.

101. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 29.

102. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 19.

103. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 42.

104. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 36 ; et la Suède, paragraphe 28.

105. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 34 et 38 ; la Belgique, paragraphe 34 ; le Danemark, paragraphe 28 ; la Finlande, paragraphe 27 ; la France, paragraphes 44 et 46 ; l'Italie, paragraphe 54 ; Monaco, paragraphe 29 ; les Pays-Bas, paragraphe 46 ; et la Turquie, paragraphe 49.

106. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 36 ; le Danemark, paragraphe 28 ; la France, paragraphe 48 ; l'Italie, paragraphe 54 ; et la Turquie, paragraphe 53.

107. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 26 ; la Belgique, paragraphe 32 ; et la Finlande, paragraphe 28.

Fonds alloués aux services des ONG et de la société civile

70. Le financement des services de soutien spécialisés et/ou des ONG qui fournissent ces services est présenté dans les sections des rapports d'évaluation de référence du GREVIO portant sur l'analyse des articles 8 et 9 de la convention. L'article 8 vise à garantir l'allocation de ressources humaines et financières appropriées pour la mise en œuvre des politiques, mesures et programmes, y compris ceux gérés par des ONG. Il exige donc que les Parties financent les ONG qui fournissent des services de soutien spécialisés à l'échelle nationale, régionale et locale sur le long terme, et ce, de manière à garantir la pérennité des services. Les fonds alloués aux services fournis par les ONG et la société civile sont examinés dans le détail dans l'analyse du présent chapitre consacrée à l'article 9, *Difficultés, Soutien financier*.

Centres d'accueil

71. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a constaté que des changements législatifs récents dans les domaines de la migration et de l'asile avaient entraîné des coupes importantes dans les ressources allouées aux structures d'accueil. Il a relevé que ces coupes affecteraient probablement les femmes migrantes et les femmes demandeuses d'asile ainsi que leur accès aux services de soutien psychiatrique et psychosocial, en particulier dans les centres de premier accueil¹⁰⁸.

Article 9 – Organisations non gouvernementales et société civile

Introduction

72. Dans de nombreuses Parties, l'immense majorité des services d'aide aux victimes de violences à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul sont assurés par des ONG et des organisations de la société civile, dont la plupart fournissent des services spécialisés et ont une compréhension de la violence à l'égard des femmes résolument fondée sur le genre.
73. L'article 9 a pour objet de souligner la précieuse contribution de ces diverses organisations à la prévention de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention et à la protection des femmes victimes de violences. Les Parties à la convention sont donc tenues de reconnaître leur travail, par exemple en faisant appel à leurs compétences et en favorisant leur participation dans la coopération interinstitutionnelle ou dans la mise en œuvre des politiques globales du gouvernement. Au-delà de cette reconnaissance, cet article demande aux Parties à la convention d'encourager et de soutenir activement le travail de ces ONG et de ces organisations de la société civile, y compris financièrement¹⁰⁹.
74. Dans toutes les 17 évaluations de référence réalisées à ce jour, le GREVIO a noté qu'il existe au moins une certaine forme de reconnaissance publique et de prise en considération du rôle de la société civile, en particulier les organisations de femmes, qui fournissent des services spécialisés aux victimes de violences à l'égard des femmes et participent aux efforts de prévention. Le GREVIO a salué plusieurs pays pour leur reconnaissance de la précieuse contribution des ONG, en particulier l'Albanie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, Monaco, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède¹¹⁰.

Pratiques prometteuses

Coopération entre les organismes publics et les organisations de femmes

75. S'agissant de la coopération entre les organismes publics et les organisations de femmes, des pratiques prometteuses ont été recensées en Autriche¹¹¹. Le GREVIO a indiqué que les pouvoirs publics tiennent compte de la longue expérience des ONG actives dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, et que le financement de ce secteur est

108. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 52.

109. Rapport explicatif, paragraphe 69.

110. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 30 ; l'Autriche, paragraphe 28 ; la Belgique, paragraphe 35 ; le Danemark, paragraphe 29 ; la Finlande, paragraphe 30 ; la France, paragraphe 50 ; Monaco, paragraphe 30 ; le Monténégro, paragraphe 37 ; les Pays-Bas, paragraphe 51 ; le Portugal, paragraphe 48 ; et la Suède, paragraphe 37.

111. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 27-29.

une pratique établie à l'échelle fédérale et régionale. Le GREVIO a également fait savoir que cette coopération à tous les niveaux revêt des formes multiples, notamment celle issue de la loi sur la police, selon laquelle les services répressifs communiquent aux services de soutien pertinents (le centre de protection contre la violence) toute ordonnance d'urgence d'interdiction délivrée, et les centres peuvent se rapprocher des femmes et des enfants concernés. En outre, la coopération des pouvoirs publics avec les ONG s'étend à l'élaboration des politiques, comme en Autriche où des groupes de travail interministériels chargés d'organiser et d'améliorer la lutte contre la violence à l'égard des femmes comprennent des représentants de la société civile.

Financement des services de soutien spécialisés

76. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a constaté que des refuges et des centres de lutte contre la violence utilisaient des biens saisis à la mafia, exploitant ainsi les avoirs confisqués à la criminalité organisée au profit des victimes de violence. Il a indiqué qu'une telle pratique représentait une nouvelle façon de financer des services spécialisés gérés par des ONG et qu'il serait possible de l'étendre à d'autres pays¹¹². De plus, dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a noté que certains États parties tels que l'Albanie avaient augmenté les fonds alloués aux services de soutien et aux refuges qui viennent en aide aux victimes de violences à l'égard des femmes et de violences domestiques¹¹³. Enfin, dans son rapport sur la Finlande, le GREVIO a observé que les autorités avaient considérablement accru le financement accordé aux refuges pour offrir des services de meilleure qualité, notamment dans les zones isolées du pays. En outre, la législation a été modifiée pour que le financement des refuges ne dépende plus des budgets des municipalités ; les crédits sont désormais alloués à l'avance par le gouvernement central pour une durée de 12 mois, indépendamment de l'utilisation du service. Le GREVIO a souligné que cette nouvelle méthode de financement offrait une meilleure stabilité financière grâce à l'allocation d'une somme forfaitaire annuelle en remplacement du financement par habitant¹¹⁴.
77. Dans le but plus général d'améliorer les réponses institutionnelles et de soutenir les victimes de violences entre partenaires intimes, le Pacte national contre la violence fondée sur le genre, adopté en Espagne en 2019, établit une série de mesures accompagnées d'un financement conséquent pour assurer sa mise en œuvre dans toutes les régions¹¹⁵. Bien que le GREVIO ait relevé plusieurs difficultés concernant la mise en œuvre de ce pacte, cette tentative à grande échelle d'améliorer le niveau des services fournis aux victimes de violences entre partenaires intimes dans le pays peut servir d'inspiration.

Difficultés

Participation des ONG à l'élaboration des politiques

78. Bien que le rôle des ONG et de la société civile soit généralement reconnu, le GREVIO a constaté qu'elles n'étaient pas systématiquement appelées à contribuer à parts égales avec les acteurs gouvernementaux à la conception et à la coordination des politiques. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, l'Italie et la Turquie, le GREVIO a indiqué qu'il n'existait pas de cadre institutionnel fiable qui permettrait aux ONG de participer véritablement à la conception et à la mise en œuvre des lois et des politiques consacrées à la lutte contre la violence à l'égard des femmes¹¹⁶. En Italie, l'absence de structure permanente de dialogue et de coopération expose les ONG à des fluctuations dans leur reconnaissance et leur participation, surtout au niveau local¹¹⁷. De la même façon à Malte et en Serbie, les ONG sont peu consultées lors de l'élaboration des mesures et des politiques relatives à la violence à l'égard des femmes¹¹⁸. Dans d'autres pays comme la Belgique et la Finlande, le GREVIO a observé qu'en dépit d'une longue tradition de consultation de la

112. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 150.

113. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 24.

114. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 112-115.

115. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 109 et 139.

116. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 41 ; l'Italie, paragraphe 56 ; et la Turquie, paragraphe 62.

117. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 57.

118. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 34 ; et la Serbie, paragraphe 37.

société civile lors de la formulation des politiques, les autorités n'attribuent aucune compétence officielle aux organisations de la société civile dans l'application de ces politiques¹¹⁹. Il a donc, entre autres, vivement encouragé/exhorté les autorités de ces pays à renforcer la participation des ONG à tous les stades de la préparation, de la coordination, de la mise en œuvre et de l'évaluation des lois, politiques publiques et programmes visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes.

Coopération interinstitutionnelle efficace

79. Parmi les autres préoccupations afférentes à l'article 9 figure l'absence de mécanisme qui permette de coopérer efficacement avec des ONG de femmes pour mettre en œuvre les politiques, en particulier l'absence de collaboration multisectorielle aux fins de la prestation de services de soutien spécialisés. Par exemple en Serbie, aucun des documents stratégiques adoptés ces dernières années ne prévoit de coopération entre acteurs étatiques et services spécialisés. En conséquence, ces services ne sont pas présents en nombre suffisant sur l'ensemble du territoire et les ONG de femmes se retrouvent de plus en plus isolées dans leur travail quotidien¹²⁰. Dans certains pays comme l'Andorre, Malte et le Monténégro, la coopération entre les ONG et le gouvernement passe par une « obligation de signalement » ou un système d'« orientation obligatoire »¹²¹. Ainsi, le Monténégro et Malte imposent aux refuges l'obligation d'orienter les femmes qui souhaitent être accueillies vers le principal prestataire public de services de soutien aux victimes de violences domestiques, comme condition indispensable à leur admission officielle. Le GREVIO a exprimé sa crainte que ce processus de signalement obligatoire ne dissuade certaines femmes de se faire connaître pour demander de l'aide, par manque de confiance envers les autorités. Il a également souligné que cette politique risquait de compromettre l'autonomie des victimes dans le choix de leur démarche et d'affaiblir le rôle que tiennent les services de soutien spécialisés pour les femmes.
80. En France, au Monténégro, en Espagne et en Suède, le GREVIO a constaté un déclin de la coopération et du dialogue avec les organisations spécialisées, qui sont de moins en moins investies dans les processus politiques¹²². En France et en Suède plus précisément, la tendance qui se dessine privilégie la collaboration avec des organisations « généralistes », signe d'une moindre reconnaissance du travail accompli par les organisations de femmes spécialisées. Le GREVIO a souligné que cette reconnaissance était un critère décisif pour évaluer la concordance entre les politiques publiques et les exigences de l'article 9, et a vivement encouragé les autorités à poursuivre et à renforcer la coopération à tous les niveaux de l'action publique, autant à l'échelle nationale que territoriale, avec l'ensemble des organisations non gouvernementales qui œuvrent dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes, en particulier les associations spécialisées¹²³.

Soutien financier

81. À Monaco et en Turquie, le GREVIO a noté un financement public limité, voire inexistant pour les ONG, ce qui restreint leur sphère d'intervention, en particulier s'agissant d'assurer des services spécialisés¹²⁴. Dans la plupart des pays examinés, notamment l'Autriche, le Danemark, la France, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et la Serbie, le GREVIO a pu observer que les services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violences recevaient des fonds publics, y compris pour leurs dépenses de personnel, mais que ces fonds étaient généralement jugés insuffisants pour garantir le financement approprié et pérenne de leurs activités¹²⁵.
82. Par ailleurs, le GREVIO a estimé qu'en Andorre et en Autriche, le fondement juridique et les critères utilisés pour l'allocation de subventions aux ONG manquaient de clarté, engendrant ainsi un niveau de financement inadapté sur le long terme et une offre de services disparate¹²⁶. De la même façon, le GREVIO a relevé l'absence de procédure transparente et responsable qui permettrait aux ONG spécialisées d'obtenir un

119. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 38 ; et la Finlande, paragraphe 30.

120. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 34.

121. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 42 ; Malte, paragraphe 37 ; et le Monténégro, paragraphe 38.

122. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 52 ; le Monténégro, paragraphe 39 ; l'Espagne, paragraphe 47 ; et la Suède, paragraphe 39.

123. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 52-53.

124. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Monaco, paragraphe 28 ; et la Turquie, paragraphe 51.

125. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 24 ; le Danemark, paragraphe 26 ; la France, paragraphe 47, Malte, paragraphe 31 ; le Monténégro, paragraphe 43 ; les Pays-Bas, paragraphe 46 ; le Portugal, paragraphe 45 ; et la Serbie, paragraphe 38.

126. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 47.

financement durable et à long terme à Malte¹²⁷. Il en a donc appelé au Gouvernement pour qu'il établisse une procédure publique spécifique, transparente et responsable, qui permettrait aux ONG prestataires de services de soutien spécialisés destinés aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à leurs enfants de se mettre sur les rangs et de demander un financement durable et à long terme à jeu égal. En Italie et en Espagne, le GREVIO a noté que des procédures publiques d'appel d'offres étaient effectivement en place pour financer les ONG prestataires de services de soutien spécialisés, mais qu'elles tendaient à favoriser le moins-disant, ce qui entraînait parfois l'attribution de contrats à des sociétés privées qui n'étaient pas spécialisées dans les services de soutien aux victimes de violences¹²⁸. Cette situation est particulièrement préoccupante en Italie, où l'absence de mécanismes financiers appropriés pour assurer le financement à long terme des services spécialisés destinés aux femmes a été observée. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a relevé que, pour des raisons indéterminées, les appels d'offres lancés pour des services spécialisés n'étaient pas nécessairement remportés par des services de soutien spécialisés pour les femmes bien implantés et forts de dizaines d'années d'expérience, mais par des intervenants arrivés plus récemment dans ce domaine, ou qui n'y étaient pas liés¹²⁹.

83. Le GREVIO appelle régulièrement à harmoniser les processus de financement en vue de garantir un niveau de financement approprié pour tous les services de soutien spécialisés, et à soumettre l'accès aux fonds publics à des critères conformes aux normes de la Convention d'Istanbul, notamment la valorisation d'une expertise centrée sur les victimes dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Malgré cela, la question de l'accès aux fonds publics pour les ONG fournissant des services essentiels et largement reconnus, tels que les permanences téléphoniques nationales, reste d'actualité¹³⁰.

Dépendance financière à l'égard des donateurs

84. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, le Monténégro et la Serbie, bien que les Parties s'appuient énormément sur le secteur des ONG de femmes pour assurer les services de soutien spécialisés, le GREVIO a observé une dépendance envers des donateurs internationaux et donc exhorté les autorités à mettre en place des programmes et des dotations appropriés, assortis de procédures de passation de marché transparentes, pour garantir des niveaux de financement stables et pérennes¹³¹.

ONG représentant la diversité des femmes

85. Dans certains pays, le GREVIO a constaté des lacunes dans la reconnaissance et le soutien des organisations qui représentent les femmes migrantes, réfugiées et autres exposées à une discrimination intersectionnelle, notamment au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et en Turquie¹³². Dans ces rapports, il a souligné que les ONG représentant différents groupes de femmes, en particulier les organisations locales, jouaient un rôle crucial dans la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Aux fins de garantir la diversité et d'élaborer des politiques axées sur l'expérience de l'ensemble des femmes, le GREVIO a encouragé/vivement encouragé ces États à renforcer leur action pour reconnaître, encourager et soutenir, y compris financièrement, un plus large éventail d'ONG de femmes qui représentent des femmes soumises à une discrimination intersectionnelle.

Questions propres à certaines Parties

Accès au système d'asile

86. Le rapport d'évaluation de référence sur l'Italie a mentionné la question de l'accès limité des ONG spécialisées au système d'asile, y compris aux structures d'accueil et aux centres de rapatriement¹³³. Le GREVIO a

127. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 35.

128. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 51 ; et l'Espagne, paragraphe 39.

129. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 36.

130. En France, des représentants de la société civile ont fait part de leurs préoccupations quant à la procédure publique d'appel d'offres lancée par le Gouvernement au début de l'année 2021, afin d'assurer une permanence téléphonique vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, pour les victimes de violences à l'égard des femmes. Les préoccupations émises concernaient les critères appliqués dans la procédure d'appel d'offres qui, selon les ONG de femmes, semblaient favoriser des aspects quantitatifs et ne pas respecter les exigences de la convention.

131. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 31-32 ; le Monténégro, paragraphe 35 ; et la Serbie, paragraphe 30.

132. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 30 ; la Finlande, paragraphe 31 ; les Pays-Bas, paragraphe 52 ; et la Turquie, paragraphes 59 et 62.

133. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 57.

souligné que les obstacles à l'accès au système d'asile limitaient l'efficacité de la coopération avec ces ONG et réduisaient leur capacité de fournir des services complémentaires aux demandeurs d'asile, et le partage d'expertise avec les pouvoirs publics.

Rétrécissement de l'espace accordé aux ONG de femmes indépendantes

87. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a exprimé son inquiétude face aux conditions de plus en plus restrictives que connaissent les organisations de la société civile, en particulier les organisations de femmes indépendantes qui ont critiqué la politique gouvernementale¹³⁴. Le GREVIO a exhorté les autorités à créer un environnement porteur et favorable pour les organisations de femmes indépendantes et à reconnaître pleinement leur rôle en tant que partenaires essentiels dans leur lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles¹³⁵. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a souligné la nécessité d'adopter de nouvelles approches pour que le gouvernement reconnaisse et soutienne activement le travail des services spécialisés dans l'aide aux femmes ainsi que la nécessité de renforcer le soutien de la classe politique pour le rôle des ONG de femmes, notamment à l'échelle locale, et les services apportés à toutes les femmes en Serbie, y compris celles issues de minorités nationales¹³⁶.

Article 10 – Organe de coordination

Introduction

88. L'article 10 de la convention énonce l'obligation de désigner un ou plusieurs organes officiels responsables de la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures prises afin de prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention. Ces organes sont en outre chargés de coordonner la collecte des données nécessaires, et d'analyser et de diffuser les résultats obtenus¹³⁷.
89. La fonction d'évaluation doit être comprise comme une analyse indépendante et scientifique des politiques et des mesures, fondée sur des données solides. Pour effectuer des évaluations scientifiques fiables, la collecte de données est indispensable¹³⁸. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a en outre expliqué qu'en cas de proximité institutionnelle entre les organismes chargés de mettre en œuvre les mesures et d'en assumer la responsabilité politique, et ceux qui sont censés évaluer l'efficacité de ces mesures, voire lorsque ces organismes ne font qu'un, il est difficile de garantir l'objectivité nécessaire pour examiner et évaluer de manière indépendante les politiques et les mesures adoptées. Les organes chargés d'évaluer les politiques doivent donc être indépendants sur le plan institutionnel et distincts de ceux qui coordonnent et mettent en œuvre les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Pratiques prometteuses

Organe de coordination

90. Le GREVIO a noté avec satisfaction qu'au fil du temps, le mandat de l'organe de coordination désigné en Espagne, à savoir une structure institutionnalisée, coïncidait mieux avec le champ d'application de la Convention d'Istanbul et couvrait à présent toutes les formes de violence à l'égard des femmes. En outre, il s'est félicité que cet organe dispose d'un budget annuel et d'effectifs suffisants et appropriés¹³⁹. Il s'est également félicité qu'à Malte, l'organe de coordination soit devenu une institution à part entière, dotée d'un mandat clair, et présente une composition diversifiée, qui englobe, outre une personne en situation de handicap, des représentants du secteur des ONG, ainsi qu'une victime et une personne représentant la communauté LGBTI. Par ailleurs, le GREVIO a relevé que l'entrée en vigueur de la loi sur la violence fondée sur le genre et la violence

134. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 57.

135. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 62.

136. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphes 35, 36 et 37.

137. Rapport explicatif, paragraphe 71.

138. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 33.

139. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 51.

domestique, qui vise à intégrer pleinement les dispositions de la Convention d'Istanbul dans la législation nationale, s'est traduite par une nette amélioration de la situation du point de vue du budget et des effectifs¹⁴⁰.

Organes spécialisés et indépendants pour la collecte et l'évaluation des données

91. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a salué la France pour avoir créé le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, organe indépendant et approprié chargé d'évaluer les politiques et les mesures sur la violence à l'égard des femmes. Il a noté avec appréciation les connaissances et l'autorité de cet organe, la qualité de ses résultats, ainsi que sa composition très représentative des secteurs public et privé et de la société civile¹⁴¹. Le GREVIO s'est également félicité de la création d'un organe indépendant distinct, destiné à coordonner la collecte, l'analyse et la diffusion de données dans le domaine de la violence à l'égard des femmes. Il a encouragé les autorités françaises à renforcer les ressources humaines et financières de ces organes.

Communication au parlement de rapports d'avancement sur la mise en œuvre des plans d'action nationaux

92. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a considéré comme prometteuse et conforme à l'article 70, paragraphe 1, de la convention, la pratique émergente consistant à soumettre au parlement national ainsi qu'aux parlements des entités fédérées des rapports d'avancement sur la mise en œuvre du Plan d'action national de lutte contre les violences à l'égard des femmes¹⁴².

Impact de l'évaluation de référence du GREVIO

93. Sur la base des conclusions du GREVIO relatives à l'article 10, des progrès ont été réalisés concernant la création institutionnelle d'organes de coordination nationaux. C'est notamment le cas en Finlande où des fonds ont été mis à disposition en 2019 pour accélérer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et un nouveau poste de Secrétaire général a été créé pour l'organe de coordination national.

Difficultés

Nature de l'organe de coordination

94. Le GREVIO a souligné la nécessité d'institutionnaliser l'organe de coordination en vertu de l'article 10 et de lui accorder un budget et des effectifs appropriés. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, le Danemark et la Finlande¹⁴³, il a relevé que des groupes de travail *ad hoc* ou, dans le cas de l'Italie et du Monténégro, des organes politiquement dépendants du gouvernement en place (Monténégro) ou tributaires de l'approbation des plans d'action nationaux (Italie)¹⁴⁴, ne satisfont pas les objectifs de l'article 10, car ils n'assurent pas la stabilité requise pour garantir la continuité et la pérennité des politiques et des mesures. Le GREVIO a donc (entre autres) vivement encouragé ces pays à attribuer le rôle d'organe de coordination à des institutions à part entière, et à les doter de mandats, pouvoirs et compétences clairs.
95. En outre, le GREVIO a expliqué que l'organe de coordination devait obéir à un ensemble d'objectifs stratégiques. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la France, le Monténégro et la Serbie, le GREVIO a relevé que les organes de coordination respectifs n'avaient pas de mandat clairement établi et qu'en Serbie, il existait plusieurs organes dont les fonctions de coordination se chevauchaient¹⁴⁵.

140. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 41.

141. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 59-61.

142. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 44.

143. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 36 ; le Danemark, paragraphe 37 ; et la Finlande, paragraphe 34.

144. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 63 ; et le Monténégro, paragraphe 46.

145. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 47 ; la France, paragraphe 55 ; le Monténégro, paragraphe 46 ; et la Serbie, paragraphe 40.

Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède¹⁴⁶, le GREVIO a observé qu'aucun organe de coordination n'avait été officiellement désigné comme tel, alors qu'aux Pays-Bas¹⁴⁷, il a constaté que le mandat ne couvrait pas toutes les formes de violence qui entrent dans le champ d'application de la convention.

Absence de financement et d'effectifs appropriés

96. Le GREVIO a relevé l'absence de financement et de ressources appropriés pour les organes de coordination créés par les autorités dans au moins 10 des 17 Parties examinées¹⁴⁸. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, le Danemark et la Finlande, il a noté que les Parties désignaient des organes déjà existants comme organes de coordination au titre de l'article 10, en se contentant de développer leurs tâches, compétences et charges de travail sans étoffer le budget, les effectifs et les ressources en conséquence, ce qui jetait le doute sur la capacité de ces organes à accomplir efficacement leurs tâches¹⁴⁹. Enfin, le GREVIO a observé avec préoccupation une tendance en Belgique à réduire le budget de l'organe de coordination¹⁵⁰. Il a donc vivement encouragé les autorités à allouer les ressources humaines et financières nécessaires à ces entités.

Absence de fonctions d'évaluation et manque d'indépendance

97. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, l'Italie, Monaco, le Monténégro et les Pays-Bas, le GREVIO a mis en avant l'absence de cadre ou d'action politique qui permettrait d'évaluer les politiques sur la violence à l'égard des femmes¹⁵¹. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la Belgique, Malte, Monaco, les Pays-Bas, le Portugal et la Serbie, le constat du GREVIO s'est porté sur l'absence d'organe indépendant chargé de l'évaluation des politiques, ce qui entrave l'indépendance et la fiabilité du processus d'évaluation et de ses résultats¹⁵². La fonction d'évaluation était en fait assurée par l'organe déjà responsable de la mise en œuvre des politiques. Le GREVIO a donc vivement encouragé les autorités à veiller à assurer le suivi et l'évaluation indépendants, fondés sur des données solides, de l'application des politiques publiques visant à prévenir et à lutter contre la violence à l'égard des femmes.

Coopération avec les ONG et le secteur de la société civile

98. Le GREVIO a souligné qu'il était essentiel de coopérer avec des ONG afin de combattre la violence à l'égard des femmes en privilégiant une approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime¹⁵³. Or dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre et les Pays-Bas, il a constaté que les organes de coordination et le secteur des ONG n'organisaient pas suffisamment de processus consultatifs formels sur une base régulière. Il a donc vivement encouragé ces Parties à faire en sorte que les organisations spécialisées dans la défense des droits des femmes participent à la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques pertinentes¹⁵⁴. Dans ses rapports sur l'Italie et la Turquie, le GREVIO a relevé que les liens s'étaient distendus entre les ONG et les organes de coordination¹⁵⁵. En outre, dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, il a recommandé de renforcer la coopération entre les ONG et l'organe de coordination et de l'étendre aux fonctions de suivi et d'évaluation. Dans cette perspective, il a encouragé les Parties à évaluer les politiques dans le cadre d'un dialogue ouvert avec tous les acteurs concernés, en particulier les organisations indépendantes de femmes associées à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes¹⁵⁶.

146. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 44.

147. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 57.

148. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 35, l'Andorre, paragraphe 47 ; l'Autriche, paragraphe 36 ; la Belgique, paragraphe 41 ; le Danemark, paragraphes 37-38 ; la Finlande, paragraphe 34 ; l'Italie, paragraphe 63 ; Malte, paragraphe 42 ; le Monténégro, paragraphe 46 ; et la Serbie, paragraphe 41.

149. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 36 ; le Danemark, paragraphes 37-38 ; et la Finlande, paragraphe 34.

150. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 41.

151. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 32 ; l'Italie, paragraphe 64 ; Monaco, paragraphes 26-27 ; le Monténégro, paragraphe 48 ; et les Pays-Bas, paragraphe 58.

152. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 48 ; la Belgique, paragraphe 42 ; Malte, paragraphe 43 ; Monaco, paragraphes 26-27 ; les Pays-Bas, paragraphe 58 ; le Portugal, paragraphe 55 ; et la Serbie, paragraphe 42.

153. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 66.

154. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 46 ; et les Pays-Bas, paragraphe 56.

155. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 63 ; et la Turquie, paragraphe 66.

156. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 56.

Disparités régionales

99. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, le GREVIO a relevé des disparités et des difficultés dans la coordination et la mise en œuvre des politiques à l'échelle régionale et/ou autre, liés à la structure politique et à l'administration de ces Parties¹⁵⁷. Dans le cas du Portugal et de l'Espagne, il a indiqué que la pénurie de données et le manque d'harmonisation et de cohérence dans le suivi et l'évaluation des politiques régionales se répercutait également sur les fonctions de suivi et d'évaluation. Il a donc vivement encouragé ces Parties, entre autres, à renforcer la coordination et le soutien des politiques au niveau des services décentralisés dans l'ensemble du pays¹⁵⁸.

Questions propres à certaines Parties

Mandat limité à des formes de violence spécifiques

100. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a considéré comme problématique le fait que l'organe de coordination s'attache exclusivement à superviser les mesures et les politiques relatives à la « violence dans les relations de dépendance », à l'exclusion de toutes les autres formes de violence à l'égard des femmes. Cette tendance à se concentrer exclusivement sur la « violence dans les relations de dépendance » se retrouve dans les plans établis aux Pays-Bas pour établir un cadre d'évaluation au titre de l'article 10¹⁵⁹.

Article 11 – Collecte des données et recherche Collecte des données (article 11, paragraphe 1, alinéa a)

Introduction

101. La prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique nécessitent l'élaboration de politiques reposant sur des données probantes. À cette fin, il est indispensable de collecter des données systématiques et comparables auprès de toutes les sources administratives concernées et de disposer d'informations sur l'étendue de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Le fait de reconnaître la violence à l'égard des femmes comme une forme de violence fondée sur le genre exige que les efforts de recherche et de collecte de données tiennent compte des différences entre femmes et hommes et visent à les définir. Il peut s'agir de différences au niveau du type ou de la gravité de la violence subie, du processus de demande d'aide, ou du soutien reçu et des suites pénales données à l'affaire. Lorsqu'elles sont ventilées en fonction du sexe et d'autres catégories essentielles, les données et les recherches permettent de dresser un tableau précis de ce que vivent les femmes, et constituent donc des sources d'information précieuses sur lesquelles les politiques et décisions publiques peuvent s'appuyer.
102. En vertu de l'article 11 de la convention, les Parties sont tenues de collecter des données statistiques ventilées, à intervalles réguliers, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention ; cela répond à plusieurs objectifs, notamment celui de garantir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques reposant sur une base factuelle. Le pouvoir judiciaire, la police, les services de protection sociale et les services de santé doivent donc créer des systèmes de données qui vont au-delà des besoins internes de leurs agences/services respectifs et au minimum recueillir des données sur les victimes et les auteurs qui soient ventilées selon le sexe, l'âge, le type de violence, ainsi que la relation entre la victime et l'auteur et la localisation géographique. Les informations enregistrées devraient également porter sur les taux de condamnation des auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. En outre, les institutions chargées de traiter les demandes d'asile doivent aussi recueillir des données sur l'octroi du statut de réfugié fondé sur une persécution liée au genre. Dans l'ensemble de ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a souligné que, dans tous les cas, le processus de collecte, de sauvegarde et de transformation des données recueillies doit respecter les normes de protection des données, telles qu'elles sont prévues par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, pour assurer la confidentialité et le respect de la vie privée des victimes, des auteurs d'infractions et de toute autre personne impliquée.

157. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 43 ; la France, paragraphes 56-57 ; l'Italie, paragraphe 65 ; le Portugal, paragraphes 53 et 55 ; et l'Espagne, paragraphe 52.

158. *Ibid.*

159. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 57-58.

Pratiques prometteuses

103. Le GREVIO a relevé un certain nombre de pratiques prometteuses dans le domaine de la collecte des données administratives. Au Portugal et en Espagne, les organes de la justice pénale recueillent de nombreuses données, mais celles-ci portent uniquement sur la violence domestique.
104. Depuis l'adoption en 2015 de modifications faisant suite à l'entrée en vigueur de la convention au Portugal, les données des services répressifs et de la justice doivent être compilées pour reconstituer l'intégralité des étapes de la procédure pénale, du dépôt de la plainte au prononcé du jugement. Les cas de violence domestique sont consignés dans un formulaire standard. Celui-ci regroupe des informations sur l'âge et le sexe de la victime et de l'auteur des faits et sur leur relation, notamment l'éventuelle existence d'une dépendance économique, sur la présence éventuelle d'enfants sur le lieu de l'infraction, et sur les questions de savoir si des armes à feu ont servi à commettre l'infraction, si l'auteur des faits a une conduite addictive, si la victime prend un traitement médical et si une évaluation des risques a été effectuée. Les données sont compilées dans un rapport et des données supplémentaires sont collectées pour parfaire les connaissances en ce qui concerne la période et la localisation géographique de l'infraction, les caractéristiques générales de la victime et de l'auteur des faits (situation au regard de l'emploi, situation matrimoniale, niveau d'instruction) et le type de violence concerné (psychologique ou physique). Une partie distincte du rapport sur la violence domestique comprend des données sur l'issue des procédures pénales. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a indiqué qu'il considérait cette pratique comme essentielle pour permettre une évaluation de la réponse qu'apporte le système aux cas de violence et éventuellement recenser les améliorations nécessaires aux pratiques et politiques institutionnelles¹⁶⁰.
105. En Espagne, le ministère de l'Intérieur rassemble et publie des données mensuelles sur le nombre d'affaires de violence entre partenaires intimes dirigée contre des femmes, enregistrées par les services répressifs et d'autres institutions publiques dans le système de suivi intégré sur les affaires de violence fondée sur le genre (VioGen)¹⁶¹. Une fois saisies, ces affaires sont classées selon le niveau de risque évalué par des outils normalisés d'évaluation des risques et ventilées en fonction de leur localisation géographique. La police nationale collecte également des données sur les infractions tirées de déclarations et de signalements déposés auprès d'autorités et de services divers qui sont les premiers points de contact. Toutes les informations sont centralisées, traitées par le service statistique de la police nationale et ventilées selon le sexe, l'âge, le type d'infraction, la relation avec la victime, la ville et la province, ainsi que d'autres caractéristiques importantes. Le Conseil général du pouvoir judiciaire collecte également des données sur les affaires de violence entre partenaires intimes à tous les stades de la procédure devant les tribunaux pénaux ordinaires et les tribunaux spécialisés dans la violence à l'égard des femmes. La plupart de ces données paraissent régulièrement dans des bulletins spécifiques, y compris le nombre d'accusations portées et retirées, le nombre d'ordonnances de protection demandées, accordées et refusées, le type de procédures engagées et leur résultat. Elles sont en outre ventilées en fonction de l'âge, du sexe, de la relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, et du type de violence conjugale (y compris la violence physique, psychologique, sexuelle et « liée à l'honneur »), ainsi qu'en fonction de la localisation géographique. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède, le GREVIO s'est félicité de la collecte de données sur les MGF réalisée par les services de santé. Il a relevé que depuis l'entrée en vigueur de la convention en 2015, le Registre national des patients enregistrait le nombre annuel de consultations médicales auxquelles des femmes en Suède se sont rendues en rapport avec des MGF. Les codes disponibles permettent d'enregistrer une absence acquise d'organes génitaux, une grossesse compliquée par des MGF et, depuis 2015, la catégorie des femmes reconnues comme victimes de MGF. Le GREVIO a constaté que grâce à ces codes, des données fiables commencent à émerger en Suède sur l'existence des MGF¹⁶².
106. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a salué la collecte de données fiables sur les ordonnances d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection, ces données étant indispensables pour surveiller la mise en œuvre et assurer l'exécution de ces ordonnances.

160. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 60.

161. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 58-59.

162. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 57.

Il a indiqué qu'il existait également des données sur le nombre de décisions judiciaires imposant un emprisonnement préventif en raison de la violation des ordonnances en question. Il a observé que ces données étaient d'une grande utilité pour analyser les lacunes du système de protection lorsque des femmes sont victimes de violences répétées, voire de meurtre, alors qu'une ordonnance d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection a été rendue¹⁶³.

Difficultés

Secteur de la justice pénale

Données ventilées en fonction du sexe et d'autres catégories essentielles

107. Si elles sont ventilées en fonction du sexe et d'autres catégories essentielles, les données administratives permettent de dresser un tableau précis de ce que vivent les femmes, et constituent donc des sources d'information précieuses sur lesquelles les politiques et décisions publiques peuvent s'appuyer. Un nombre croissant de Parties mettent en place des systèmes permettant de ventiler les données par type de violence, sexe, âge et relation entre l'auteur de l'infraction et la victime. Toutefois, les données recueillies étant rarement ventilées en fonction de toutes les catégories susmentionnées, il est difficile de se faire une idée générale de la situation.
108. De nombreux rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur la Belgique, le Danemark, Malte, Monaco, le Monténégro et les Pays-Bas, ont mis en évidence que le secteur de la justice pénale ne recueillait pas de données ventilées par sexe sur les victimes/auteurs de violences à l'égard des femmes¹⁶⁴. Les rapports d'évaluation de référence sur le Portugal et la Turquie ont indiqué que les services répressifs collectaient des données sur les victimes ventilées par sexe et d'autres catégories de violence domestique, mais que les services judiciaires ne collectaient que des données relatives à l'auteur¹⁶⁵. Le GREVIO a souligné que l'absence de données ventilées par sexe, aussi bien sur les auteurs que sur les victimes, faisait obstacle à la visibilité des violences faites aux femmes sous différentes formes.
109. Une autre lacune récurrente dans la collecte de données par les organes de justice pénale est l'absence d'une catégorie de données sur le type de la relation entre l'auteur et la victime pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a fait ce constat dans la majorité des rapports d'évaluation¹⁶⁶. Au Portugal, en France et en Turquie, les données émanant des services judiciaires se focalisent sur l'auteur et n'indiquent pas systématiquement le sexe, l'âge de la victime ou sa relation avec l'auteur¹⁶⁷. Au Portugal en particulier, le seul type d'infraction pour lequel les données sont ventilées en fonction du sexe de la victime et de la relation entre celle-ci et l'auteur des faits est l'homicide entre partenaires intimes¹⁶⁸.
110. Dans certains pays, tels que l'Autriche, la Finlande et la Suède, le GREVIO a noté que des efforts étaient accomplis pour enregistrer systématiquement la nature de la relation entre la victime et l'auteur, mais l'approche adoptée ne permet toujours pas de déterminer le véritable type de relation entre les personnes impliquées¹⁶⁹. Ainsi, en Autriche, la catégorie utilisée est « relation familiale », tandis qu'en Suède, la catégorie de données utilisée est « connu de la victime/inconnu de la victime ». Le GREVIO a souligné que ces catégories n'étaient pas suffisamment précises pour tirer des conclusions sur le véritable type de relation entre les personnes impliquées. Par conséquent, les données collectées ne permettaient pas de tirer des conclusions sur le nombre de cas de violence entre partenaires intimes par rapport à ceux de maltraitance d'enfants, par exemple. Le GREVIO a donc vivement encouragé les autorités, entre autres, à établir des catégories de données sur le type de relation entre auteurs et victimes qui permettent de répertorier plus précisément ces relations en fonction de leur nature, en vue de renforcer la visibilité des cas de violence domestique à l'égard des femmes.

163. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 80.

164. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 48 ; le Danemark, paragraphe 42 ; Malte, paragraphe 47 ; Monaco, paragraphe 36 ; le Monténégro, paragraphe 51 ; et les Pays-Bas, paragraphes 62, 64 et 72.

165. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Portugal, paragraphe 66 ; et la Turquie, paragraphe 76.

166. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 41 ; l'Andorre, paragraphes 52-53 ; l'Autriche, paragraphes 43 et 49 ; la Belgique, paragraphe 48 ; le Danemark, paragraphe 42 ; l'Italie, paragraphe 67 ; Malte, paragraphe 49 ; Monaco, paragraphe 36 ; le Monténégro, paragraphe 50 ; les Pays-Bas, paragraphe 62 ; et la Turquie, paragraphe 78.

167. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 68 ; le Portugal, paragraphe 66 ; et la Turquie, paragraphe 78.

168. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 69.

169. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 43 ; la Finlande, paragraphe 38 ; et la Suède, paragraphe 48.

Harmonisation des données dans les systèmes de collecte d'information

111. Une autre lacune importante qui apparaît régulièrement dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO est le manque d'harmonisation des données d'un organe public à l'autre dans le secteur de la justice pénale des pays évalués. Cette lacune a été relevée dans 12 des 17 rapports d'évaluation publiés à ce jour¹⁷⁰. Faute de coordination et faute de comparabilité de ces données, il est impossible d'assurer un suivi des affaires à tous les stades de l'enquête et des procédures judiciaires. Plus précisément, cette lacune compromet l'évaluation des taux de condamnation, de déperdition et de récidive, ainsi que l'identification des lacunes dans la réponse des institutions. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a souligné qu'un élément important de l'harmonisation était l'utilisation de définitions et d'unités de mesure communes.

Données sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes

112. Les Parties devraient collecter des données administratives sur toutes les formes de violence couvertes par la convention. Or dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur l'Andorre, Malte, le Portugal, la Serbie et l'Espagne, le GREVIO a noté que les données collectées sur la violence à l'égard des femmes ciblaient la violence domestique, même si elles étaient ventilées en fonction de différentes catégories, et n'englobaient pas le large éventail d'infractions couvert par la convention¹⁷¹. S'agissant plus particulièrement de l'Espagne, le GREVIO a relevé que des données sur les viols et les violences sexuelles étaient collectées, mais qu'elles n'étaient pas ventilées par âge, sexe et relation entre la victime et l'auteur¹⁷².

Données sur les meurtres de femmes liés au genre (féminicide)

113. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique et sur l'Italie, le GREVIO a souligné qu'il existait de grandes disparités entre les données publiques officielles et celles collectées par la société civile sur les féminicides. Il a donc vivement encouragé les autorités à harmoniser la collecte et l'analyse des données sur les cas de violence à l'égard des femmes qui ont débouché sur le meurtre de la femme, voire des enfants¹⁷³. En outre, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a exhorté les autorités à mener des études annuelles, accessibles au public, sur les cas de meurtres de femmes liés au genre, et à utiliser les données ainsi obtenues pour détecter d'éventuelles lacunes systémiques dans l'action des pouvoirs publics contre la violence¹⁷⁴. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Autriche, le GREVIO a vivement encouragé les autorités à présenter des informations sur le nombre d'homicides commis par des hommes sur des femmes au motif qu'elles étaient des femmes dans les statistiques annuelles sur la criminalité¹⁷⁵.

Données sur l'exécution des ordonnances d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection

114. Parmi les lacunes observées par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence figure également l'absence de collecte de données qui soient ventilées en fonction du nombre d'ordonnances d'urgence d'interdiction/de protection – dans le cadre de poursuites civiles et pénales – et englobent le nombre de violations de ces ordonnances et celui des sanctions imposées à la suite de ces violations. Le GREVIO a relevé de telles lacunes dans plusieurs Parties, notamment l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, l'Italie, Malte et les Pays-Bas¹⁷⁶. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, la France, la Serbie et la Suède, il a noté que seul le nombre total d'ordonnances d'urgence d'interdiction/de protection par an était enregistré et que les données n'étaient jamais ventilées en fonction du sexe ou de la relation entre l'auteur des violences et la victime¹⁷⁷. En l'absence de telles données, le GREVIO a notamment indiqué qu'il était difficile d'apprécier dans quelle mesure les femmes victimes de violences entre partenaires intimes bénéficiaient d'une ordonnance d'urgence d'interdiction ou de protection émise contre leur partenaire violent.

170. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 41 ; l'Andorre, paragraphes 54 et 58 ; l'Autriche, paragraphe 49 ; la Belgique, paragraphe 54 ; le Danemark, paragraphe 44 ; la Finlande, paragraphe 36 ; la France, paragraphe 69 ; l'Italie, paragraphe 68 ; Malte, paragraphe 47 ; le Portugal, paragraphe 59 ; la Suède, paragraphes 51-52 et 55 ; et la Turquie, paragraphe 78.

171. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 52 ; Malte, paragraphes 47 et 49 ; le Portugal, paragraphe 62 ; la Serbie, paragraphes 47-49 ; et l'Espagne, paragraphes 56-57.

172. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 61.

173. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 50 ; et l'Italie, paragraphe 70.

174. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 78.

175. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 45.

176. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 44 ; l'Andorre, paragraphe 54 ; l'Autriche, paragraphes 45 et 51 ; l'Italie, paragraphe 69 ; Malte, paragraphes 48 et 53 ; et les Pays-Bas, paragraphe 69.

177. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 43 ; la France, paragraphe 73 ; la Serbie, paragraphe 48 ; et la Suède, paragraphe 53.

En outre, faute de données, le GREVIO a expliqué qu'il était dans l'impossibilité de mener une analyse exhaustive sur la manière dont le système judiciaire rend justice aux femmes victimes de violences fondées sur le genre.

Données collectées par le secteur de la santé

115. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a noté que le secteur de la santé ne collectait que partiellement voire pas du tout les données sur la violence à l'égard des femmes. À Malte et en Serbie, il a noté avec satisfaction les efforts déployés par les services de santé pour collecter des données fiables, en particulier celles liées à la violence domestique¹⁷⁸. Il a donc vivement encouragé les autorités à recueillir des données médicales sur les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique au titre de la convention. Le GREVIO a également salué les efforts accomplis au Portugal et en Suède pour que les services de santé recueillent des données sur les MGF¹⁷⁹. Il a indiqué que les résultats obtenus différeraient encore sensiblement des estimations correspondantes fournies par les ONG, et qu'en Suède, des données fiables commençaient à émerger sur la fréquence des MGF.
116. Dans certaines Parties, telles que l'Albanie (uniquement pour ce qui concerne la violence domestique), la Belgique, la Finlande, Monaco, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Turquie, le GREVIO a noté que des données étaient collectées, mais pas de façon systématique¹⁸⁰. Dans ces conditions, il est difficile pour les autorités d'évaluer l'impact et la performance des services de santé pour répondre à la violence à l'égard des femmes.
117. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, l'Autriche, le Danemark, la France et l'Italie, le GREVIO a fait observer qu'aucun élément ne permettait de prouver que les services de santé recueillaient des données dans ces pays¹⁸¹. Il a donc vivement encouragé/exhorté les autorités à veiller à ce que les services de santé collectent des données sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui soient ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'agresseur ainsi que de leur relation.

Collecte de données sur les enfants victimes et témoins dans les affaires de violence relevant de la Convention d'Istanbul

118. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, le Danemark, l'Italie et Malte, le GREVIO a indiqué qu'il n'existait aucune donnée sur la manière dont les procédures civiles relatives à l'attribution du droit de garde des enfants prennent en compte les antécédents de violence domestique¹⁸². Il a donc encouragé/vivement encouragé les autorités à renforcer la collecte de données ventilées, afin de mettre en lumière dans quelle mesure les signalements de violences domestiques et de mauvais traitements sont pris en compte, et de quelle façon la sécurité de l'ensemble des membres de la famille est assurée. Le GREVIO a constaté que des données étaient collectées en France sur la maltraitance des enfants (y compris sur les enfants tués en situation de violence domestique), mais il a suggéré d'y adjoindre des données sur les enfants victimes et témoins d'actes de violence couverts par la convention¹⁸³. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, il a également observé que des données étaient collectées sur le nombre d'affaires civiles portées devant les tribunaux spécialisés dans la violence à l'égard des femmes, y compris des affaires liées aux droits de garde et de visite sur les enfants, mais que la portée de ces données était limitée, car elles ne donnent aucune information sur l'issue des procédures ou sur la façon dont ces procédures ont tenu compte des antécédents de violence domestique¹⁸⁴. Le GREVIO a donc vivement encouragé les autorités espagnoles à étendre la collecte de données aux décisions portant sur le divorce et la garde des enfants, afin d'évaluer la façon dont les tribunaux espagnols assurent la sécurité des femmes et des enfants affectés par la violence domestique dans ce contexte.

178. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte paragraphe 49 et paragraphe 53 ; et Serbie, paragraphes 50-52.

179. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Portugal, paragraphe 71 ; et la Suède, paragraphe 57.

180. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphes 52-54 ; la Finlande, paragraphe 43 ; Monaco, paragraphe 54 ; le Portugal, paragraphe 72 ; l'Espagne, paragraphes 65-66 ; la Suède, paragraphe 58 ; et la Turquie, paragraphes 84 et 86.

181. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre paragraphes 56 et 58 ; l'Autriche, paragraphes 55-56 ; le Danemark, paragraphe 54 ; la France, paragraphes 74-75 ; et l'Italie, paragraphes 71 et 78.

182. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 54 ; le Danemark, paragraphes 48-50 ; l'Italie, paragraphe 73 ; et Malte, paragraphe 48.

183. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 76.

184. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 60.

Accès des victimes aux recours civils, y compris à une indemnisation

119. Pour mener une analyse exhaustive sur la manière dont les systèmes judiciaires rendent justice aux femmes victimes de violences fondées sur le genre, le GREVIO a souligné la nécessité de recueillir des données sur l'accès des victimes aux recours civils, y compris la possibilité de demander une indemnisation, dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, l'Italie, Malte, le Portugal et la Turquie¹⁸⁵.

Données sur l'octroi du statut de réfugié fondé sur une persécution liée au genre

120. L'absence de collecte et d'analyse de données sur les demandes d'asile constitue une lacune importante dans un certain nombre de Parties, à savoir l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et la Suède¹⁸⁶. S'agissant de l'Italie par exemple, le GREVIO a relevé que l'absence de données relatives aux demandes d'asile au motif de formes de persécution fondées sur le genre n'a pas permis de déterminer combien de femmes avaient déposé une demande d'asile sur ce motif, et combien de ces demandeuses avaient reçu le statut de réfugiée ou d'autres formes de protection internationale. Il a donc vivement encouragé les autorités à recueillir des données quantitatives et qualitatives sur le nombre de demandes d'asile au titre de la violence fondée sur le genre ; l'interprétation de ces motifs de protection internationale (MGF incluses) et les conditions de protection offertes aux victimes ; ainsi que le nombre de décisions accordant ou refusant une protection pour ces motifs¹⁸⁷.

Questions propres à certaines Parties

Protection des données personnelles

121. Le GREVIO a soulevé certaines questions relatives à la protection et à la confidentialité des données personnelles dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie¹⁸⁸. Il a observé que, dans certaines régions, les services de soutien spécialisés ont vu leur accès aux subventions locales interrompu en raison de leur réticence à appliquer un nouveau système qui conditionne l'accès à ces subventions à la transmission des données personnelles des victimes permettant de les identifier. Le GREVIO a émis de fortes réserves sur la nécessité pour les autorités d'acquiescer ces données aux fins de suivre les actes de violence à l'égard des femmes et les activités des services de soutien à l'appui des victimes. Il a indiqué, en outre, que le fait d'exiger le consentement des victimes à la transmission de ces données ne tient pas compte de la situation de vulnérabilité dans laquelle les victimes se trouvent et sape la relation de confiance entre les victimes et les prestataires de services. Il encourage donc vivement les autorités à veiller à ce que la procédure de collecte, de stockage et de transformation des données soit conforme aux normes de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ainsi qu'aux bonnes pratiques reconnues, en exigeant le respect des méthodes de travail des services spécialisés visant à garantir la vie privée et l'anonymat des victimes. Dans le même esprit, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a mis en garde contre le risque de large mise à disposition de données à caractère personnel inhérent au projet d'établir une base de données unique et interinstitutionnelle, fondée sur l'utilisation du numéro d'identification de chaque personne¹⁸⁹.

Recherche sur la violence à l'égard des femmes (article 11, paragraphe 1, alinéa b)

Introduction

122. Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, alinéa b, de la convention, les Parties doivent soutenir la recherche afin de mieux comprendre les causes profondes et les effets de la violence à l'égard des femmes, la fréquence et les taux de condamnation, ainsi que l'efficacité des mesures prises pour donner effet à la convention.

185. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 45 ; l'Italie, paragraphes 69 et 78 ; Malte, paragraphe 48 ; le Portugal, paragraphe 65 ; et la Turquie, paragraphe 83.

186. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 58 ; le Danemark, paragraphes 51-52 ; la Finlande, paragraphe 248 ; la France, paragraphes 265-276 ; l'Italie, paragraphe 273, alinéa b ; les Pays-Bas, paragraphe 320 ; l'Espagne, paragraphes 295-296 ; le Portugal, paragraphe 235 ; et la Suède, paragraphes 59-60.

187. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 273, alinéa b.

188. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 77-78.

189. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphes 87-88.

Le rapport explicatif de la convention souligne qu'il est essentiel que les Parties fondent leurs politiques et les mesures destinées à prévenir et combattre ces formes de violence sur des études de pointe dans ce domaine et que la recherche peut contribuer grandement à améliorer les réponses quotidiennes et pratiques des autorités judiciaires, des services de soutien et des services répressifs à la violence à l'égard des femmes et à la violence domestique.

Pratiques prometteuses

123. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a indiqué qu'entre 2015 et 2018, depuis que la Belgique a signé/ratifié la convention, un grand nombre d'études et de recherches scientifiques ont été menées ou lancées ; ces recherches étaient organisées à l'initiative de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) ou avec sa participation systématique¹⁹⁰. Le GREVIO a fait observer que ces synergies étaient susceptibles de favoriser la coordination entre ces différentes études/recherches, et leur conformité avec le cadre conceptuel et les lignes directrices retenus en application de la Convention d'Istanbul. Il a également salué le soutien apporté par les autorités françaises à la recherche sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la convention et pris note avec satisfaction des recherches effectuées ou financées par des sections dédiées du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur¹⁹¹.
124. Enfin, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède, le GREVIO a observé que des fonds considérables étaient alloués à différents acteurs pour des projets de recherche sur un large éventail de questions dans le domaine de la violence à l'égard des femmes, y compris la violence « liée à l'honneur » et la violence dans les relations entre personnes du même sexe¹⁹². Dans ce contexte, le GREVIO note avec satisfaction l'existence d'un centre de recherche mis en place à la demande du gouvernement, entièrement dédié à l'étude de la violence des hommes à l'égard des femmes, le Centre national de connaissances sur la violence des hommes à l'égard des femmes (NCK). Le NCK effectue des recherches – qui servent de base à la formation – destinées à améliorer la réponse des professionnels qui sont en contact avec des victimes de la violence à l'égard des femmes, en particulier les professionnels de santé. Il a en outre salué le financement de recherches spécifiques sur la manière dont les femmes sâmes, qui appartiennent à une minorité nationale, bénéficient de la réponse nationale actuelle à la violence à l'égard des femmes.

Difficultés

Soutien à la recherche universitaire sur la violence à l'égard des femmes

125. Le GREVIO a relevé des carences dans le soutien apporté aux établissements et aux chercheurs universitaires pour que des recherches soient menées sur la violence à l'égard des femmes dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Italie et le Monténégro¹⁹³. Il a donc encouragé les autorités à pallier cette carence, notamment sur le plan financier.

Recherches visant à évaluer l'efficacité des mesures prises pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes

126. Comme l'a souligné le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence, le principal objet de la recherche sur la violence à l'égard des femmes est de contribuer à évaluer l'efficacité des politiques et des mesures prises pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, notamment les mesures d'aide aux victimes. Dans un certain nombre de pays, à savoir l'Andorre, l'Autriche, la Finlande, le Portugal et la Turquie, le GREVIO a indiqué que les recherches sur ce thème étaient insuffisantes, voire inexistantes¹⁹⁴.

190. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 58.

191. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 85.

192. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 70-71.

193. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 48 ; l'Italie, paragraphe 83 ; et le Monténégro, paragraphe 65.

194. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 63 ; l'Autriche, paragraphe 60 ; la Finlande, paragraphe 50, le Portugal, paragraphe 77 ; et la Turquie, paragraphe 92.

127. En Belgique et à Malte, le GREVIO a relevé l'absence de synergie entre l'élaboration des politiques et les recherches effectuées par la sphère universitaire dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et des filles¹⁹⁵. Il a souligné l'importance de s'appuyer sur l'expertise et les résultats des recherches relatives à la violence à l'égard des femmes lors de l'élaboration des politiques, en exploitant la mine d'éléments factuels et d'informations fournies.

Recherche sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes

128. Une autre lacune importante liée à la recherche sur la violence à l'égard des femmes est que, dans la majorité des Parties évaluées, l'attention est principalement accordée à la violence domestique, au détriment des autres formes de violence, telles que la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, les MGF et les mariages forcés¹⁹⁶. La priorité que les Parties accordent à la violence domestique dans les politiques et les mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes est, de fait, une tendance relevée tout au long de cette analyse.

Violence touchant les femmes exposées, ou susceptibles d'être exposées, à la discrimination intersectionnelle

129. Le GREVIO a noté l'insuffisance des recherches sur la violence qui touche les femmes victimes de discriminations intersectionnelles dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, le Portugal, la Serbie et l'Espagne¹⁹⁷. Il a donc encouragé/vivement encouragé les autorités à conduire des recherches sur la violence qui touche les groupes de femmes exposées à des discriminations multiples, comme les femmes en situation de handicap, les femmes âgées, les femmes migrantes et les femmes LGBTI.

Impact de la violence sur les enfants témoins

130. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande et le Portugal, le GREVIO a également relevé l'absence de recherches sur les effets de la violence à l'égard des femmes sur les enfants, en particulier les enfants témoins de violences domestiques¹⁹⁸.

Questions propres à certaines Parties

131. Étant donné leur approche neutre du point de vue du genre et les statistiques disponibles qui démontrent massivement que les femmes encourent un risque beaucoup plus élevé que les hommes d'être victimes de violences, le GREVIO a vivement encouragé les Pays-Bas à conduire des recherches sur les conséquences de l'approche neutre du point de vue du genre, et sur son impact sur la prévention, la protection et les poursuites concernant la violence à l'égard des femmes et la violence domestique¹⁹⁹.

Enquêtes basées sur la population (article 11, paragraphe 2)

Introduction

132. L'article 11, paragraphe 2, énonce l'obligation pour les Parties d'effectuer des enquêtes basées sur la population qui reposent sur des données statistiquement représentatives de la population cible, et donc généralisables à l'ensemble de la population. Les Parties sont en outre tenues d'effectuer ces enquêtes à intervalles réguliers en vue de mener des évaluations pertinentes et comparatives de l'étendue et des tendances de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de cette convention en suivant les développements de manière longitudinale²⁰⁰.

195. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 59 ; et Malte, paragraphe 58.

196. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 49 ; l'Andorre, paragraphe 64 ; l'Autriche, paragraphe 60 ; le Danemark, paragraphe 62 ; la Finlande, paragraphe 50 ; le Monténégro, paragraphe 64 ; les Pays-Bas, paragraphe 77 ; le Portugal, paragraphe 77 ; la Serbie, paragraphe 59 ; l'Espagne, paragraphe 73 ; et la Turquie, paragraphe 92.

197. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 49 ; l'Andorre, paragraphe 64 ; le Portugal, paragraphe 77 ; la Serbie, paragraphe 59 ; et l'Espagne, paragraphe 73.

198. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 50 ; et le Portugal, paragraphe 77.

199. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 79.

200. Rapport explicatif, paragraphe 78.

Pratiques prometteuses

133. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a salué les autorités italiennes qui ont effectué dès 2006 une enquête consacrée à la violence à l'égard des femmes, portant sur diverses formes de violence (physique, sexuelle, psychologique et économique, harcèlement) en tenant compte de la présence dans la famille d'enfants témoins ou victimes directes d'actes de violence domestique²⁰¹. Le GREVIO a indiqué que l'enquête mettait en lumière des facteurs aussi importants que le profil sociodémographique des victimes, les facteurs de risque, la gravité et les conséquences de la violence, la connaissance par les victimes de leurs droits et les mécanismes de protection disponibles, ainsi que le chemin parcouru par les victimes pour échapper à la violence. L'enquête a été reproduite en 2014, avec la participation d'un échantillon représentatif de femmes étrangères résidant en Italie. En 2015-2016, l'Italie a également conduit une enquête ciblée sur le harcèlement sexuel et le chantage sexuel à l'égard des femmes et des hommes au travail, qui a mis en relief la prédominance de ces formes de violence à l'égard des femmes.

Difficultés

Enquêtes menées à intervalles réguliers sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la convention

134. Dans un certain nombre de pays dont Malte et Monaco, le GREVIO a constaté qu'aucune enquête conforme aux exigences de la convention n'avait été menée sur aucune forme de violence à l'égard des femmes couverte par la convention²⁰². Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas, il a noté que des enquêtes étaient réalisées, mais jamais à intervalles réguliers, et que de nombreuses années s'étaient écoulées depuis les dernières enquêtes²⁰³. En revanche, des enquêtes générales basées sur la population et englobant un nombre limité de questions spécifiquement consacrées à la violence à l'égard des femmes sont régulièrement conduites en Suède et en Finlande²⁰⁴. Le GREVIO a pourtant rappelé que seules les enquêtes consacrées à la violence à l'égard des femmes pouvaient produire les données nécessaires à l'élaboration de politiques reposant sur des éléments probants. Il a donc vivement encouragé les autorités à conduire des enquêtes consacrées à la violence à l'égard des femmes à intervalles réguliers et à effectuer une enquête basée sur la population.
135. Tout comme il l'a constaté précédemment à propos des recherches sur la violence à l'égard des femmes, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Finlande, le Monténégro et la Turquie, le GREVIO a relevé l'absence d'enquêtes basées sur la population consacrées aux formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique²⁰⁵. Parallèlement, il a observé que le Danemark avait mené une série d'enquêtes portant à la fois sur la violence domestique et sur la violence sexuelle, le harcèlement sexuel et le harcèlement moral, en précisant toutefois que chacune d'entre elles se caractérisait par une méthodologie, un échantillon de population et des résultats qui lui sont propres²⁰⁶. De la même façon, l'Autriche a conduit des enquêtes sur la violence physique, sexuelle et psychologique ainsi que le harcèlement sexuel²⁰⁷. En revanche, la fréquence des autres formes de violence à l'égard des femmes, et particulièrement les MGF, les mariages forcés, les avortements forcés ou la stérilisation forcée, ne semble pas avoir été étudiée dans la plupart des Parties.

201. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 79.

202. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 55 ; et Monaco, paragraphe 37.

203. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 60 ; la Belgique, paragraphe 57, le Danemark, paragraphe 60 ; et les Pays-Bas, paragraphe 73.

204. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 47 ; et la Suède, paragraphe 67.

205. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 51 ; la Finlande, paragraphe 44 ; le Monténégro, paragraphe 61 ; et la Turquie, paragraphe 89.

206. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 55-57.

207. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 39-40.

Enquêtes sur la violence touchant les femmes exposées, ou susceptibles d'être exposées, à la discrimination intersectionnelle

136. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, le Monténégro, la Serbie et la Suède, le GREVIO a également observé l'absence d'enquête consacrée à la violence touchant des groupes de femmes, comme les femmes qui appartiennent à une minorité nationale, les femmes migrantes et les femmes réfugiées, les femmes roms et les femmes en situation de handicap, et donc vivement encouragé les autorités à conduire une enquête basée sur la population pour évaluer l'exposition spécifique de ces femmes à la violence²⁰⁸.

Questions propres à certaines Parties

Absence d'harmonisation des méthodologies employées

137. Enfin, s'agissant de la France²⁰⁹ et du Danemark (comme indiqué ci-dessus), le GREVIO a noté que plusieurs enquêtes nationales basées sur la population avaient été conduites sur la violence à l'égard des femmes, mais que l'absence d'harmonisation des méthodologies employées entravait le développement d'analyses comparatives qui mesurent les changements au fil du temps.

208. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 44 ; le Monténégro, paragraphe 61 ; la Serbie, paragraphe 70 ; et la Suède, paragraphe 68.

209. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 82.



CHAPITRE III

PRÉVENTION

Article 13 – Sensibilisation

Introduction

138. En vertu de l'article 13, les Parties sont tenues de promouvoir ou de conduire, régulièrement et à tous les niveaux, des campagnes ou des programmes de sensibilisation, y compris en coopération avec les partenaires concernés de la société civile, pour accroître la prise de conscience et la compréhension par le grand public des différentes manifestations de toutes les formes de violence couvertes par la convention, de leurs conséquences sur les enfants, et de la nécessité de les prévenir. Comme l'explique le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, les ONG de femmes spécialisées dans la protection et le soutien des victimes d'actes de violence à l'égard des femmes conduisent depuis longtemps des activités destinées à sensibiliser le grand public aux plans local, régional ou national. Les Parties sont donc encouragées à mener des campagnes de sensibilisation en coopérant avec ces organisations, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes concernées, telles que les institutions nationales des droits humains, les organismes de promotion de l'égalité et d'autres organisations de la société civile²¹⁰. L'article 13 énonce également l'obligation de faire en sorte que les victimes et les témoins soient largement informés des mesures disponibles pour prévenir les actes de violence couverts par le champ d'application de la convention.

Pratiques prometteuses

Campagnes de sensibilisation qui ciblent les professionnels ou font intervenir des professionnels spécifiques

139. Une pratique prometteuse observée par le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark est la méthode de sensibilisation employée dans les campagnes de lutte contre le harcèlement et les viols, qui comporte des composantes ciblant spécifiquement certains groupes professionnels, tels que les agents des services répressifs et les travailleurs sociaux. Le GREVIO a indiqué que cette méthode avait permis d'améliorer la réponse des professionnels à cette

²¹⁰. Rapport explicatif, paragraphe 92.

violence et montre l'importance de ces mesures, car la formation initiale de ces professionnels ne comprend aucune information sur ces formes de violence à l'égard des femmes²¹¹. Un autre exemple intéressant présenté par le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède est la campagne intitulée « Come to us » lancée par les services répressifs suédois. Cette initiative consistait à diffuser en ligne, dans 18 langues différentes, des renseignements sur l'importance de signaler des infractions telles que la violence domestique, le mariage forcé et la violence « liée à l'honneur », le mode de signalement desdites infractions, le déroulement d'une enquête judiciaire et l'aide apportée aux victimes. Le GREVIO a salué les efforts déployés pour atteindre le grand public et les victimes, et relevé qu'ils pouvaient avoir une incidence positive sur le nombre de cas signalés. Dans le même temps, il a souligné la nécessité de faire en sorte que ces initiatives de sensibilisation soient suivies de mesures appropriées de la part des services répressifs²¹².

Prévention des MGF au-delà des frontières nationales

140. Une autre pratique prometteuse retenue par le GREVIO est l'initiative portugaise de sensibilisation aux MGF, qui a consisté, pendant les vacances scolaires, à distribuer des brochures et des affiches mettant en garde contre les conséquences préjudiciables de cette pratique dans les aéroports, et plus précisément les halls de départ de vols à destination de plusieurs pays d'Afrique dans lesquels la pratique des MGF perdure. Parallèlement, des mesures préventives ont été prises dans les aéroports de Guinée-Bissau, car la majorité des victimes recensées au Portugal appartiennent à la communauté des migrants originaires de ce pays. Elles s'appuient sur le constat qu'au Portugal, la plupart des filles et des femmes victimes de MGF ont subi celles-ci lors de vacances dans leur pays d'origine²¹³.

Campagnes de sensibilisation systématique intégrées dans les plans d'action à long terme sur la violence à l'égard des femmes

141. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la France, le GREVIO a salué les efforts déployés par les autorités pour renforcer la visibilité des violences faites aux femmes et reconnaît l'existence d'une véritable volonté politique d'accroître la prise de conscience sociétale du phénomène, qui a conduit à des résultats tangibles. Il a souligné, en particulier, que les activités de sensibilisation se sont systématisées ces vingt dernières années et se poursuivent chaque année, dans le cadre des actions mises en place par les différents plans interministériels. Certaines portent sur le harcèlement sexiste et les violences sexuelles dans les transports en commun, y compris les comportements inacceptables, avec des conseils sur les comportements et les réactions face à ces situations. D'autres ont mis l'accent sur la violence sexuelle ou, par exemple, la situation des témoins de la violence domestique. Cette dernière a été d'une ampleur et d'un budget sans précédent (autour de 4 millions d'euros)²¹⁴.

Campagnes de sensibilisation à différentes formes de violence ciblant des groupes particuliers

142. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a également noté avec satisfaction la qualité de la campagne de sensibilisation déployée aux différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional ou communautaire). L'accent était mis sur diverses formes de violence, notamment le harcèlement sexuel et les actes fondés sur le genre, les violences entre partenaires intimes, les violences sexuelles, les violences « liées à l'honneur », les mariages forcés et les MGF, ainsi que sur différents groupes cibles, et les supports de communication étaient multiples²¹⁵. Le GREVIO a salué, en particulier, la campagne sur la violence psychologique entre partenaires intimes intitulée « Fred et Marie, Marie et Fred », qui s'appuie sur une série de courts-métrages pour présenter, sans tomber dans le sensationnalisme, un comportement psychologiquement violent dans une relation, et la réaction de la victime et des témoins²¹⁶.

211. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 65-66.

212. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 78.

213. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 83.

214. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 87-88.

215. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 66.

216. Voir www.fredetmarie.be/ et la publication du Conseil de l'Europe intitulée Sensibilisation à la violence à l'égard des femmes : article 13 de la Convention d'Istanbul, 2014, p. 22.

Initiatives de sensibilisation concentrées sur la violence domestique

143. La plupart des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux sur l'Andorre, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, Monaco, le Monténégro, le Portugal, la Serbie, l'Espagne et la Turquie, soulignent la nécessité de mener des campagnes de sensibilisation pour lutter contre toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul²¹⁷. Dans de nombreux pays, les efforts de sensibilisation se concentrent sur la violence domestique, même si d'autres formes ou aspects de la violence à l'égard des femmes sont abordés de façon marginale. Dans ses rapports sur la France, l'Italie, le Monténégro et le Portugal, le GREVIO a insisté sur la nécessité d'organiser des campagnes de sensibilisation pour traiter d'autres formes de violence à l'égard des femmes qui sont souvent passées sous silence et/ou restent inconnues et/ou incomprises du grand public, telles que le viol, la violence sexuelle et les pratiques traditionnelles néfastes (les MGF ou le mariage forcé)²¹⁸. Le rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne mentionne également la couverture insuffisante des violences numériques²¹⁹.

Approche à court terme de la sensibilisation et portée géographique insuffisante

144. Un nombre important de rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux portant sur l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, Malte, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, ont également relevé qu'aucun effort n'était accompli de manière durable et dans le long terme à des fins de sensibilisation et, partant, la nécessité de remédier à cette carence au moyen de campagnes et d'activités destinées à inciter tous les membres de la société à reconnaître la violence à l'égard des femmes, à la dénoncer et à soutenir ses victimes²²⁰. En outre, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie et le Portugal, le GREVIO a constaté que ces campagnes avaient une portée géographique limitée et donc vivement encouragé les autorités, entre autres, à faire en sorte que des initiatives de sensibilisation soient mises en œuvre à tous les niveaux de l'État (national, régional et local)²²¹.

Participation insuffisante des organisations non gouvernementales de femmes

145. Un autre constat récurrent émis par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, Monaco, la Serbie, l'Espagne et la Turquie est la nécessité de faire intervenir les parties prenantes pertinentes, en particulier les services de soutien spécialisés pour les femmes et les organisations non gouvernementales de femmes, dans l'élaboration et la mise en œuvre des campagnes de sensibilisation, et leur fournir les moyens financiers d'y parvenir²²².

Nécessité de faire évoluer les attitudes stéréotypées et patriarcales sous-jacentes, et d'adopter une compréhension de la violence fondée sur le genre

146. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Turquie, le GREVIO a insisté sur la nécessité de mener des initiatives de sensibilisation afin de faire évoluer les attitudes stéréotypées et patriarcales sous-jacentes²²³. À titre d'exemple, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Albanie, le GREVIO a observé une tendance dans le pays à inciter les femmes à la clémence dans les affaires de violence, sous le prétexte des valeurs familiales traditionnelles. Il a souligné que les initiatives de sensibilisation devraient s'attaquer à la croyance, répandue chez les filles et les femmes, que

217. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 72 ; la Belgique, paragraphe 68 ; la Finlande, paragraphe 57 ; la France, paragraphe 93 ; l'Italie, paragraphe 92 ; Malte, paragraphe 65 ; Monaco, paragraphe 43 ; le Monténégro, paragraphe 76 ; le Portugal, paragraphe 86 ; la Serbie, paragraphe 69 ; l'Espagne, paragraphe 85 ; et la Turquie, paragraphe 106.

218. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 93 ; l'Italie, paragraphe 92 ; le Monténégro, paragraphe 76 ; et le Portugal, paragraphe 86.

219. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 85.

220. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 72 ; l'Autriche, paragraphe 69 ; la Belgique, paragraphe 68 ; la Finlande, paragraphe 57 ; Malte, paragraphe 65 ; le Monténégro, paragraphe 76 ; la Serbie, paragraphe 69 ; et la Turquie, paragraphe 106.

221. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 68 ; le Danemark, paragraphe 68 ; la Finlande, paragraphe 57 ; l'Italie, paragraphe 92 ; et le Portugal, paragraphe 86.

222. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 68 ; la Finlande, paragraphe 57 ; la France, paragraphe 93 ; l'Italie, paragraphe 92 ; Malte, paragraphe 65 ; Monaco, paragraphe 43 ; le Portugal, paragraphe 86 ; la Serbie, paragraphe 69 ; l'Espagne, paragraphe 85 ; et la Turquie, paragraphe 106.

223. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 58 ; l'Italie, paragraphe 92 ; les Pays-Bas, paragraphe 86 ; le Portugal, paragraphe 86 ; et la Turquie, paragraphe 106.

les femmes devraient tolérer la violence pour préserver la cohésion familiale, et aux stéréotypes et aux rôles dévolus aux femmes et aux hommes au sein de la famille. Dans le même esprit, il a vivement encouragé les autorités à faire en sorte que des campagnes ciblées soient organisées pour s'attaquer aux normes sociales, attitudes et stéréotypes qui véhiculent le statut d'infériorité de la femme au sein du foyer²²⁴. De la même façon, observant, entre autres, des attitudes stéréotypées profondément ancrées chez les agents des services répressifs, les décideurs politiques et les juges, le GREVIO a vivement encouragé les autorités turques à diffuser des messages de prévention afin de dissiper les mythes, de stimuler le débat et de faire évoluer les mentalités pour lutter contre la culture de culpabilisation des victimes et d'obéissance des femmes aux hommes²²⁵. Il a également vivement encouragé les autorités italiennes et portugaises à s'attaquer aux attitudes patriarcales et aux stéréotypes qui contribuent à l'acceptation de la violence, notamment ceux fondés sur la tradition, la religion ou la notion d'« honneur »²²⁶.

147. Dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas, le GREVIO a souligné combien il importait que ces campagnes s'appuient sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes ou la développent, car elle figure au cœur des efforts de prévention et de protection exigés par la Convention d'Istanbul²²⁷. En Autriche, la nécessité de reconnaître que l'inégalité entre les femmes et les hommes constitue la cause profonde de la violence à l'égard des femmes dans le cadre des campagnes de sensibilisation a été mise en avant²²⁸, tandis que les rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, l'Italie et Monaco ont évoqué la nécessité de mener des activités d'autonomisation des filles et des femmes²²⁹. À ce sujet, le rapport sur l'Italie a indiqué que les initiatives de sensibilisation organisées par les autorités ne semblaient pas autonomiser les victimes et faire connaître l'aspect systémique de la violence à l'égard des femmes en tant que mécanisme social qui place les femmes ou les maintient dans une position de subordination par rapport aux hommes.

Activités de sensibilisation ciblant les femmes qui sont spécifiquement vulnérables/marginalisées

148. La nécessité de mener des activités de sensibilisation à destination de groupes spécifiques de femmes qui se trouvent à l'intersection de plusieurs motifs de discrimination est mentionnée dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède²³⁰. Tous ces documents recensent différentes catégories de femmes vulnérables, notamment les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes/réfugiées, les femmes issues de minorités nationales ou ethniques, les femmes noires, les femmes prostituées, les femmes LGBTI, les femmes souffrant d'addiction et les femmes âgées. Ils mentionnent notamment les difficultés particulières rencontrées par ces groupes de femmes pour ce qui est d'accéder aux informations, y compris celles portant sur leurs droits, et aux services de soutien. Le GREVIO a donc souligné l'importance de déployer des activités de sensibilisation destinées à répondre à leurs besoins spécifiques.

Sensibilisation à l'impact de la violence à l'égard des femmes sur les enfants témoins

149. La nécessité de sensibiliser le public aux préjudices que les scènes de violence domestique dont ils sont témoins causent aux enfants a été mentionnée dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Belgique, l'Italie, Monaco, le Portugal, la Turquie, la Serbie et la Suède²³¹. Le GREVIO a souvent constaté que les victimes elles-mêmes n'avaient guère conscience de l'impact de ces scènes sur les enfants. Il a donc vivement encouragé les autorités à, entre autres, mettre au point des campagnes de sensibilisation ciblées visant à accroître les prises de conscience des préjudices que ces scènes de violence domestique infligent aux enfants qui en sont témoins.

224. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 54-58.

225. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 106.

226. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 92 ; et le Portugal, paragraphe 86.

227. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 68 ; l'Italie, paragraphes 90-92 ; et les Pays-Bas, paragraphe 86.

228. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 67.

229. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 57 ; l'Italie, paragraphe 92 ; et Monaco, paragraphe 43.

230. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 58 ; la Belgique, paragraphe 68 ; la Finlande, paragraphe 57 ; la France, paragraphe 93 ; l'Italie, paragraphe 92 ; le Monténégro, paragraphe 76 ; les Pays-Bas, paragraphe 86 ; le Portugal, paragraphe 86 ; et la Suède, paragraphe 80.

231. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 58 ; la Belgique, paragraphe 68 ; l'Italie, paragraphe 92 ; le Portugal, paragraphe 86 ; la Suède, paragraphe 80 ; et la Turquie, paragraphe 106.

Participation des médias à la sensibilisation

150. Les rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, la Serbie et l'Espagne mettent en avant la nécessité de faire participer les médias aux campagnes de sensibilisation du public²³². Le rôle des médias dans la prévention de la violence à l'égard des femmes est également traité à l'article 17, chapitre III.

Financement suffisant et durable des campagnes de sensibilisation

151. Les rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, le Danemark, la France, Malte et la Serbie soulignent que les autorités doivent veiller à ce qu'un financement suffisant et durable soit attribué aux activités de sensibilisation, et notamment des ressources allouées aux organisations de femmes concernées²³³. Dans son rapport sur Malte par exemple, le GREVIO a relevé que la plupart des campagnes étaient fondées sur des projets et dépendaient du financement de l'Union européenne ; il a donc appelé les autorités à faire en sorte que les campagnes de sensibilisation et, partant, les services de soutien spécialisés pour les femmes et les ONG de femmes bénéficient d'un financement suffisant et durable.

Suivi de l'impact des initiatives de sensibilisation

152. Le GREVIO a mis en exergue l'importance de suivre et d'évaluer l'impact des campagnes de sensibilisation dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment ceux sur l'Autriche, la Belgique, Malte et le Monténégro. À titre d'exemple, dans son rapport sur l'Autriche, il a observé qu'aucune des campagnes menées n'avait été évaluée, ce qui a exclu la possibilité de tirer des conclusions quant à leur impact. Il a donc vivement encouragé les autorités à renforcer le rôle des ministères fédéraux dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des activités de sensibilisation du public²³⁴. Pour ce qui est de la Belgique, de Malte et du Monténégro, il a vivement encouragé les autorités à mener des recherches sur l'impact que la campagne de sensibilisation avait eu sur la population, notamment l'évolution des perceptions en matière de sexisme, d'égalité entre les femmes et les hommes, et de violence fondée sur le genre²³⁵.

Questions propres à certaines Parties

153. Une question particulière évoquée dans le rapport d'évaluation de référence sur la Turquie est la nécessité d'établir un climat plus propice à l'action des ONG féministes, car certaines mesures répressives contre la liberté d'expression ont eu un effet dissuasif sur le travail de nombreuses ONG de défense des droits des femmes et freiné leurs efforts de sensibilisation à la violence à l'égard des femmes²³⁶.

154. Par ailleurs, dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a relevé les difficultés inhérentes à toute approche de la violence domestique marquée par la neutralité du point de vue du genre. Il a indiqué qu'une campagne récemment menée dans le cadre du plan d'action national contre la violence domestique était neutre du point de vue du genre, au risque d'entraver toute prise de conscience de la dimension de genre de la violence domestique. Le GREVIO a exprimé ses préoccupations, arguant que, d'une manière générale, les efforts de sensibilisation déployés aux Pays-Bas ne mettaient pas suffisamment l'accent sur la dimension de genre des différentes formes de violence à l'égard des femmes et sur leur omniprésence dans tous les aspects de la vie des femmes²³⁷.

155. Une autre question qui a été quasi exclusivement formulée dans le rapport d'évaluation de référence sur la Finlande a été l'absence de campagnes à l'échelle nationale. Sur la base de ce constat, le GREVIO a vivement encouragé les autorités à promouvoir ou à conduire des campagnes et des programmes de sensibilisation à tous les niveaux²³⁸. Dans le même temps, en soulignant les difficultés spécifiques qui surviennent dans un État à structure fédérale eu égard à la coordination des différents niveaux de gouvernement/collectivités, le rapport d'évaluation de référence sur la Belgique a souligné l'importance de développer une approche de la sensibilisation cohérente et globale à l'échelle nationale, et d'adopter

232. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 69 ; la Serbie, paragraphe 69 ; et l'Espagne, paragraphe 85.

233. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 69 ; le Danemark, paragraphe 68 ; la France, paragraphe 93 ; Malte, paragraphe 65 ; et la Serbie, paragraphe 69.

234. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 69.

235. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 68 ; Malte, paragraphe 65 ; et le Monténégro, paragraphe 76.

236. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 106.

237. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 82- 86.

238. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 57.

des lignes directrices visant à garantir des standards de qualité et la cohérence des messages. En outre, le rapport indique que ces mesures devraient être assorties d'indicateurs permettant d'évaluer l'impact réel des efforts de sensibilisation sur les attitudes et les perceptions de la population. Le rapport d'évaluation de référence sur la Belgique a souligné que, selon la société civile, les campagnes de sensibilisation ont tendance à se focaliser sur l'orientation des victimes (et, dans une moindre mesure, des auteurs) vers les services de soutien et n'ont pas pour vocation principale de changer les valeurs et attitudes qui sous-tendent les violences fondées sur le genre²³⁹. Il ne s'agit donc pas de campagnes de prévention primaire, mais plutôt de prévention secondaire ou tertiaire²⁴⁰.

Article 14 – Éducation

Introduction

156. En vertu de l'article 14, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour inclure dans les programmes d'étude officiels et à tous les niveaux d'enseignement (primaire, secondaire et tertiaire) du matériel d'enseignement sur des sujets tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non stéréotypés des genres, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et le droit à l'intégrité personnelle, adapté au stade de développement des apprenants. Il préconise également que les Parties promeuvent les principes susmentionnés dans les structures éducatives informelles ainsi que dans les structures sportives, culturelles et de loisirs, et les médias.

Pratiques prometteuses

Promotion d'un enseignement sans stéréotype de genre

157. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, le GREVIO a relevé que les autorités portugaises, notamment la Commission pour la citoyenneté et l'égalité de genre (CIG), mettaient à la disposition des enseignants un matériel aussi complet qu'approfondi pour promouvoir un enseignement sans stéréotype de genre. Plus spécifiquement, la CIG a élaboré depuis 2008 une série complète de guides sur le genre et la citoyenneté pour tous les niveaux d'enseignement, du préscolaire au secondaire. Ces guides proposent des activités pratiques visant à intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes dans tout un éventail de thèmes transversaux comme la santé génésique et sexuelle, la sécurité (y compris sur internet), le sexisme et les stéréotypes, et la non-violence dans les fréquentations amoureuses. Ils énoncent en outre un certain nombre de propositions pour mettre fin aux stéréotypes de genre et prévenir la discrimination sexuelle dans l'organisation des écoles et la pédagogie des enseignants. Ils ont été distribués dans les bibliothèques de plus de 800 établissements d'enseignement élémentaire et secondaire ainsi que dans celles de 16 institutions d'enseignement supérieur. Aux fins de leur mise en application, des formations continues approfondies ont été dispensées dans plus de 150 écoles et dans la moitié des municipalités de la partie continentale du territoire ainsi que dans certaines municipalités des deux régions autonomes des Açores et de Madère. Le GREVIO a salué cette bonne pratique, tout en relevant qu'un système d'indicateurs devrait être mis en place pour évaluer dans quelle mesure les élèves portugais avaient acquis les compétences nécessaires. Il a également noté la nécessité de rassembler des données pour évaluer la diffusion effective des guides à l'échelon local²⁴¹.

239. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphes 67-68.

240. Les interventions en matière de santé publique comportent généralement trois niveaux de prévention : la prévention primaire, qui vise à prévenir la violence avant qu'elle ne survienne ; la prévention secondaire, qui met l'accent sur les réponses les plus immédiates à la violence, comme les soins préhospitaliers, les services des urgences ou, après un viol, le traitement des maladies sexuellement transmissibles ; et la prévention tertiaire, qui concerne les soins à long terme après la violence, comme la réadaptation et la réinsertion, et les tentatives d'atténuer le traumatisme ou de réduire le handicap à long terme associé à la violence (rapport de l'Organisation mondiale de la santé sur la violence et la santé ; Résumé, OMS, Genève, 2002, p. 10).

241. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 88-89.

Création d'un réseau de responsables de la prévention des discriminations

158. Les mesures adoptées en France pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes dans l'enseignement supérieur, ainsi que dans les écoles, les établissements et les services relevant du ministère de la Culture ont été reconnues comme des exemples de bonnes pratiques. Elles englobent la création par le ministère de la Culture d'un réseau de « responsables de la prévention des discriminations », présents dans chaque école de l'enseignement supérieur dans le domaine de la culture, et dans chacun des établissements publics, des services et des directions du ministère. Ces responsables ont été formés à l'égalité femmes-hommes et à la lutte contre les discriminations, ainsi qu'à la prévention et au traitement des violences et harcèlements sexuels et sexistes. En outre, toutes les écoles de l'enseignement supérieur dans le domaine de la culture sont accompagnées dans l'élaboration d'une charte d'engagement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui comporte une section sur les violences et les harcèlements²⁴².

Obligation juridique pour tous les établissements éducatifs d'inclure dans leur planification triennale la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et la prévention des violences et des discriminations fondées sur le genre

159. À la suite de la ratification de la Convention d'Istanbul, l'Italie a introduit en 2015 l'obligation juridique pour tous les établissements éducatifs d'inclure dans leur planification triennale la promotion des principes de l'égalité des chances et de l'égalité entre les femmes et les hommes, et la prévention des violences et des discriminations fondées sur le genre, afin de sensibiliser élèves, enseignants et familles sur ces sujets. Des directives spécifiques sur l'éducation au respect ont été publiées par le ministère de l'Éducation en 2017 pour encourager les écoles à aborder ces questions, et leur mise en œuvre s'inscrit dans un plan d'action national pour l'éducation au respect, qui a été lancé en 2017 avec un budget de 8,9 millions d'euros. Parallèlement, un observatoire national de suivi et de promotion des activités d'éducation et de formation sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la prévention de la violence à l'égard des femmes a été créé en 2017 (pour fournir aux écoles une liste d'entités publiques et privées avec lesquelles elles peuvent mener des activités dans ces domaines). En outre, le ministère de l'Éducation a créé un portail Web (www.noisiamopari.it) pour partager les meilleures pratiques concernant les activités menées dans les écoles en vue de prévenir la violence fondée sur le genre et d'éliminer les stéréotypes négatifs fondés sur le genre²⁴³.

Soutien au développement de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle en dehors des établissements éducatifs formels dans les structures de jeunesse

160. S'agissant de l'obligation prévue à l'article 14, paragraphe 2, de la convention, à l'issue de la signature de la Convention d'Istanbul, le Gouvernement de la Communauté française de Belgique a mis en place un dispositif spécifique pour soutenir le développement de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle dans les structures de jeunesse. Ce dispositif encadre l'accréditation des opérateurs afin de garantir la qualité des interventions et soutient financièrement les opérateurs accrédités par la voie d'appels à projets annuels. Le programme s'appuie sur un site web (www.evr.be/) et englobe un système visant à assurer le suivi de sa mise en œuvre²⁴⁴.

Difficultés

Matériel pédagogique insuffisant sur des questions telles que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genre et d'autres aspects mentionnés à l'article 14

161. Dans nombre de ses rapports d'évaluation de référence portant notamment sur l'Albanie, la Finlande, l'Italie, Malte, Monaco, la Serbie, la Suède et la Turquie, le GREVIO a encouragé/vivement encouragé les autorités à intégrer l'enseignement sur les différents sujets mentionnés à l'article 14 de la convention, notamment les diverses formes de violence à l'égard des femmes et des filles fondée sur le genre, dans les

242. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 99-101.

243. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 93.

244. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 70.

programmes d'études prévus à tous les niveaux d'enseignement officiels, à le renforcer ou à le revoir²⁴⁵. Dans le cas de la Turquie, le GREVIO a souligné la nécessité de veiller à ce que, dans tous les types d'écoles et dans tous les programmes d'enseignement, les supports pédagogiques ne véhiculent pas des conceptions stéréotypées du rôle des femmes et des hommes²⁴⁶. La question des stéréotypes de genre a également été abordée dans le rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, mais en particulier au regard du matériel employé dans les cours privés d'intégration civique dispensés aux migrants, car ils approuveraient ou encourageraient les stéréotypes de genre. Le GREVIO a donc salué la décision de les ramener sous le contrôle des municipalités à compter de 2020²⁴⁷.

162. Des critiques ont également été formulées dans le rapport d'évaluation de référence sur la Suède, mettant en cause les attitudes stéréotypées, et particulièrement le discours sur la violence « liée à l'honneur » et la manière dont il transparait dans les principaux documents d'orientation, y compris ceux utilisés dans les écoles, en raison de l'accent placé sur « les autres ». À ce propos, le GREVIO a relevé que les systèmes de valeurs « basés sur l'honneur » et leurs implications pour les filles et les garçons semblent être exclusivement axés sur les ressortissants étrangers et exister uniquement chez les Suédois d'origine étrangère. En particulier, les efforts entrepris pour identifier les victimes de ce type de violence dans le système scolaire sont visés par des critiques : ils stigmatiseraient les communautés migrantes en mettant l'accent sur leur appartenance à un groupe plutôt que sur une approche globale d'identification des enfants susceptibles d'être confrontés à la violence et aux comportements dominateurs, par exemple en tant que victimes ou témoins de violence domestique. Le GREVIO a donc mis en garde contre toutes les mesures susceptibles de stigmatiser certaines communautés dans la société suédoise et d'entraver une fois de plus leur intégration. Il a encouragé les autorités à revoir leurs principaux documents d'orientation, notamment les supports pédagogiques, afin de s'assurer que toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles sont traitées sans stigmatisation et sans discrimination à l'égard des femmes et des filles en situation de risque²⁴⁸.

Mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2007)13 relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation

163. Pour aider les Parties à intégrer une démarche soucieuse de l'égalité de genre dans l'éducation, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la Belgique, la France, l'Italie et Monaco, le GREVIO a mentionné la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, et invité les autorités à s'en inspirer²⁴⁹.

Prévention de la violence à l'égard des femmes dans le cadre de l'éducation sexuelle

164. Dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur l'Albanie, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal, le GREVIO a mentionné le rôle important de la sexualité dans la prévention de la violence à l'égard des femmes. Il a expliqué que l'éducation sexuelle permettait d'aborder certains thèmes évoqués à l'article 14 de la convention, en particulier le droit à l'intégrité personnelle et la notion de violence sexuelle fondée sur l'absence de libre consentement. Le GREVIO a également indiqué que l'éducation sexuelle de tous les élèves – filles et garçons – était indispensable pour garantir les droits sexuels et procréatifs des femmes et faisait partie intégrante des droits à l'éducation et à la santé²⁵⁰.
165. En conséquence, le GREVIO a encouragé les autorités albanaises et françaises à prendre en considération la prévention de la violence fondée sur le genre à l'égard des jeunes filles et d'autres questions mentionnées à l'article 14 dans les programmes existants sur l'éducation sexuelle et l'éducation aux droits relatifs à la santé sexuelle et génésique. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, le GREVIO a indiqué que l'enseignement sur la sexualité se focalisait sur la prévention des grossesses non désirées et des maladies infectieuses plutôt que sur les relations sociales entre les femmes et les hommes et l'impact des attitudes patriarcales et des stéréotypes. Il a donc encouragé les autorités portugaises à opter pour une approche

245. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 62 ; la Finlande, paragraphe 64 ; l'Italie, paragraphe 99 ; Malte, paragraphe 70 ; Monaco, paragraphe 49 ; la Serbie, paragraphe 75 ; et la Suède, paragraphe 87.

246. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 62 ; Monaco, paragraphe 49 ; et la Turquie, paragraphe 111.

247. Voir le rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, paragraphe 92.

248. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 87.

249. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 75 ; la Belgique, paragraphe 74 ; la France, paragraphe 96 ; l'Italie, paragraphe 99 ; et Monaco, paragraphe 49.

250. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 62 ; la France, paragraphe 96 ; l'Italie, paragraphe 99 ; les Pays-Bas, paragraphe 89 ; et le Portugal, paragraphe 91.

axée sur le droit à l'intégrité personnelle, la question du rapport de force inégal dans les relations entre les femmes et les hommes et un comportement sexuel responsable. S'agissant de l'Italie, au moment de la visite d'évaluation du GREVIO, des lignes directrices nationales pour l'éducation en matière d'affectivité, de sexualité et de santé génésique dans les écoles étaient en voie d'être élaborées. Ces lignes directrices étaient considérées comme un moyen important d'initier les élèves aux thèmes du droit à l'intégrité physique et à la définition de la violence sexuelle dans la Convention d'Istanbul. Le GREVIO a donc vivement encouragé les autorités à les finaliser et à les mettre en œuvre.

Nécessité de surveiller la manière dont les enseignants utilisent les supports pédagogiques et évaluent les aptitudes des élèves

166. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence portant notamment sur le Danemark, l'Italie, le Portugal et la Turquie, le GREVIO a expliqué qu'il était impératif de surveiller l'utilisation des supports pédagogiques et d'évaluer les aptitudes et compétences des enfants dans ce domaine²⁵¹. Dans les rapports relatifs au Danemark et à la Turquie, il a souligné l'importance de surveiller la manière dont les enseignants utilisent les supports pédagogiques existants et traitent des questions liées à la violence domestique et à la violence à l'égard des femmes. En outre, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et le Portugal, il a encouragé/vivement encouragé les autorités à mettre en place un système d'indicateurs permettant d'évaluer les aptitudes et compétences des élèves dans les domaines mentionnés à l'article 14 de la convention relatifs à toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre.

Formation des enseignants sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et sur la violence à l'égard des femmes et des filles ainsi que sa prévention et détection

167. La nécessité d'une formation initiale et continue obligatoire pour les enseignants et le personnel éducatif sur l'égalité entre les femmes et les hommes, l'intégration de la dimension de genre, la prévention de la violence fondée sur le genre et d'autres questions évoquées à l'article 14 de la convention a été mentionnée à maintes reprises, notamment dans les rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, la France, l'Italie et le Monténégro²⁵². Le GREVIO a également souligné l'importance de former les professionnels de l'éducation sur la manière de prévenir et de détecter la violence parmi les élèves et de soutenir ceux qui en sont victimes, dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, le Monténégro, et le Portugal.

168. En ce qui concerne, en particulier, le rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a observé que les enseignants danois étaient tenus de signaler aux autorités locales toute suspicion de cas de violence domestique ou de maltraitance sur un enfant, et mis en avant l'importance de les former à cette fin à la détection et à la prise de ces victimes²⁵³. De la même façon, il a encouragé/vivement encouragé les autorités finlandaises, françaises et portugaises, entre autres, à organiser des formations obligatoires pour les enseignants sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes, afin qu'ils apprennent à détecter les filles et les garçons à risque ou victimes de violence, et à les orienter vers les mécanismes de soutien et de protection appropriés²⁵⁴. Bien que ce point soit examiné dans la section du rapport d'évaluation de référence consacrée au point 15 de la convention, le GREVIO a aussi vivement encouragé les autorités maltaises à introduire dans les établissements d'enseignement des lignes directrices/protocoles spécifiques qui définissent l'action préventive à mener en présence de signes de violence à l'égard des femmes, ou en présence de signes de risque y afférents, en particulier dans les cas de mariage forcé et de MGF, et indiqué qu'une formation spécifique des enseignants sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes devrait être envisagée et renforcée²⁵⁵.

Accompagner les mesures éducatives d'activités de sensibilisation dans les écoles et les universités

169. Le GREVIO a encouragé des Parties telles que l'Albanie et Monaco à accompagner/compléter l'intégration dans les programmes scolaires de questions comme l'égalité entre les femmes et les hommes et la

251. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 74 ; l'Italie, paragraphe 99 ; le Portugal, paragraphe 91 ; et la Turquie, paragraphe 111.

252. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 64 ; la France, paragraphes 96 et 98 ; l'Italie, paragraphe 99 ; et le Monténégro, paragraphe 80.

253. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 76.

254. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 64 ; la France, paragraphes 96 et 98 ; et le Portugal, paragraphe 91.

255. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 70.

violence à l'égard des femmes, par des campagnes de sensibilisation à des formes spécifiques de violence dans les établissements scolaires²⁵⁶.

Promotion des questions traitées à l'article 14 dans les structures éducatives informelles et dans les structures sportives, culturelles et de loisirs

170. Sur les 17 rapports d'évaluation de référence publiés, seuls quelques-uns ont traité de l'obligation énoncée à l'article 14, paragraphe 2, au sujet des structures sportives, culturelles et de loisirs. Faute d'avoir eu connaissance de mesures prises conformément au paragraphe 2 de l'article 14 pour promouvoir les principes d'égalité entre les femmes et les hommes, des rôles des genres non stéréotypés, le respect mutuel et la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, dans l'éducation non formelle ainsi que dans les activités sportives, culturelles et de loisirs, le GREVIO a invité/encouragé les autorités albanaises et turques à prendre des mesures supplémentaires à cet égard²⁵⁷. En revanche, les rapports d'évaluation de référence sur la Belgique et sur Malte présentent des exemples de mesures pertinentes mises en œuvre dans des structures de jeunesse, comme, dans le cas de Malte, la participation de clubs de football et de groupes locaux de scouts (garçons et filles) à des campagnes de sensibilisation à la violence à l'égard des femmes²⁵⁸.

Questions propres à certaines Parties

171. Une question qui figure dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie concerne la résistance croissante à laquelle les écoles se heurtent, lorsqu'elles entreprennent des projets éducatifs conformes aux normes de la convention. Le GREVIO a notamment observé que la forte opposition émanant des mouvements « anti-genre », engendrait un climat d'intimidation. Le rapport a relevé qu'en faisant craindre des tentatives présumées d'initier les enfants à la « théorie des genres », il semble que ces mouvements aient poussé les écoles à mettre un terme à nombre de ces projets et à cesser leur coopération avec les organisations spécialisées de femmes. Le GREVIO a noté qu'en conséquence, plusieurs écoles évitaient de traiter les aspects genrés de la discrimination et de la violence à l'égard des femmes. Sur la base de ce constat, il a encouragé les autorités à démentir les fausses hypothèses sur le contenu de l'éducation sensible au genre et à rappeler plus fermement comment cette éducation fait partie des programmes éducatifs obligatoires que toutes les écoles sont tenues d'appliquer. Le GREVIO a également évoqué la résistance et la désinformation croissantes concernant l'éducation à la sexualité qui ont poussé le Gouvernement à mettre fin à ses travaux sur les « Directives nationales pour l'éducation à l'affectivité, à la sexualité et à la santé génésique dans les écoles »²⁵⁹. À cet égard et, compte tenu de l'importance d'une éducation complète à la sexualité pour traiter les thèmes couverts par l'article 14 de la convention, le GREVIO a vivement encouragé les autorités italiennes, entre autres, à finaliser et à mettre en œuvre les directives nationales susmentionnées²⁶⁰.

Article 15 – Formation des professionnels

Introduction

172. En vertu de l'article 15 de la convention, les Parties sont tenues d'assurer ou de renforcer la formation adéquate des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, sur la prévention et la détection de tels actes de violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que la manière de prévenir la victimisation secondaire. Le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul

256. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 62 ; et Monaco, paragraphe 49.

257. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 63 ; et la Turquie, paragraphe 111.

258. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 70 ; et Malte, paragraphe 69.

259. Le paragraphe 97 du rapport d'évaluation de référence sur l'Italie énonce que l'éducation sexuelle peut fournir un moyen d'aborder les sujets couverts par l'article 14 de la convention, est essentielle pour garantir les droits sexuels et procréatifs des femmes et fait partie intégrante des droits à l'éducation et à la santé. Il indique que cette réflexion a été soutenue par le Comité européen des droits sociaux et le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, et que, dans ses observations finales sur le septième rapport périodique de l'Italie, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé que l'Italie finalise et mette en œuvre les « Directives nationales pour l'éducation à l'affectivité, à la sexualité et à la santé génésique dans les écoles » sans plus attendre.

260. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 96 et 97.

explique que la formation initiale et la formation continue devraient permettre aux professionnels concernés d'acquérir les outils nécessaires pour identifier et gérer les affaires de violence à un stade précoce, et prendre les mesures de prévention adaptées, en renforçant la sensibilisation et les compétences nécessaires pour répondre de manière appropriée et efficace. Une formation pertinente devrait également être appuyée et renforcée par des protocoles et lignes directrices clairs établissant les normes que les employés sont appelés à mettre en œuvre dans leurs domaines respectifs. Le second paragraphe de l'article 15 dispose que les Parties devraient encourager l'inclusion dans cette formation d'un module sur la coopération coordonnée interinstitutionnelle afin de permettre une gestion globale et adéquate des orientations vers les services pertinents dans les affaires de violence couvertes par le champ d'application de cette convention.

173. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO soulignent régulièrement la nécessité d'assurer la formation de tous les professionnels concernés et prennent spécifiquement en compte les agents des services répressifs, les professionnels du droit, les agents judiciaires, les médecins, les infirmiers, les sages-femmes, les psychologues, les agents des services d'immigration et des services d'asile, les travailleurs sociaux et les agents des services sociaux, ainsi que les enseignants et les éducateurs.

Pratiques prometteuses

Formation des membres des services répressifs

174. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Autriche, le GREVIO a relevé que la violence domestique, y compris sa dimension fondée sur le genre, était incluse dans la formation de base sur deux ans des agents des services répressifs. Les affaires de violence domestique et les ordonnances d'urgence d'interdiction représentant une grande part du travail des services répressifs, la nature spécifique de ce type de violence et les mesures de police pertinentes constituent un élément important de la formation de base. En fonction du grade et du profil de poste, certains membres de ces services reçoivent une formation plus approfondie. Par exemple, les agents de prévention suivent une formation sur les mariages forcés et les MGF dans le cadre d'un petit module de formation, tandis que les agents chargés de la prévention de la violence domestique suivent une formation approfondie sur les façons d'adresser un avertissement à l'auteur d'une infraction qui s'est vu interdire l'accès à son domicile. Des efforts considérables sont également déployés au niveau de la formation continue qui est obligatoire et organisée tous les trois mois sur des thèmes différents. La violence domestique est abordée une ou deux fois par an, et des séminaires sont habituellement organisés par des représentants des services de soutien spécialisés²⁶¹.

Lois instaurant une formation obligatoire

175. En vue de garantir la formation continue des professionnels, plusieurs Parties ont adopté des lois qui instaurent la formation obligatoire. Malgré certaines limites observées dans le rapport d'évaluation de référence y afférent, à Monaco, une disposition juridique (de la loi n° 382) énonce qu'une formation régulière à destination des professionnels appelés à être en contact avec des victimes de violences devra être mise en place afin de leur permettre, dans leurs domaines respectifs de compétence, de gérer au mieux la situation desdites victimes. Pour mettre en œuvre cette disposition, une consultation a été organisée entre des représentants du Département des affaires sociales et de la santé, de la police, de la justice, des pompiers et de l'unique hôpital public. Cette consultation a abouti à la création de nouveaux modules d'enseignement sur l'aide aux victimes, ce qui témoigne d'une approche interinstitutionnelle²⁶². En Andorre, à la suite de la ratification de la Convention d'Istanbul, et depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 1/2015, la formation continue sur la violence fondée sur le genre et sur la violence domestique est devenue obligatoire pour tous les professionnels qui participent directement ou indirectement à la détection et à la prévention de la violence fondée sur le genre et/ou à la protection et à la prise en charge des victimes concernées. Bien que le pays ne compte qu'un nombre limité de formations universitaires et de programmes d'enseignement supérieur ou professionnel, l'article 6, paragraphe 8, de la loi n° 1/2015 pose l'obligation pour l'université andorrane de promouvoir de manière transversale la formation,

261. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 76.

262. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 50-52.

l'éducation et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et d'intégrer une perspective de genre tout particulièrement dans l'enseignement à destination des professionnels²⁶³.

Formation obligatoire sur les MGF pour un large éventail de professionnels

176. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a salué les efforts déployés aux fins de prévenir les MGF, notamment un module de formation obligatoire pour les sages-femmes, la formation des professionnels de la santé des jeunes sur l'évaluation des risques de MGF et sur la collaboration avec les parents, ainsi que le travail entrepris par le centre national de connaissances sur les MGF pour former 110 personnes clés qui travaillent sur les MGF dans les communautés qui les pratiquent, dans le cadre de l'« approche en chaîne » adoptée pour mettre fin aux MGF, telle que décrite au *chapitre IV, article 22, Pratiques prometteuses*²⁶⁴.

Formation du personnel des services de soutien spécialisés

177. Au Danemark, le GREVIO a souligné que les professionnels qui travaillent dans les services de soutien spécialisés (des refuges, des programmes pour les auteurs de violences, et des services de soutien pour les victimes de violences sexuelles) sont particulièrement bien formés et ont atteint un niveau d'expertise élevé qui garantit le respect des droits et des besoins des victimes et des auteurs. En outre, il a salué le fait que ces professionnels spécialisés forment régulièrement le personnel d'autres entités, notamment des services répressifs, de l'Administration et des services sociaux municipaux²⁶⁵.

Présentation d'un programme de troisième cycle consacré à l'étude de la violence à l'égard des femmes

178. Dans son rapport sur l'Espagne, le GREVIO a noté avec satisfaction qu'en vue de développer l'enseignement de la violence à l'égard des femmes au niveau du troisième cycle, nombre d'universités de toute l'Espagne ont mis en place des filières spécialisées dans l'étude de la violence à l'égard des femmes²⁶⁶. Par ailleurs, en Suède, le GREVIO s'est félicité qu'à la suite de la ratification de la convention et de la modification de l'ordonnance sur l'enseignement supérieur, la violence des hommes à l'égard des femmes soit devenue une matière obligatoire pour les étudiants dans divers domaines d'études²⁶⁷.

Difficultés

Lacunes dans la formation de toutes les catégories de professionnels

179. La plupart des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux portant sur l'Albanie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie, l'Espagne, la Suède et la Turquie, ont souligné la nécessité de mettre en place une formation initiale et une formation continue systématiques et obligatoires pour tous les professionnels concernés²⁶⁸. En outre, dans la majorité de ces rapports, le GREVIO a mis en évidence que la formation de tous les groupes professionnels devait reposer sur des protocoles et des directives clairs et actualisés qui s'appuient sur une compréhension de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique fondée sur le genre, afin d'énoncer les normes que les employés devraient respecter dans leurs domaines respectifs²⁶⁹.

263. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre paragraphe 76.

264. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 101.

265. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 78.

266. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne paragraphe 102.

267. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 89.

268. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 69 ; l'Autriche, paragraphes 75, 79 et 81 ; la Belgique, paragraphe 84 ; le Danemark, paragraphes 81, 83, 85 et 86 ; la Finlande, paragraphe 72 ; la France, paragraphes 107 et 114 ; l'Italie, paragraphe 107 ; Malte, paragraphe 81 ; le Monténégro, paragraphe 89 ; les Pays-Bas, paragraphes 100 et 102 ; le Portugal, paragraphe 99 ; la Serbie, paragraphe 81 ; l'Espagne, paragraphe 104 ; la Suède, paragraphes 92 et 96 ; et la Turquie, paragraphes 120 et 122.

269. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 69 ; la Belgique, paragraphes 84 et 89 ; le Danemark, paragraphe 81 ; la Finlande, paragraphe 73 ; la France, paragraphes 107, 114 et 116 ; Malte, paragraphes 78, 79, 81 et 82 ; le Monténégro, paragraphe 89 ; les Pays-Bas, paragraphe 100 ; le Portugal, paragraphe 99 ; la Serbie, paragraphe 81 ; et la Turquie, paragraphe 120.

Ces exigences ont été mises en exergue avec une urgence particulière pour les agents des services répressifs et du pouvoir judiciaire maltais, compte tenu des taux de poursuites et de condamnations anormalement bas pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes²⁷⁰. D'après les constats formulés dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, le Portugal et la Turquie, des formations sont indispensables pour venir à bout des préjugés et présupposés des professionnels, qui ébranlent le soutien et la protection efficaces des femmes victimes de violences et/ou de stéréotypes sexistes. Le rapport portant sur la Turquie a également indiqué que ces formations devaient surmonter « toute résistance de la part des professionnels » et s'appuyer sur le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes »²⁷¹.

180. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, la France, l'Italie, Monaco et la Turquie ont souligné la nécessité de recourir à l'expertise d'ONG de femmes spécialisées pour élaborer et dispenser les formations, et particulièrement de garantir une approche de la violence fondée sur le genre²⁷². Les rapports sur l'Albanie, la Belgique, l'Italie, la Serbie et l'Espagne ont également insisté sur l'importance de suivre et d'évaluer la qualité, la mise en œuvre et l'incidence des formations dispensées²⁷³. Ceux portant sur l'Andorre, l'Autriche et la Belgique évoquent des lacunes relevées dans les formations qui pourraient provenir d'un financement insuffisant²⁷⁴.
181. S'agissant de la formation relative à la coopération coordonnée interinstitutionnelle, telle que prévue à l'article 15, paragraphe 2, de la convention, le GREVIO a noté que cette question faisait l'objet d'une certaine attention, à des degrés variés, dans diverses Parties²⁷⁵. À titre d'exemple, dans le cas de la Turquie, le GREVIO a noté avec satisfaction la formation de qualité qui a été élaborée dans le secteur de la santé et englobe, entre autres thèmes, une formation interinstitutionnelle destinée aux professionnels des soins de santé primaires et secondaires et des services d'urgence. En revanche, il a observé des lacunes sur ce point dans plusieurs Parties, notamment l'Albanie, la Belgique, la France, l'Italie, Malte et la Serbie, par rapport à diverses catégories de professionnels et a donc vivement encouragé les autorités respectives à faire en sorte que les formations intègrent cette composante pour garantir un système d'orientation efficace dans les affaires de violences couvertes par le champ d'application de la convention²⁷⁶.

Lacunes dans la formation de certaines catégories de professionnels

Formation des agents des services répressifs

182. L'absence d'une formation systématique et obligatoire des agents des services répressifs sur toutes les formes de violence est examinée au *chapitre VI, article 50, Difficultés, Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête, Formation et/ou spécialisation insuffisantes des agents des services répressifs au sujet de la violence à l'égard des femmes, et nécessité d'adopter des protocoles spécialisés*.

Formation des professionnels du droit

183. Un autre groupe dont la formation est indispensable pour garantir l'application correcte et efficace de la législation existante, et donc amener les auteurs à répondre de leurs actes, englobe tous les professionnels du droit, à savoir les avocats, les procureurs et les membres de l'appareil judiciaire. Les rapports sur l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, Monaco, le Monténégro et le Portugal insistent sur la nécessité de mettre en place et de développer une formation initiale et continue obligatoire sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, leur détection et leurs causes profondes, et sur la prévention de la victimisation secondaire²⁷⁷. Au vu des insuffisances du traitement judiciaire des

270. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 73-78.

271. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 107 ; le Portugal, paragraphe 99 ; et la Turquie, paragraphe 120.

272. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 77 ; la France, paragraphe 104 ; l'Italie, paragraphe 107 ; Monaco, paragraphe 54 ; et la Turquie, paragraphe 120.

273. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 69 ; la Belgique, paragraphe 89 ; l'Italie, paragraphe 107 ; la Serbie, paragraphe 81 ; et l'Espagne, paragraphe 98.

274. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 80 ; l'Autriche, paragraphe 77 ; et la Belgique, paragraphe 89.

275. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 77 ; la Belgique, paragraphe 76 ; et la Turquie, paragraphe 115.

276. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 69 ; la Belgique, paragraphe 89 ; la France, paragraphes 104 et 107 ; l'Italie, paragraphe 107 ; Malte, paragraphe 81 ; et la Serbie, paragraphe 81.

277. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 79 ; la Belgique, paragraphe 84 ; la Finlande, paragraphe 72 ; la France, paragraphe 114 ; l'Italie, paragraphe 107 ; Malte, paragraphes 79-80 ; Monaco, paragraphe 54 ; le Monténégro, paragraphe 89 ; et le Portugal, paragraphe 99.

violences faites aux femmes, le rapport d'évaluation de référence sur la France a vivement encouragé les autorités à faire en sorte que la formation des magistrats aborde les violences dans le couple après une séparation, leurs causes et conséquences, leur repérage, la distinction entre violence et conflit, la prévention de la victimisation secondaire, et les effets de la violence sur les enfants qui en sont victimes et témoins. Dans ce rapport, le GREVIO a également noté que la participation des magistrats à la formation continue restait optionnelle et que le nombre de magistrats ayant accédé à une formation pertinente était relativement bas. En outre, il a relevé qu'il n'existait aucune formation spécifique concernant les enfants victimes et/ou témoins de violences domestiques et que cela avait des répercussions négatives sur les décisions ayant trait aux droits de garde et de visite. Même dans les cas où la formation est légalement obligatoire, comme en Espagne, le GREVIO a souligné la nécessité d'améliorer l'incidence des mesures existantes. En effet, il a observé que les décisions judiciaires, y compris celles qui étaient rendues par des juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes, montraient que les mécanismes et la dynamique des abus restaient mal compris, que les préjugés de genre restaient répandus et que les modalités de garde continuaient souvent de ne pas tenir compte de la nécessité de protéger les victimes. Il a donc vivement encouragé les autorités à évaluer les différentes formations destinées à la magistrature, en vue d'améliorer leur impact²⁷⁸.

Formation des professionnels concernés désignés par les tribunaux

184. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et le Portugal, le GREVIO a souligné la nécessité de former les travailleurs sociaux qui interviennent auprès des tribunaux et influent sur le soutien des processus décisionnels judiciaires, notamment au regard des exigences de la Convention d'Istanbul en matière de droits de garde et de visite des enfants²⁷⁹. De la même manière, les rapports d'évaluation de référence sur la France et sur Malte ont mis en évidence que les professionnels désignés par les tribunaux pour rendre un avis d'expert sur les droits de visite et/ou de garde dans le cadre de la procédure judiciaire manquent de formation sur la violence domestique et la violence à l'égard des femmes, ce qui compromet considérablement la qualité de leurs avis. À Malte, s'agissant des droits de garde et de visite, le GREVIO a noté que les tribunaux semblent s'appuyer sur des experts nommés par leurs soins qui ont une connaissance limitée et une compréhension insuffisante de la violence à l'égard des femmes. En outre, il a relevé que les avocats des enfants qui peuvent être nommés pour entendre leurs points de vue et éclairer la décision du tribunal relative aux droits de visite et de garde, ne reçoivent aucune formation sur la violence à l'égard des femmes, la psychologie des enfants ou les relations avec les enfants²⁸⁰. La formation insuffisante des professionnels désignés par les tribunaux pour appuyer les processus décisionnels portant sur la garde est également mentionnée dans la section du présent rapport intitulée *Article 31, Difficultés, Préjugés et formation insuffisante parmi les professionnels*.

Formation des professionnels de la santé

185. Des rapports d'évaluation de référence du GREVIO mettent en avant le rôle crucial que jouent différents groupes de professionnels de la santé, des médecins aux infirmiers, en passant par les psychologues, pour identifier les victimes ou les femmes exposées au risque de toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la convention, recueillir des données, apporter un traitement approprié et les orienter vers des services de soutien spécialisés.

186. Une lacune récurrente évoquée dans la plupart des rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur l'Albanie, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne, est l'absence de formation initiale et/ou continue obligatoire sur la violence à l'égard des femmes, fondée sur des directives claires et conformes aux dispositions de la Convention d'Istanbul, et donc la nécessité d'en mettre une en place²⁸¹. Dans ses rapports sur l'Italie, Malte, les Pays-Bas et le Portugal, le GREVIO a notamment souligné la nécessité d'améliorer les compétences des professionnels de la santé à repérer les victimes de MGF et à leur dispenser un traitement adapté, étant donné les lacunes recensées à cet égard. La formation reçue par les professionnels de santé sur le traitement des victimes de violences sexuelles présente également des insuffisances qui ont été spécifiquement relevées dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence dont ceux portant sur l'Albanie et sur Malte.

278. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 98.

279. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 107 ; et le Portugal, paragraphe 99.

280. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 155.

281. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 69 ; l'Autriche, paragraphe 75 ; la Belgique, paragraphe 84 ; la France, paragraphe 107 ; l'Italie, paragraphe 107 ; Malte, paragraphe 81 ; les Pays-Bas, paragraphe 102 ; le Portugal, paragraphe 99 ; et l'Espagne, paragraphe 104.

Formation des travailleurs sociaux et des professionnels de l'éducation

187. La formation initiale et continue obligatoire des travailleurs sociaux et des services sociaux sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, leur détection et leurs causes profondes, et sur la prévention de la victimisation secondaire figure également parmi les priorités établies par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Monténégro et la Suède²⁸². Quant à la nécessité de mettre en place une formation initiale et continue obligatoire pour les enseignants et les éducateurs sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes et sur la détection des victimes, elle est mise en avant dans la section du présent rapport consacrée à l'article 14, *Difficultés, Formation des enseignants sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et sur la violence à l'égard des femmes et des filles ainsi que sa prévention et détection*.

Formation des agents des services d'immigration et d'asile

188. La formation des agents des services d'immigration et d'asile est évoquée au chapitre VII, *article 60, paragraphe 3, Difficultés*.

Questions propres à certaines Parties

189. Un point spécifiquement abordé dans le rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas est la reconnaissance insuffisante de la dimension de genre de la violence domestique dans la formation dispensée aux professionnels qui travaillent dans le service de soutien intégré « à guichet unique » géré par les municipalités pour les victimes de violences domestiques (Safe Home)²⁸³. Par ailleurs, dans le rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a mentionné la nécessité pour les autorités belges de coordonner les différents niveaux du système fédéral, afin de suivre et d'évaluer les mesures prises pour mettre en œuvre l'article 15 de la convention sur la formation initiale et continue obligatoire des professionnels concernés en contact avec les victimes ou les auteurs de tous les actes de violence visés par le texte²⁸⁴.

Article 16 – Programmes préventifs d'intervention et de traitement

Introduction

190. En vertu de l'article 16 de la convention, les Parties sont tenues d'établir ou de soutenir des programmes visant à empêcher les auteurs de violences domestiques et de violences sexuelles de récidiver, et à les aider à abandonner les schémas comportementaux violents. Pour que la sécurité, le soutien et les droits humains des victimes deviennent une priorité, ces programmes devraient se dérouler en étroite coordination avec les services spécialisés d'aide aux victimes.
191. Dans ses procédures d'évaluation, le GREVIO a accordé une grande attention à l'élaboration et au déploiement de programmes destinés aux auteurs de violences domestiques – à l'intérieur et à l'extérieur des établissements de détention. Les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, la Serbie, l'Espagne et la Suède, entre autres, contiennent des informations détaillées à cet égard²⁸⁵. Le GREVIO a présenté des observations et des conclusions spécifiques sur les auteurs de violences sexuelles dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, la France, l'Espagne et la Turquie²⁸⁶.

Pratiques prometteuses

Application de normes de qualité pour les programmes destinés aux auteurs de violences

192. En Italie, un réseau national nommé Relive, qui met en œuvre des programmes destinés aux auteurs de violences, a élaboré des directives consolidées pour ces programmes et soutient les nouveaux programmes en place pour satisfaire aux normes de référence par l'échange de pratiques et la

282. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 89 ; et la Suède, paragraphe 92.

283. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 95.

284. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 89.

285. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 72.a ; l'Autriche, paragraphe 86 ; l'Andorre, paragraphe 84 ; la Serbie, paragraphes 89.a et 89.b ; l'Espagne, paragraphe 112 ; et la Suède, paragraphe 103.

286. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 72 ; l'Andorre, paragraphe 86 ; la France, paragraphe 122 ; l'Espagne, paragraphe 115 ; et la Turquie, paragraphe 131.

formation. Un processus d'accréditation garantit l'application des normes de qualité. Toutefois, le GREVIO a indiqué que tous les programmes bénéficiant de fonds publics n'appliquent pas l'approche normalisée²⁸⁷.

Programme destiné aux garçons qui sont témoins ou victimes de violences domestiques

193. À la suite de la ratification de la Convention d'Istanbul, l'Andorre a présenté un programme de promotion des relations non violentes, en tant qu'élément essentiel d'une réponse intégrée aux violences faites aux femmes qui prenne en considération les relations entre les victimes, les auteurs, les enfants, et leur environnement social plus large. Le GREVIO a noté avec intérêt que le programme s'adressait également aux garçons qui reproduisent les modèles de comportements violents auxquels ils ont été exposés ou dont ils ont été directement victimes²⁸⁸.

Difficultés

Garantir une accessibilité et une participation importantes

Programmes destinés aux auteurs de violences domestiques

194. Le GREVIO a appelé les autorités à augmenter le nombre de programmes destinés aux auteurs de violences domestiques dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, le Danemark, l'Italie, le Monténégro, le Portugal, la Serbie et la Turquie en raison des limites de l'offre disponible²⁸⁹. En outre, la plupart des rapports d'évaluation de référence, notamment ceux sur l'Autriche, l'Andorre, le Danemark, la Finlande, l'Italie, Malte, Monaco, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie et la Turquie, invitent les autorités à accroître la participation aux programmes existants, qu'elle soit volontaire ou ordonnée par les tribunaux²⁹⁰.
195. Les juges peuvent ordonner aux auteurs de violences domestiques de suivre des programmes qui leur sont destinés en Andorre, en Autriche, en France, en Italie, à Malte, à Monaco, au Monténégro, aux Pays-Bas, au Portugal, en Serbie, en Espagne et en Turquie²⁹¹. Ces ordres sont subordonnés au consentement préalable des auteurs de ces violences en Italie, à Monaco et en Serbie. Toutefois, en Italie, à Malte, en Espagne et en Turquie, le GREVIO a noté que, dans la pratique, les tribunaux ordonnaient rarement cette participation. Le cas échéant, il a relevé dans ses rapports d'évaluation de référence sur Malte et sur la Turquie qu'aucune mesure n'était adoptée lorsque l'auteur refusait de participer au programme. Notant aussi avec préoccupation qu'en Autriche et au Portugal, ces programmes pouvaient légalement se substituer aux poursuites, à la condamnation ou à l'exécution de la peine, le GREVIO a exhorté les autorités à s'assurer que les interactions entre les programmes destinés aux auteurs de violences domestiques et les procédures pénales ne vont pas à l'encontre du droit des victimes à une procédure judiciaire juste et équitable. Le GREVIO a rappelé la possibilité d'intégrer les programmes destinés aux auteurs de violences domestiques dans le système de justice pénale comme outil servant à réduire la récidive, notamment le service de probation, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, Malte, les Pays-Bas et la Serbie, et, dans le cas de la Serbie, d'introduire des dispositifs d'incitation.
196. Le GREVIO a noté que des programmes destinés aux auteurs de violences domestiques avaient été mis en place en milieu carcéral dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, la Finlande, la Serbie, l'Espagne, la Suède et la Turquie²⁹².

287. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 108-111.

288. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 82.

289. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 72 ; le Danemark, paragraphe 93 ; l'Italie, paragraphe 117 ; le Monténégro, paragraphe 94 ; le Portugal, paragraphe 105 ; la Serbie, paragraphe 89 ; et la Turquie, paragraphe 129.

290. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 86 ; l'Andorre, paragraphe 84 ; le Danemark, paragraphe 93 ; la Finlande, paragraphe 79 ; l'Italie, paragraphe 117 ; Malte, paragraphe 87 ; Monaco, paragraphe 58 ; les Pays-Bas, paragraphe 107 ; le Portugal, paragraphe 105 ; la Serbie, paragraphe 89 ; et la Turquie, paragraphe 129.

291. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 86 ; l'Andorre, paragraphe 84 ; le Danemark, paragraphe 93 ; la Finlande, paragraphe 79 ; la France, paragraphes 117-119 ; l'Italie, paragraphe 117 ; Malte, paragraphe 85 ; Monaco, paragraphe 58 ; le Monténégro, paragraphes 90-91 ; les Pays-Bas, paragraphe 107 ; le Portugal, paragraphe 105 ; la Serbie, paragraphe 89 ; l'Espagne, paragraphes 107-110 ; et la Turquie, paragraphe 129.

292. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 93 ; la Finlande, paragraphe 79 ; la Serbie, paragraphe 89 ; la Suède, paragraphe 98 ; et la Turquie, paragraphe 129.

Programmes destinés aux auteurs de violences sexuelles

197. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Italie et la Turquie, le GREVIO a appelé les autorités à augmenter le nombre de programmes destinés aux auteurs de violences sexuelles, en raison des limites de l'offre disponible²⁹³. Il a noté que les tribunaux pouvaient ordonner aux auteurs de violences sexuelles de suivre des programmes conçus à leur intention en Autriche, au Danemark, en France, à Monaco, au Monténégro, en Serbie (uniquement pour les violences sexuelles commises sur des enfants), et en Turquie. Dans le cas de Monaco, cette mesure n'est ordonnée qu'avec le consentement préalable de l'auteur et sur avis médical.
198. En outre, le GREVIO a observé qu'au Danemark, en Finlande, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, en Serbie, en Suède et en Turquie²⁹⁴, des programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel avaient été mis en place en milieu carcéral.

Programmes destinés aux auteurs de violences qui privilégient le traitement médical

Programmes destinés aux auteurs de violences domestiques

199. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la France, Monaco, le Monténégro et la Turquie, le GREVIO a souligné certaines défaillances des programmes destinés aux auteurs de violences domestiques, en ce qu'ils privilégient clairement le traitement médical de la toxicomanie et des problèmes de santé mentale²⁹⁵. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Monténégro, en particulier, le GREVIO a relevé que les mesures adoptées ne visaient pas à faire changer le comportement des auteurs de violences domestiques en soulignant la nécessité d'assumer la responsabilité de leur comportement violent mais semblaient suggérer que, une fois les problèmes d'addiction ou de santé mentale réglés, la violence prendrait fin d'elle-même. Il a donc vivement encouragé les autorités à s'écarter des programmes qui sont exclusivement basés sur le traitement médical de la toxicomanie et des problèmes de santé mentale et à mettre en place des thérapies psychosociales obligatoires. De la même façon, le GREVIO a constaté qu'en Turquie, les programmes préventifs d'intervention destinés aux auteurs de violences domestiques s'articulaient autour des principes de gestion de la colère et de maîtrise de soi. Il a soutenu que ces programmes devraient se concentrer en priorité sur la nécessité pour les auteurs d'assumer la responsabilité de leurs actes et de remettre en question leurs attitudes et leurs convictions à l'égard des femmes. Il a relevé en outre que les tribunaux et les établissements de santé mandatés pour décider de ces mesures et de leur mise en œuvre tendaient à les assimiler au traitement médical de troubles psychologiques ou de problèmes de dépendance et que cette approche négligeait le fait que le comportement violent n'est pas une maladie mais d'abord, et avant toute chose, un comportement antisocial et criminel. Il a expliqué que certains auteurs de violences pouvaient également avoir des problèmes de santé mentale nécessitant un traitement médical, mais que la majorité des hommes violents ne relevaient pas de la psychiatrie. Il a en outre soulevé la question de savoir si les établissements de santé offrent un cadre adéquat pour travailler avec des auteurs de violences et si les professionnels de la santé sont bien placés pour conduire les programmes préventifs d'intervention.

Programmes destinés aux auteurs de violences sexuelles

200. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a critiqué la législation portant sur les programmes obligatoires destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel, qui sont fondés sur une approche exclusivement médicale de la violence sexuelle et prévoient un traitement pharmacologique obligatoire en prison. Il a fait part de ses préoccupations concernant la nécessité d'obtenir le consentement libre et éclairé de la personne concernée avant d'entamer un traitement antiandrogène, étant entendu que le consentement peut être retiré à tout moment. Tout en reconnaissant que la Convention d'Istanbul laissait aux Parties le soin de concevoir des programmes de traitement pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel visant à réduire autant que possible le risque de récidive et à bien réintégrer ces personnes dans la société, le GREVIO a noté qu'il était important de tenir compte des bonnes pratiques établies au niveau international qui prévoient une approche à plusieurs niveaux ainsi qu'une combinaison de traitements associant, par exemple, l'utilisation de médicaments hormonaux qui réduisent les pulsions

293. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 72 ; l'Italie, paragraphe 117 ; et la Turquie, paragraphe 129.

294. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphes 94-95 ; la Finlande, paragraphes 80-81 ; la France, paragraphes 121-122 ; l'Italie, paragraphe 115 ; les Pays-Bas, paragraphe 109 ; le Portugal, paragraphe 106 ; la Serbie, paragraphes 91-92 ; la Suède, paragraphes 103-104 ; et la Turquie, paragraphe 130.

295. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 121 ; Monaco, paragraphe 56 ; le Monténégro, paragraphe 94 ; et la Turquie, paragraphe 130.

sexuelles à une thérapie cognitivo-comportementale. Il a donc encouragé les autorités à concevoir des programmes de traitement pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel qui tiennent dûment compte des bonnes pratiques établies au niveau international tout en garantissant une approche fondée sur les droits humains²⁹⁶. Parallèlement, le GREVIO a constaté avec préoccupation que les programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel tendaient à privilégier une approche médicalisée de la violence, au détriment d'une perspective de genre, dans son rapport d'évaluation de référence sur la France.

Approche axée sur la victime et étroite coopération avec les services de soutien spécialisés

201. Presque tous les rapports d'évaluation de référence publiés à ce jour mentionnent des lacunes relatives aux obligations prévues en vertu de l'article 16, paragraphe 3, sur la nécessité d'appliquer une approche centrée sur la sécurité, le soutien et les droits humains des victimes, et la nécessité d'instaurer une étroite coopération avec les services de soutien spécialisés. À ce sujet, par exemple dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a relevé que certains représentants de refuges avaient fait part de leurs difficultés de coopérer avec les services responsables des programmes destinés aux auteurs d'infractions (et avec la municipalité), car ils voyaient leurs efforts visant à garantir la sécurité des personnes sapés par un manque de communication sur les progrès d'un auteur ou sur les taux de participation. Des rapports soulignent également l'importance de mettre en place des programmes fondés sur des normes communes et de bonnes pratiques reconnues²⁹⁷.

Inciter les auteurs à réfléchir à leurs attitudes et à adopter une compréhension de la violence fondée sur le genre

202. Les lacunes relatives à la nécessité de veiller à ce que les programmes soient conçus de façon à encourager les auteurs à prendre la responsabilité de leurs actes, à réfléchir à leurs attitudes et à leur vision des femmes, et à tenir compte d'une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes sont mises en évidence dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur la Belgique, Monaco, les Pays-Bas et la Turquie²⁹⁸, dans lesquels le GREVIO a, entre autres, vivement encouragé les autorités à assurer que les programmes de prise en charge des auteurs de violences domestiques et de violences sexuelles intègrent une approche uniforme fondée sur le genre et la déconstruction des stéréotypes sexistes²⁹⁹.

Faire connaître aux magistrats les programmes destinés aux auteurs de violences et/ou former les professionnels pertinents

203. Un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment ceux sur l'Andorre et la France, ont mis en avant la nécessité de faire connaître plus largement les programmes disponibles pour les auteurs de violences et d'accroître la sensibilisation à cet égard. Pour que les tribunaux compétents ordonnent effectivement des programmes destinés aux auteurs de violences, le GREVIO a invité les autorités françaises à organiser des formations y afférentes à destination des magistrats³⁰⁰. Sur ce point, il a noté avec satisfaction que le Conseil supérieur de la justice d'Andorre, qui est en charge de la formation des juges et des procureurs, avait permis de sensibiliser les professionnels de la justice à l'importance de promouvoir l'accès des auteurs des infractions au programme de traitement. Le GREVIO a encouragé les autorités à renforcer cet approche³⁰¹.

Suivi et évaluation de l'impact

204. Dans la majorité de ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux sur l'Andorre, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie, l'Espagne et la Turquie, le GREVIO a mentionné la nécessité d'effectuer des recherches scientifiques sur les programmes destinés aux auteurs et d'évaluer leur impact à court terme et à long terme, afin de vérifier s'ils atteignent les objectifs préventifs visés³⁰².

296. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 131.

297. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 71 ; l'Andorre, paragraphe 84 ; l'Autriche, paragraphe 86 ; la Belgique, paragraphe 95 ; le Danemark, paragraphe 93 ; la Finlande, paragraphe 79 ; la France, paragraphes 120 et 122 ; l'Italie, paragraphe 117 ; le Monténégro, paragraphe 94 ; le Portugal, paragraphe 105 ; la Serbie, paragraphe 89 ; la Suède, paragraphe 103 ; l'Espagne, paragraphes 112 et 115 ; et la Turquie, paragraphe 131.

298. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 95 ; la France, paragraphe 120 ; Monaco, paragraphe 58 ; les Pays-Bas, paragraphe 107 ; et la Turquie, paragraphe 129.

299. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 95.

300. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 120.c.

301. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 83.

302. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 84 ; la Belgique, paragraphe 95 ; la Finlande, paragraphe 79 ; la France, paragraphes 120 et 122 ; l'Italie, paragraphe 117 ; Malte, paragraphe 87 ; les Pays-Bas, paragraphe 107 ; le Portugal, paragraphe 105 ; la Serbie, paragraphe 90 ; l'Espagne, paragraphe 112 ; et la Turquie, paragraphe 129.

Introduction

205. L'article 17 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles encouragent activement les médias et le secteur privé à contribuer à la prévention de la violence à l'égard des femmes en participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, et à établir des mécanismes d'autorégulation et des codes de déontologie, à la fois en tant qu'employeurs et en tant que producteurs de contenus et de services médiatiques. Il exige également que les Parties développent et promeuvent, en coopération avec les acteurs du secteur privé, les capacités des enfants, parents et éducateurs à faire face à un environnement des technologies de l'information et de la communication qui donne accès à des contenus dégradants à caractère sexuel ou violent qui peuvent être nuisibles.

Pratiques prometteuses

Lutter contre la violence à l'égard des femmes dans les médias

206. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, le GREVIO a salué les mesures prises par les autorités pour encourager les médias à combattre les stéréotypes et promouvoir la parité femmes-hommes. À la suite de la ratification de la convention, l'égalité entre les femmes et les hommes en matière de visibilité, de responsabilité et de participation dans les médias est devenue l'un des objectifs stratégiques du Plan national pour l'égalité entre les femmes et les hommes, la citoyenneté et la non-discrimination (2014-2017). En outre, le nouveau Plan d'action portugais de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2018-2021) a pour objectif spécifique de garantir une communication exempte de stéréotypes sexistes, en particulier par l'établissement de mécanismes de signalement de contenu sexiste dans les médias. Plusieurs initiatives adoptées par l'organe de coordination dans ce domaine sont reconnues comme des exemples de bonnes pratiques parmi les États membres du Conseil de l'Europe³⁰³.

207. Même si l'on observe encore des reportages et des publicités à caractère sexiste ou culpabilisant les victimes, le GREVIO a félicité l'Espagne pour le large éventail de mesures législatives et d'institutions qui promeuvent une image équilibrée et non stéréotypée de la femme. Plusieurs lois énoncent des règles spécialement consacrées à l'image des femmes dans les médias et à la couverture médiatique des actes de violence fondée sur le genre. Parmi ces lois figurent la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, la loi 3/2007 relative à l'égalité effective entre les femmes et les hommes, et la loi générale sur l'audiovisuel (loi 7/2010). La loi 1/2004 et la loi 3/2007 interdisent les publicités utilisant l'image de la femme de manière dégradante ou discriminatoire et visent à renforcer une image qui respecte la dignité de la femme et le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes (article 10 de la loi 1/2004 et article 41 de la loi 3/2007). L'article 12 de la loi 1/2004 prévoit un mécanisme de plainte destiné à permettre le retrait ou la rectification de contenus sexistes et préjudiciables dans les médias. Les institutions et les associations travaillant pour l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre et l'Institut des femmes, peuvent engager une action en justice pour demander le retrait de publicités considérées comme illégales. De son côté, l'Observatoire de l'image de la femme (OIM) veille à promouvoir une image de la femme qui soit équilibrée et non stéréotypée. Pour ce faire, il surveille les contenus diffusés par les médias et les publicités, en vue de détecter toute publicité sexiste, stéréotypée ou discriminatoire et de réclamer sa modification ou son retrait. Il agit de sa propre initiative ou à la suite de plaintes reçues émanant du grand public. S'agissant des médias publics, un observatoire de l'égalité au sein du groupe de radio-télévision espagnol RTVE a été créé en 2017, afin de déterminer si des codes de déontologie visant à promouvoir l'égalité et à prévenir la violence à l'égard des femmes dans le cadre des activités de RTVE ont été élaborés et s'ils sont

303. Voir « Les médias et l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national – Compilation des bonnes pratiques dans les États membres », Conseil de l'Europe, 2014, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/1680590556>

appliqués ; il veille aussi à ce que les contenus diffusés sur les médias de RTVE ne justifient pas la violence à l'égard des femmes, ne la banalisent pas et n'incitent pas à cette forme de violence³⁰⁴.

Collaboration active avec les médias dans le but de promouvoir des rôles de genre positifs et la non-violence

208. Le GREVIO a salué, à la suite de la ratification de la convention par la Serbie, l'obligation énoncée par les autorités serbes dans le cadre de la loi de 2014 sur l'information publique et les médias de contribuer, par le financement de projets, à la production d'informations d'intérêt public. En cofinçant la production de contenus médiatiques sur la violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, le ministère de la Culture et de l'Information et le secrétariat provincial de la Culture, de l'Information et des Relations publiques avec les communautés religieuses collaborent activement avec la presse dans le but de promouvoir des rôles de genre positifs et la non-violence³⁰⁵.

Lutte contre la violence à l'égard des femmes dans le secteur privé

209. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, le GREVIO a salué le rôle important joué par l'Autorité portugaise de contrôle des conditions de travail (ACT) dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et dans la lutte contre la discrimination fondée sur le genre sur le lieu de travail, notamment grâce à l'action de ses inspecteurs du travail. L'ACT œuvre en outre en faveur de la sensibilisation à des thèmes tels que le harcèlement sexuel au travail et l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes, par le biais de campagnes relayées par les médias nationaux. Elle propose également des conseils personnels et une permanence téléphonique nationale. Le GREVIO a salué, en particulier, l'attention accordée aux groupes de travailleurs vulnérables, notamment les mineurs et les travailleurs migrants³⁰⁶. En outre, il a noté avec satisfaction que la Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi (CITE) diffuse des informations sur les recours dont disposent les victimes de discrimination fondée sur le genre sur le lieu de travail, apporte un soutien juridique aux victimes et donne un avis juridique au sujet des plaintes qu'elle reçoit. La CITE est également à la tête d'une initiative multipartite de grande ampleur qui a permis de mettre au point des supports et outils d'information en faveur de l'autorégulation, pour prévenir et combattre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail³⁰⁷. La CITE et l'ACT ont uni leurs forces pour lancer l'Action nationale 2016-2017 pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au travail³⁰⁸. De son côté, le ministère de l'Économie participe activement à promouvoir la responsabilité des entreprises dans la prévention et la lutte contre la violence domestique et la violence fondée sur le genre. Toutes ces mesures viennent appuyer les initiatives que les employeurs prennent pour créer des mécanismes de lutte contre le harcèlement sexuel³⁰⁹. Le GREVIO a noté que, de par leur nombre, leur ampleur et leur qualité, les activités des autorités portugaises dans ce domaine sont autant d'exemples de bonnes pratiques dans la mise en œuvre de l'article 17 de la Convention d'Istanbul et qu'elles envoient un message fort de tolérance zéro envers la violence fondée sur le genre dans l'environnement de travail³¹⁰.

210. Le GREVIO a salué la modification du Code du travail français introduite en 2015 à la suite de la ratification par la France de la convention, interdisant tout agissement sexiste, défini comme « agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant » et engage la responsabilité de l'employeur de déployer des mesures aptes à prévenir de tels agissements. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 prévoit également une série de mesures, telles que la mise en place dans toute entreprise employant au moins 250 salariés d'un référent

304. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 125-129.

305. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 97.

306. Voir « Les médias et l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national – Compilation des bonnes pratiques dans les États membres », Conseil de l'Europe, 2014, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/1680590556>

307. Il s'agit des résultats du projet financé par l'Espace économique européen (EEE) concernant le harcèlement sexuel et moral au travail au Portugal. Voir : <https://eeagrants.cig.gov.pt/en/resultados/sexual-and-moral-harassment-in-the-workplace/>.

308. <http://cite.gov.pt/pt/acite/campanhas006.html>.

309. Conformément à la résolution 19/2012 du Conseil des ministres du Portugal, l'adoption des plans d'égalité est obligatoire pour les entreprises publiques du pays et recommandée pour les entreprises privées.

310. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 113.

ou d'une référente chargé d'orienter, d'informer et d'accompagner les salariés en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes, afin de mieux informer les victimes sur toutes les voies de recours possibles. Le GREVIO a souligné tout l'intérêt que présentent ces mesures dès lors qu'elles visent autant les violences à l'égard des femmes que d'autres comportements sexistes, lesquels, sans atteindre le seuil de gravité qui permettrait de les qualifier de violences aux termes de la Convention d'Istanbul, en sont souvent le précurseur et/ou en favorisent l'apparition et la minimisation, en tant que manifestation des inégalités structurelles qui perdurent entre les femmes et les hommes dans le monde professionnel³¹¹.

211. Le GREVIO a relevé une autre pratique prometteuse à Malte. Les employeurs sont tenus de prendre des mesures effectives pour prévenir toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe, en particulier les comportements menaçants et le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, ainsi que la discrimination fondée sur le sexe en matière d'accès à l'emploi et à la formation et à la promotion professionnelles. Afin d'inciter les employeurs à respecter l'égalité de genre, la Commission nationale pour la promotion de l'égalité (NCPE, National Commission on the Promotion of Equality) décerne un label aux entreprises qui donnent la priorité à l'égalité de genre. Parmi les critères sur la base desquels le label est accordé figure la question de savoir si l'entreprise a mis en place une politique de lutte contre le harcèlement sexuel³¹². Pour obtenir cette certification, l'entreprise intéressée doit être auditée par la NCPE. En outre, la NCPE accompagne l'entreprise dans sa démarche en dispensant une formation sur l'égalité de genre et le harcèlement sexuel, et en présentant sur son site web un modèle de politique contre le harcèlement sexuel. La certification est valable deux ans et son renouvellement est valable trois ans. Les entreprises qui obtiennent cette certification peuvent afficher un logo et bénéficient d'une publicité. Les plaintes relatives au harcèlement sexuel sur le lieu de travail peuvent être adressées au tribunal du travail, tandis que toute plainte concernant une discrimination fondée sur le genre qui se serait produite sur le lieu de travail peut être adressée à la NCPE³¹³.

Réponse du gouvernement à la campagne #MeToo et protection des femmes contre les discours de haine et les menaces

212. Le GREVIO a également salué la réponse du Gouvernement suédois à la campagne #MeToo. Parmi les différentes mesures adoptées, il a notamment constaté avec satisfaction la tenue de réunions organisées entre le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, le ministère de la Justice et le directeur général de la police suédoise, le procureur général et l'Administration suédoise de la justice pour discuter des infractions à caractère sexuel, du harcèlement sexuel et de l'environnement de travail. Par ailleurs, le ministère de la Culture a pris des mesures pour lutter contre le harcèlement sexuel et promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes sur le lieu de travail, en organisant des formations à l'intention des producteurs de contenus médiatiques qui perçoivent des fonds publics. Le dialogue ainsi que les mesures initiales engagées par le Gouvernement suédois avec différents acteurs de l'environnement de travail ont contribué à mettre en lumière l'importance de la prévention et d'un suivi approprié par le secteur de l'emploi.

La protection des femmes journalistes contre la violence à l'égard des femmes

213. Le rapport d'évaluation de référence sur la Suède indique qu'il est indispensable d'améliorer la condition des femmes dans le secteur des médias, en les protégeant particulièrement de toute violence fondée sur le fait qu'elles sont journalistes et que ce sont des femmes, afin de permettre aux médias de balayer les stéréotypes et de rompre avec les attitudes consistant à fermer les yeux sur la discrimination et la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a salué le plan d'action national de la Suède intitulé « Défendre la liberté d'expression – mesures de protection des journalistes, des élus et des artistes contre les menaces et la haine », qui vise spécifiquement à protéger les femmes qui travaillent en tant que journalistes, artistes ou élues contre les discours de haine et les menaces³¹⁴.

311. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 129-130.

312. Le GREVIO a été informé qu'en mai 2019, la NCPE avait attribué le label à 91 entreprises, ce qui représente plus de 22 600 employés.

313. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 89.

314. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 110.

Le rôle des médias relatif à la violence à l'égard des femmes

214. Un problème régulièrement mentionné dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, Monaco, le Portugal, la Serbie, la Suède et la Turquie concerne la nécessité d'encourager les médias, notamment les réseaux sociaux, à élaborer des normes d'autorégulation et des codes de déontologie dans le domaine de la violence à l'égard des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, préconisant une représentation des femmes non stéréotypée et non sexiste, et à en suivre l'application. À titre d'exemple, le GREVIO a observé qu'en Albanie, les professionnels des médias manquaient de lignes directrices et de normes d'autorégulation, tandis qu'à Malte, l'organe de coordination de la lutte contre la violence à l'égard des femmes (et non l'ordre des journalistes) avait posé des lignes directrices, mais qu'elles étaient de portée limitée et non contraignantes. Les rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, le Portugal, la Serbie et la Suède ont indiqué que les instruments d'autorégulation existants ne couvraient pas la représentation des femmes de manière stéréotypée et sexualisée et/ou le signalement des violences à l'égard des femmes et les dommages que les scènes de violence dont ils sont témoins infligent aux enfants. Dans le rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a observé que de bonnes pratiques avaient été élaborées au moyen de lignes directrices d'autorégulation sur le signalement des violences fondées sur le genre et que des améliorations avaient été réalisées, tout en soulignant qu'aucun système de suivi solide n'était en place pour mesurer les progrès accomplis. En outre, il a relevé que des efforts supplémentaires devaient être déployés pour créer un mécanisme de suivi indépendant³¹⁵.
215. L'importance de la formation des professionnels des médias en ce qui concerne la couverture médiatique de la violence à l'égard des femmes ou la manière dont les femmes sont présentées dans les médias est évoquée dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, Malte, le Monténégro, le Portugal et l'Espagne³¹⁶. Le GREVIO a noté qu'au Monténégro, une disposition juridique prévoyait une formation obligatoire sur l'égalité entre les femmes et les hommes pour les professionnels des médias, mais déploré que la formation des journalistes sur la manière de rendre compte des actes de violence à l'égard des femmes, prévue par la stratégie précédente sur la protection contre la violence domestique, n'ait pas été assurée. Par ailleurs, dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, il a constaté que la formation sur la violence à l'égard des femmes dispensée par le Centre de formation professionnelle des journalistes étant facultative, le nombre de participants était réduit. Le GREVIO a donc, entre autres choses, encouragé les autorités à former les professionnels des médias à la représentation non stéréotypée et non sexiste des femmes dans les médias, notamment dans les reportages ou les articles sur les violences qu'elles subissent.

La condition des femmes dans le secteur des médias

216. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Albanie, le GREVIO a souligné que des éléments récents faisaient état d'une augmentation du harcèlement et de la violence sexuelle à l'égard des femmes journalistes dans les États membres du Conseil de l'Europe, notamment en Albanie. À ce sujet, il a relevé qu'il était indispensable d'améliorer la condition des femmes dans le secteur des médias, en particulier en les protégeant de toute violence fondée sur le fait qu'elles sont journalistes et que ce sont des femmes. Il a donc appelé l'attention des autorités sur cette question préoccupante et sur la nécessité d'intégrer une perspective de genre dans les mesures destinées à promouvoir la sécurité des journalistes face à toute ingérence injustifiée³¹⁷. À ce propos, comme indiqué ci-dessus dans la section consacrée aux pratiques prometteuses, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède, le GREVIO a salué le plan d'action national intitulé « Défendre la liberté d'expression – mesures de protection des journalistes, des élus et des artistes contre les menaces et la haine » destiné à protéger les femmes qui travaillent en tant que journalistes, artistes ou élues contre les discours de haine et les menaces.

Le rôle du secteur privé et des employeurs relatif à la violence à l'égard des femmes

217. Des pratiques prometteuses sur la participation du secteur privé à la prévention de la violence à l'égard des femmes sont apparues en France, à Malte et au Portugal, comme le montrent les pratiques prometteuses

315. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 74 ; l'Andorre, paragraphe 89 ; la Belgique, paragraphe 104 ; la Finlande, paragraphe 88 ; la France, paragraphe 126 ; l'Italie, paragraphe 122 ; Malte, paragraphe 92 ; Monaco, paragraphe 63 ; le Portugal, paragraphe 110 ; la Serbie, paragraphe 98 ; la Suède, paragraphe 111 ; et la Turquie, paragraphe 136.

316. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 73 ; Malte, paragraphe 92 ; le Monténégro, paragraphe 100 ; le Portugal, paragraphe 109 ; et l'Espagne, paragraphe 130.

317. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 75.

décrites ci-dessus. Toutefois, dans la majorité des rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, le Danemark, l'Italie, Monaco, le Monténégro, la Serbie, la Suède et la Turquie, le GREVIO a appelé les autorités à faire en sorte que le secteur privé et les employeurs contribuent efficacement à l'élaboration de politiques ou au développement de normes d'autorégulation et, d'une manière plus générale, prennent une part active à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes³¹⁸. Or dans un certain nombre de pays, bien que des lois existent qui exigent que les employeurs prennent des mesures pour prévenir la violence à l'égard des femmes, il semble qu'elles ne soient pas appliquées (par exemple, en Italie ou au Monténégro) ou que leur mise en œuvre soit difficile à évaluer en raison de l'insuffisance des données disponibles (par exemple, en Albanie et en Turquie).

Le rôle du secteur des TIC et des services en ligne relatif à la violence à l'égard des femmes

218. Le GREVIO a également évoqué le rôle du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des services en ligne dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique et la Suède³¹⁹. Dans ce dernier rapport en particulier, le GREVIO a encouragé les autorités suédoises à poursuivre le dialogue engagé à la suite de la campagne #MeToo avec les acteurs du secteur privé, le secteur des technologies de l'information et de la communication et les médias pour prévenir et combattre la violence qui cible les femmes au travail, en particulier le harcèlement sexuel des femmes.

Application des normes internationales et des recommandations existantes

219. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a encouragé les Parties à tenir dûment compte des normes internationales existantes³²⁰. Ainsi, dans ses rapports sur l'Italie et l'Andorre, il renvoie à la Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, et aux recommandations existantes relatives aux médias. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche et le Danemark, il a appelé les autorités à communiquer les orientations données dans la série de documents consacrés à la Convention d'Istanbul³²¹, pour permettre aux Parties d'exploiter le potentiel qu'offre le secteur privé de modifier l'attitude du grand public et d'éliminer les stéréotypes de genre³²².

Nécessité de développer et de promouvoir les capacités des enfants, parents et éducateurs à faire face à un environnement de l'information et de la communication donnant accès à des contenus préjudiciables

220. Peu de rapports ont examiné la question de l'obligation pour les Parties de développer et de promouvoir, en coopération avec les acteurs du secteur privé, les capacités des enfants, parents et éducateurs à faire face à un environnement de l'information et de la communication qui donne accès à des contenus dégradants à caractère sexuel ou violent et susceptibles d'être préjudiciables, en vertu de l'article 17, paragraphe 2. Dans le rapport d'évaluation de référence sur Monaco, par exemple, le GREVIO a invité les autorités à développer, en partenariat avec des associations agréées, des programmes visant à munir les enfants, parents et éducateurs des compétences nécessaires pour appréhender de façon critique et se protéger face aux images et messages nuisibles à caractère sexuel ou violent véhiculés par les technologies de l'information et de la communication³²³.

318. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 77 ; l'Autriche, paragraphe 90 ; l'Andorre, paragraphe 91 ; le Danemark, paragraphe 100 ; l'Italie, paragraphe 125 ; Monaco, paragraphe 63 ; le Monténégro, paragraphe 100 ; la Serbie, paragraphe 99 ; la Suède, paragraphe 111 ; et la Turquie, paragraphe 133.

319. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 104 ; et la Suède, paragraphe 111.

320. Les normes internationales suivantes ont été mentionnées dans une note de bas de page de propositions formulées dans les rapports sur l'Albanie [par. 74], les Pays-Bas [par. 116] et la Serbie [par. 98] : « Voir notamment les instruments ci-après du Conseil de l'Europe : Recommandation no R (84)17 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les médias ; Recommandation 1555 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans les médias ; Recommandation 1799 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'image des femmes dans la publicité ; Résolution 1751 (2010) et Recommandation 1931 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre les stéréotypes sexistes dans les médias. Il est également fait référence aux "Indicateurs d'égalité des genres dans les médias" (IGRM) définis par l'UNESCO ».

321. Publication du Conseil de l'Europe « Encourager la participation du secteur privé et des médias à la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique : article 17 de la Convention d'Istanbul (2016), Conseil de l'Europe, Strasbourg.

322. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 90 ; et le Danemark, paragraphe 100.

323. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 63.



CHAPITRE IV

PROTECTION ET SOUTIEN*

Article 18 – Obligations générales

Introduction

221. L'article 18 de la convention énonce plusieurs obligations générales concernant la prestation de services généraux et spécialisés de protection et de soutien. Ces obligations englobent, entre autres, la nécessité pour les services d'agir de manière concertée et coordonnée avec l'appui de tous les organismes concernés. L'article 18, paragraphe 2, demande aux Parties à la convention de veiller à ce qu'il existe des mécanismes appropriés permettant une coopération efficace entre les acteurs suivants que les rédacteurs ont jugé pertinents : les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales ainsi que les ONG et les autres organisations ou entités pertinentes. À ce sujet, les ONG de femmes et les services de soutien spécialisés destinés aux femmes contribuent largement à garantir le respect des droits des victimes dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle et doivent donc être inclus dans les mécanismes de coordination. Ces mécanismes peuvent prendre la forme de tables rondes et de protocoles permettant à des professionnels de collaborer sur des cas individuels de manière standardisée.
222. L'article 18, paragraphe 3, de la convention énonce un certain nombre d'objectifs et de principes que les services de soutien spécialisés devraient respecter. Les mesures adoptées devraient s'appuyer sur une compréhension de la violence à l'égard des femmes qui soit fondée sur le genre et mettre l'accent sur la sécurité des femmes et les droits humains, en prenant en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur entourage, afin de répondre à leurs besoins de manière globale. La convention exige également que les services de soutien spécialisés visent l'autonomisation et l'indépendance économique des femmes victimes de violences et évitent leur victimisation secondaire. À cette fin, il convient de proposer les services dans les mêmes locaux ou sous la forme d'un « guichet unique », si possible.

*Des sections du présent chapitre figurent également dans le Deuxième rapport général sur les activités du GREVIO, section thématique : Des services de soutien spécialisés au secours des victimes de violences à l'égard des femmes – avant, pendant et après la pandémie, mais elles sont uniquement analysées sous l'angle et dans le cadre de la pandémie de covid-19.

Coopération interinstitutionnelle

223. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a observé qu'en dépit de certaines lacunes identifiées qu'il conviendra de combler, l'Albanie pouvait être considérée comme appliquant un exemple de bonne pratique en matière de coopération interinstitutionnelle dans la région. Les divers mécanismes d'orientation qui ont été mis en place dans les municipalités et qui sont au cœur de l'approche interinstitutionnelle en Albanie s'articulent autour de trois types de structures : un comité directeur responsable de l'orientation politique du processus, une équipe technique multidisciplinaire chargée de la gestion des affaires, et un coordonnateur local qui dirige et coordonne le travail de l'équipe technique. En activité depuis 2007, les mécanismes d'orientation se composent de représentants des municipalités, de la police, des tribunaux, notamment procureurs et huissiers, des services de santé, des offices de l'emploi, des services de l'enseignement et des ONG spécialistes des questions de violence à l'égard des femmes. Lorsqu'une victime entre en contact avec l'un de ces membres du mécanisme d'orientation, celui-ci déclenche le processus en orientant la victime vers le coordonnateur local et/ou les autres membres du système. Les services proposés englobent aussi bien des interventions de courte durée comme les soins de santé, l'hébergement, la protection ou les procédures relatives aux ordonnances de protection que des interventions à long terme comme les psychothérapies, l'aide aux enfants et l'accompagnement lors des procédures de divorce et pour la réinsertion sociale. À l'heure actuelle, il existe des mécanismes d'orientation dans seulement 29 des 61 municipalités albanaises. L'un des objectifs de la stratégie nationale en vigueur sur l'égalité entre les femmes et les hommes visait à ce que, d'ici fin 2020, les 61 municipalités soient toutes équipées d'un mécanisme d'orientation entièrement opérationnel, et que le nombre et les types des services de soutien spécialisés offerts par ces mécanismes augmentent de plus de 50 %³²⁴.
224. Bien que la loi organique 1/2004 ne concerne que la violence entre partenaires intimes, le GREVIO a salué son adoption dans son rapport d'évaluation de référence, car l'instrument prévoit une série de mesures destinées à soutenir et à protéger les victimes de violences entre partenaires intimes, qui reposent sur une approche intégrée et sur la coopération interinstitutionnelle entre les services répressifs, les juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes, les services de santé et toute entité dispensant des conseils juridiques aux femmes³²⁵. Cette loi exige tout particulièrement des connaissances spécialisées et des services effectifs, par exemple en proposant ces services au sein de la même structure (« guichet unique »), et comprend aussi des mesures d'autonomisation économique sur le long terme. Les limites observées par le GREVIO qui sont liées au seul traitement des violences entre partenaires intimes, à la variation de l'efficacité d'une région à l'autre et à la nécessité d'établir des lignes directrices/normes nationales dans ce domaine sont décrites dans la section ci-dessous.

Difficultés

Mécanismes de coopération interinstitutionnelle

225. Le GREVIO a observé que la majorité des Parties qui ont été évaluées avaient mis en place, à des degrés variables, des structures de coopération interinstitutionnelle³²⁶. Une lacune récurrente identifiée par le GREVIO, notamment dans des Parties telles que la Finlande, Malte, le Monténégro, la Serbie et l'Espagne, est que la plupart des modèles sont focalisés sur la violence domestique et/ou la violence entre partenaires intimes, et n'apportent pas une réponse interinstitutionnelle et/ou complète requise aux autres formes de

324. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 82-83.

325. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 133.

326. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 82-83 ; l'Andorre, paragraphes 93-94 ; la Belgique, paragraphe 107 ; la Finlande, paragraphe 91 ; la France, paragraphes 133-134 ; l'Italie, paragraphe 128 ; Malte, paragraphe 95 ; le Monténégro, paragraphes 103-104 ; les Pays-Bas, paragraphes 119-121 ; le Portugal, paragraphes 116-117 ; la Serbie, paragraphes 102-103 ; et la Suède, paragraphes 114-115.

violence à l'égard des femmes³²⁷. Le GREVIO a donc exhorté/vivement encouragé les autorités respectives à mettre en place, entre autres, des solutions permettant d'apporter une réponse interinstitutionnelle coordonnée à toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

226. L'absence d'une coopération interinstitutionnelle efficace pour la protection et le soutien des victimes dans le domaine de la violence domestique a été mise en évidence, à titre d'exemple, dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, le Danemark, le Portugal et la Suède. Au Danemark et en Suède, le GREVIO a noté que les services et les organismes avaient tendance à agir de manière isolée plutôt que d'apporter un soutien coordonné aux victimes grâce à des mécanismes de coopération interinstitutionnelle³²⁸. Il a donc vivement encouragé ces Parties à établir des structures institutionnalisées de coopération entre les différents organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et les prestataires de services, afin d'instaurer des formes appropriées de coopération interinstitutionnelle reposant sur une compréhension fondée sur le genre. Par ailleurs, dans ses évaluations de référence sur l'Italie et le Portugal, le GREVIO a relevé qu'en dépit du cadre établi pour asseoir une approche interinstitutionnelle, des difficultés persistent dans la mise en œuvre de cette coopération interinstitutionnelle. L'inefficacité de la coordination émane en fait de lacunes diverses, telles que l'exclusion d'acteurs importants dans les accords de coopération, le manque de précision concernant l'exécution des accords de coopération ou l'absence de lignes directrices/ protocoles communs qui définissent et attribuent clairement les diverses fonctions et responsabilités³²⁹.
227. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a noté que même si les politiques et protocoles qui encadrent la coordination interinstitutionnelle ne s'appliquent plus seulement à la violence domestique mais sont étendus (dans une certaine mesure) à d'autres formes de violence à l'égard des femmes, la principale structure institutionnelle établie pour cette action coordonnée suscite de sérieuses préoccupations. En effet, des obstacles importants empêchent toujours les femmes d'obtenir une protection, souvent liés à l'approche neutre du point de vue du genre et au manque d'attention portée aux droits et aux besoins des femmes, ce qui dissuade les victimes de se rapprocher de ces structures. Le GREVIO a donc exhorté les autorités néerlandaises à revoir leur approche neutre du point de vue du genre de la protection et de l'aide aux victimes, et à faire en sorte que toutes les mesures prises reposent sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et se concentrent sur les droits humains et la sécurité des victimes, ainsi que leur autonomisation et leur indépendance économique³³⁰.
228. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur l'Albanie, la France, l'Espagne et la Turquie, le GREVIO a souligné le déploiement inégal des structures de coordination interinstitutionnelle et des mécanismes d'orientation existants au niveau local³³¹. Par ailleurs en Andorre, les entités administratives locales (« comuns ») ne contribuent que marginalement à l'effort de coopération institutionnelle³³².

Participation des ONG dans les mécanismes de coopération

229. Le GREVIO a souvent mis en avant dans ses constatations l'importance du rôle des ONG de femmes dans la prestation de services aux victimes de violences, et de leur place dans les structures de coordination officielles, même lorsqu'aucune lacune spécifique n'a été relevée sur ce point dans la Partie concernée. Dans des pays tels que le Danemark, la Finlande, l'Italie, le Monténégro et la Suède, où des problèmes de coordination interinstitutionnelle ont été clairement identifiés, les autorités ont été vivement encouragées à intégrer des services de soutien personnalisés pour les femmes gérés par des ONG dans les structures de coopération officielles³³³. Le GREVIO a également mis en évidence la participation très restreinte des ONG de femmes dans les structures de coopération existantes, officielles ou non, notamment en Andorre, en Belgique, en Italie, au Monténégro et en Serbie³³⁴. Il a donc vivement encouragé les autorités à établir des canaux de communication efficaces avec les ONG qui fournissent un soutien aux femmes victimes de violences afin qu'elles puissent intervenir dans les mécanismes de coopération interinstitutionnelle.

327. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO : la Finlande, paragraphe 91 ; Malte, paragraphe 97 ; le Monténégro, paragraphe 106 ; le Portugal, paragraphe 118 ; la Serbie, paragraphe 104 ; et l'Espagne, paragraphe 134.

328. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 103 ; et sur la Suède, paragraphe 114.

329. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphes 128-130 ; et le Portugal, paragraphe 116.

330. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 125.

331. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 84 ; la France, paragraphe 135 ; et la Turquie, paragraphe 144.

332. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 94.

333. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 106 ; la Finlande, paragraphe 93 ; l'Italie, paragraphe 130 ; le Monténégro, paragraphe 107 ; et la Suède, paragraphe 116.

334. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 94 et 96 ; la Belgique, paragraphe 109 ; l'Italie, paragraphe 130 ; le Monténégro, paragraphe 104 ; et la Serbie, paragraphe 105.

Des services de soutien spécialisés qui s'appuient sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et sont axés sur les droits humains et la sécurité des femmes

230. Le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur Monaco, la Turquie et, dans une certaine mesure, la Belgique, que les services gouvernementaux de soutien spécialisés s'appuient souvent sur la médiation familiale³³⁵. Cette méthode met l'accent sur le maintien de la cohésion familiale et sur la médiation dans la résolution des conflits, au risque de ne pas tenir compte des relations inégalitaires entre les victimes et les auteurs des infractions, d'aller à l'encontre de la protection des victimes, et de ne pas placer les besoins et la sécurité des femmes au cœur des priorités. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a relevé que les stratégies régissant les services de soutien ne reposaient pas souvent sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, et que cela se répercutait sur la terminologie employée par ces stratégies, qui utilisent l'expression « personnes directement impliquées » pour désigner à la fois les victimes et les auteurs des infractions. De ce fait, un grand nombre de programmes et de mesures mis en œuvre pour lutter contre la violence domestique, y compris la prestation de services, ne font pas de distinction entre les sexes et omettent de reconnaître et de traiter les défis qui persistent en matière de sécurité des femmes et des enfants, principales victimes des actes de violence domestique commis par des auteurs de sexe masculin. En outre, depuis que les services de lutte contre la violence domestique et de protection de l'enfance ont fusionné, il n'existe plus aucun service réservé aux femmes³³⁶. Dans le même esprit, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal a relevé que, bien que la majorité des services de soutien aux victimes de violences domestiques soient gérés par des organisations de la société civile, il s'agit principalement d'organisations qui suivent une approche neutre du point de vue du genre et axée sur l'assistance, et qui interviennent aussi dans d'autres domaines sociaux. Le GREVIO a donc vivement encouragé les autorités à s'assurer que les services de protection et de soutien fournis par des structures aussi bien publiques que privées s'appuient sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes³³⁷. En ce qui concerne la situation en Belgique, le GREVIO a noté dans son rapport d'évaluation de référence que les ONG et les services de terrain accusaient un certain fossé avec l'appareil répressif et judiciaire, car des deux côtés, la compréhension des violences à l'égard des femmes n'est pas la même³³⁸. Il a régulièrement mis en avant la nécessité de former les parties prenantes concernées – en les sensibilisant notamment à la dimension de genre et aux effets de la violence sur les victimes – pour que les services soient fournis sur la base d'une compréhension fondée sur le genre.

Éviter la victimisation secondaire et autonomiser les femmes, notamment par la mise en place de services intégrés

231. Le GREVIO a adressé des recommandations concernant l'obligation d'assurer la prestation de services qui évitent une victimisation secondaire (et, dans certains cas, assurent l'autonomisation et l'indépendance économique des victimes) à la plupart des Parties ayant fait l'objet d'une évaluation, notamment l'Albanie, la Belgique, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, l'Espagne et la Turquie³³⁹. À titre d'exemple, dans son évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a recensé des lacunes sur ce point et mentionné des interventions pouvant engendrer une perte d'autonomie et une revictimisation. Dans le cadre de certains services de soutien, il était attendu des femmes victimes de violences fondées sur le genre qu'elles s'adaptent au comportement de l'auteur des infractions ou changent elles-mêmes de comportement, sous peine de se voir retirer la garde de leur enfant pour « non-coopération »³⁴⁰. Au Monténégro, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO a donné de nombreux exemples de victimisation secondaire, comme la tendance à minimiser la violence et à préconiser la réconciliation, et l'insistance sur la médiation entre la victime et l'auteur dans les procédures de divorce³⁴¹.

232. Une façon d'éviter la victimisation secondaire consiste à mettre en place des services intégrés. Seuls quelques États ont lancé des initiatives dans ce sens. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède, le GREVIO

335. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphes 108 et 172 ; Monaco, paragraphes 65-70 ; et la Turquie, paragraphes 145-146.

336. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 119-125.

337. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 120-122.

338. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 108.

339. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 84 ; la Belgique, paragraphe 109 ; Malte, paragraphe 98 ; le Monténégro, paragraphes 105 et 107 ; les Pays-Bas, paragraphes 125 et 126 ; l'Espagne, paragraphe 137 ; et la Turquie, paragraphe 153.

340. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 123-126.

341. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 105 et 124.

a présenté certains exemples de municipalités qui ont revu leur réponse à la violence domestique de façon à regrouper les services d'aide aux victimes, y compris les services répressifs, de manière coordonnée et sous le même toit, réduisant ainsi considérablement le risque de victimisation secondaire. Toutefois, cette solution n'a été ni reproduite ni étendue³⁴². Par ailleurs, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique a indiqué que la Partie avait établi des « Family Justice Centres » où, après un renvoi par un service professionnel, la coordination de cas, le co-accompagnement et la consultation sont réunis sous un même toit³⁴³. Néanmoins, le GREVIO a constaté dans ce rapport que l'accent mis sur la maltraitance des enfants et la violence domestique, le manque de reconnaissance de la dimension de genre dans la violence à l'égard des femmes et la tendance à préconiser les modes de résolution alternatifs des conflits, compromettent l'aptitude d'un tel modèle à contribuer à l'autonomisation des femmes et à éviter la victimisation secondaire. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Andorre, le GREVIO s'est félicité que l'organisme géré par le Gouvernement qui fournit des services de soutien spécialisés aux victimes de violences fondées sur le genre fonctionne sur le principe du guichet unique, à ces réserves près que l'expertise offerte ne couvre pas toutes les formes de violence à l'égard des femmes, et que les ressources de cet organisme doivent être augmentées pour qu'il puisse remplir toutes ses tâches de manière efficace et durable³⁴⁴.

Interdiction de subordonner l'accès des victimes aux services à leur volonté de porter plainte ou de témoigner contre l'auteur de l'infraction

233. Des problèmes ont été recensés à cet égard dans plusieurs Parties, notamment en Espagne et en Turquie. Par exemple, dans certaines régions d'Espagne, pour pouvoir accéder aux refuges destinés aux victimes de violences domestiques, une femme doit avoir été officiellement reconnue comme victime de la violence d'un partenaire intime, et l'accès est refusé aux femmes qui n'ont pas obtenu d'ordonnance de protection³⁴⁵. En Turquie, les şönims (services de soutien spécialisés pour les victimes de violences) et toutes les institutions publiques qui apportent un soutien aux victimes ont l'obligation juridique de signaler les violences subies (ou les risques de violences) aux services répressifs et judiciaires, et les professionnels qui manquent à leur obligation de signaler des violences encourent des poursuites pénales. Bien que le signalement ne constitue pas une condition préalable à l'accès aux services fournis dans les şönims et les refuges pour femmes, il est très fréquent que les premiers signalent les cas de violence aux services répressifs. Cette pratique ancrée au sein des şönims peut influencer sur la décision des femmes de faire appel à ces services et, ce faisant, avoir des répercussions négatives sur leurs droits de recevoir une protection et un soutien indépendamment de leur volonté d'engager des poursuites. Pour cette raison, le GREVIO a vivement encouragé les autorités à déployer d'autres services de soutien spécialisés faciles d'accès, intégrés et/ou parallèles aux services publics, qui agissent dans l'intérêt des victimes et leur laissent le choix de décider d'engager ou non des poursuites contre l'auteur des violences³⁴⁶.
234. Une telle situation d'obligation de signalement des violences à l'égard des femmes, imposée par la loi aux professionnels/fonctionnaires, au risque de dissuader les victimes de chercher de l'aide, a également été constatée en Andorre, en Italie, à Malte, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Serbie et en Espagne³⁴⁷. La compréhension et l'approche du GREVIO se sont développées et affinées au fil du temps. Des rapports antérieurs encourageaient/encourageaient vivement les autorités respectives à faire en sorte que l'obligation de signalement soit tempérée par une information complète de la victime qui tienne compte de ses besoins, pour lui permettre de prendre elle-même une décision en connaissance de cause et de conserver son autonomie, et à garantir la sécurité de tous, surtout des personnes mineures. Des rapports plus récents portant sur l'Andorre et sur Malte, tout en réitérant l'observation ci-dessus, ont indiqué qu'à cet effet, les autorités devraient reconsidérer l'obligation pour les professionnels de signaler les cas de violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, à l'exception des situations où des motifs raisonnables laissent à penser qu'un acte de violence grave relevant du champ d'application de la convention a été commis et que d'autres actes graves sont à craindre. Cela pourrait nécessiter de subordonner l'obligation de signalement au consentement préalable de la victime, sauf dans les cas où la victime est un enfant ou est incapable de se protéger du fait d'un handicap. À ce sujet, le GREVIO note que le fait d'imposer une obligation de

342. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 114-116.

343. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphes 108-109.

344. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 116.

345. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 135.

346. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphes 150 et 153.

347. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 134 ; l'Italie, paragraphe 164 ; Malte, paragraphe 138 ; le Monténégro, paragraphes 146-147 ; la Serbie, paragraphe 148 ; et l'Espagne, paragraphe 181.

signalement aux professionnels n'est pas contraire à l'article 28 de la Convention d'Istanbul ; cependant, une obligation générale de signalement peut rendre plus difficile la prestation de services de soutien centrés sur la victime et sensibles au genre³⁴⁸.

Article 19 – Information

Introduction

235. L'article 19 de la convention exige que les victimes de violences reçoivent des informations complètes, notamment sur les services de soutien disponibles, leurs heures d'ouverture et leurs coordonnées, ainsi que des informations sur leurs droits et les procédures à suivre pour obtenir protection et soutien. Cette obligation exige des Parties qu'elles adoptent un large éventail de mesures, telles que la diffusion d'informations sous la forme de dépliants, d'affiches, de supports numériques (sites web), etc. Elle exige également que tous les organismes et professionnels concernés informent les femmes de façon proactive, à l'aide des informations susmentionnées. En outre, l'article 19 exige que les informations soient adaptées aux groupes de victimes menacées d'exclusion sociale ou qui ont du mal à accéder aux services proposés, c'est-à-dire les femmes migrantes et les demandeuses d'asile, les femmes en situation de handicap et les femmes vivant en milieu rural.

Pratiques prometteuses

236. La Suède a adopté plusieurs mesures pour faire en sorte que les femmes victimes de violences aient accès à l'information. Le pays a mené des actions de proximité pour que les victimes prennent connaissance de leurs droits et des services disponibles, dans divers secteurs et niveaux de gouvernement (services sociaux, services répressifs, écoles). Ainsi, les services répressifs suédois ont lancé la campagne « Come to Us » pour diffuser des informations en ligne dans 18 langues différentes sur l'importance de signaler des infractions comme les actes de violence domestique, les mariages forcés et les violences « liées à l'honneur », la manière de signaler une infraction et l'aide à laquelle les victimes ont accès. Un autre exemple intéressant est le portail en ligne www.youmo.se qui propose aux jeunes migrants des réponses à des questions importantes concernant la sexualité, les relations familiales, le mariage et la violence/domination ainsi que les droits auxquels ils peuvent prétendre en Suède, le tout disponible dans six langues. Au niveau municipal, les assistants sociaux et le personnel de santé jouent un rôle important pour orienter les victimes vers des services de soutien spécialisés et proposer des informations générales. En outre, les filles qui sont scolarisées peuvent se confier et demander de l'aide au personnel éducatif chargé d'accompagner les enfants, d'autant qu'une large partie de ce personnel est spécialement formée pour reconnaître et gérer les cas d'enfants exposés à la violence domestique, aux violences sexuelles, aux mariages forcés et à autres formes de violence « liée à l'honneur ». Des efforts particuliers portent sur les garçons et les filles qui sont victimes de violences sexuelles³⁴⁹.

237. Le GREVIO a également salué l'initiative portugaise de sensibilisation à la pratique néfaste des MGF au *chapitre III, Pratiques prometteuses, Prévention des MGF au-delà des frontières nationales*.

Difficultés

238. La plupart des Parties prévoient d'introduire l'obligation de fournir des informations complètes aux victimes. Néanmoins, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Italie, Malte, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, le GREVIO a relevé que tous les acteurs concernés ne fournissaient pas systématiquement et de façon proactive des informations sur les services et les mesures disponibles pour protéger et soutenir les femmes³⁵⁰. Il a donc encouragé les autorités à continuer de prendre des dispositions pour que toutes les

348. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 146 ; et Malte, paragraphe 140.

349. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 117-120.

350. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 84 ; l'Italie, paragraphe 131 ; Malte, paragraphe 99 ; le Monténégro, paragraphe 109 ; la Serbie, paragraphe 107 ; et la Turquie, paragraphe 156.

femmes victimes de violences fondées sur le genre reçoivent en temps utile des informations adéquates leur permettant de prendre des décisions en connaissance de cause et d'exercer efficacement leurs droits à un soutien et à une protection.

239. Une autre défaillance relevée par le GREVIO est qu'à l'exception de la Suède (voir ci-dessus la section « Pratiques prometteuses »), la plupart des Parties ne fournissent pas d'informations sur les soutiens disponibles pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes, les initiatives étant majoritairement centrées sur la violence domestique. Le Danemark et la Finlande ont également déployé des efforts pour apporter des informations et un soutien aux victimes de violences sexuelles. Au Danemark, des initiatives ont été entreprises concernant la violence « liée à l'honneur », mais les informations restent limitées pour les victimes des autres formes de violence³⁵¹. Le GREVIO a donc souvent insisté sur la nécessité de faire en sorte que les victimes reçoivent des informations en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles face à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, sous une forme et dans une langue qu'elles comprennent³⁵².
240. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux portant sur l'Andorre, l'Albanie, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne, ont aussi régulièrement mis en avant l'importance de fournir des informations adéquates en temps utile, adaptées à des groupes précis de victimes qui sont menacées d'exclusion sociale ou ont des difficultés à accéder aux services, dans une langue et sous une forme qu'elles comprennent³⁵³.

Questions propres à certaines Parties

241. Le rapport d'évaluation de référence sur le Portugal indique que la loi sur la violence domestique comporte une disposition restrictive qui accorde aux victimes « le droit de choisir de ne pas recevoir d'information ». Comme le souligne le rapport, les données communiquées par les autorités révèlent que 3 % de toutes les victimes de violences domestiques renoncent à leur droit à l'information et que 8 % des victimes renoncent à se prévaloir de ce statut. Il en ressort qu'une grande partie des victimes ne sont pas informées de leurs droits³⁵⁴.
242. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a noté qu'une grande quantité d'informations sur les différents services de soutien étaient disponibles en ligne, mais qu'en dépit des niveaux élevés de culture numérique aux Pays-Bas, il convenait également de conduire des actions de proximité pour que les victimes puissent être informées à leur guise, au moment où elles en ont besoin³⁵⁵. Il a donc encouragé les autorités à mettre en œuvre des initiatives de sensibilisation (entre autres) pour que toutes les informations disponibles atteignent les femmes en situation de vulnérabilité particulière.

Article 20 – Services de soutien généraux

Introduction

243. La Convention d'Istanbul distingue les services de soutien généraux décrits à l'article 20, qui s'adressent à l'ensemble de la population et pas seulement aux victimes, et les services de soutien spécialisés, tout en soulignant leur complémentarité. Les premiers font référence aux services publics de protection sociale, tels que des services sociaux, des services de logement, des services d'aide à la recherche d'emploi ou de lutte contre le chômage, des services publics d'éducation et de formation, des services publics de conseil psychologique et juridique, des services de soutien financier et des services de santé. Ces services doivent répondre aux besoins spécifiques des femmes victimes de violences fondées sur le genre et veiller à ce qu'elles reçoivent un soutien approprié.
244. À cette fin, le paragraphe 2 souligne la nécessité d'allouer les ressources adéquates à ces services et de former les professionnels concernés sur les différentes formes de violence faites aux femmes, les besoins spécifiques des victimes, et les meilleurs moyens d'y répondre.

351. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 109 ; et la Finlande, paragraphe 96.

352. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 100 ; l'Italie, paragraphe 133 ; Malte, paragraphe 101, les Pays-Bas, paragraphe 132 ; la Serbie, paragraphe 109 ; et l'Espagne, paragraphe 140.

353. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 100 ; l'Albanie, paragraphe 90 ; l'Italie, paragraphe 133 ; Malte, paragraphe 101 ; les Pays-Bas, paragraphe 132 ; le Portugal, paragraphe 126 ; et l'Espagne, paragraphe 140.

354. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 124.

355. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 128-129.

Pratiques prometteuses

245. Le GREVIO a relevé que les Parties s'étaient efforcées de multiples façons d'intégrer la question de la violence à l'égard des femmes dans les prestations d'aide et de soutien proposées par les services sociaux, par exemple en élaborant des protocoles d'action, des outils et des lignes directrices destinés aux professionnels ou en instaurant un accès préférentiel à l'habitat social pour les femmes victimes de violence domestique.
246. À titre d'exemple, le GREVIO a noté avec satisfaction les efforts déployés au Portugal pour intégrer la question de la violence à l'égard des femmes dans les services de soutien généraux, à la suite de la signature et/ou de la ratification de la Convention d'Istanbul. La loi n° 80/2014, en particulier, a instauré un système de soutien à la location immobilière pour les victimes de la violence domestique et donné un accès préférentiel à l'habitat social pour les femmes qui vivent dans des refuges. Le protocole de solidarité des municipalités avec les victimes de la violence domestique, auquel 42 % des communes portugaises ont adhéré depuis son établissement en 2012, permet également de soutenir les femmes qui quittent les refuges, moyennant un accès prioritaire au logement social ou à d'autres dispositifs d'aides sociales. À ce sujet, le GREVIO a observé que c'était une mesure cruciale pour aider les femmes à reconstruire leur vie en toute sécurité, celles-ci étant trop nombreuses à être contraintes de retourner vivre auprès de leur partenaire ou conjoint violent, faute de moyens financiers³⁵⁶. Compte tenu des problèmes constatés au niveau de la mise en œuvre, la Belgique et les Pays-Bas organisent également un accès préférentiel à l'habitat social pour les victimes, conformément à la réglementation existante, en accordant un statut prioritaire aux victimes de violences entre partenaires intimes³⁵⁷ ou en attribuant des points de priorité aux personnes qui quittent un logement en raison de violences entre partenaires intimes³⁵⁸.
247. Des mesures positives ont également été adoptées au Danemark, où les municipalités disposent de lignes directrices sur le traitement des affaires de violence domestique, élaborées à l'intention des travailleurs sociaux chargés des dossiers des victimes. L'objectif est de permettre aux femmes de construire leur vie sans violence, grâce à l'aide de la municipalité ou en étant orientées vers des services spécialisés tels que les refuges. Lorsqu'une femme demande à être hébergée dans un refuge, la municipalité doit déterminer au plus tôt quels sont ses besoins et lui proposer des solutions au moyen de services de conseil coordonnés³⁵⁹.
248. S'agissant de la santé, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a noté avec satisfaction que le recours à des médiateurs de santé avait contribué à faire reculer la défiance des femmes roms envers le secteur de la santé et à améliorer la santé en matière de procréation et la prévention des mariages précoces. Cette défiance provenait, entre autres, des obligations étendues de signalement imposées aux membres du corps médical³⁶⁰. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a également relevé que ces dernières années, de nombreux professionnels de santé, notamment des médecins généralistes exerçant dans des cabinets privés, se sont formés pour être le premier point de contact des victimes³⁶¹.

Difficultés

249. Les services publics de protection sociale se caractérisent par une grande diversité d'une Partie à une autre, qu'il s'agisse de leur organisation ou de leur niveau de développement. Il est donc particulièrement difficile d'évaluer de façon comparative la conformité avec cette disposition spécifique de la convention. Cela étant, la plupart des Parties fournissent des services de soutien généraux au niveau local/municipal. Dans plusieurs Parties, à savoir l'Albanie, l'Italie ou l'Espagne, le GREVIO a constaté que la grande autonomie des régions avait engendré des disparités dans l'accès des victimes à des services de soutien généraux et dans les ressources allouées à ces services³⁶².

356. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 127.

357. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 149.

358. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 118.

359. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 110.

360. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 120.

361. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 111.

362. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 94 ; l'Italie, paragraphe 141 ; et l'Espagne, paragraphe 146.

250. Les rapports du GREVIO ont régulièrement fait état de l'accès des victimes à des services de soutien généraux appropriés, tels que des services de logement, des services d'aide à la recherche d'emploi, des services publics d'éducation et de formation, des services de soutien financier et des services de santé. Dans des Parties telles que la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal et la Turquie, le GREVIO a noté que le logement public et l'aide financière constituaient généralement les deux types de services les plus difficiles d'accès pour les victimes, même lorsque la législation prévoyait des mesures dans ce sens³⁶³. Comme l'a expliqué le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, en vertu de la loi, les victimes de violences domestiques peuvent prétendre à une aide financière temporaire, mais les données montrent que, dans la pratique, seule une faible proportion des femmes bénéficient d'une telle aide³⁶⁴. De la même façon, l'Italie a adopté une loi qui accorde un congé spécial aux femmes employées victimes de violences domestiques, pour leur donner le temps de se remettre des violences sans pour autant perdre leur emploi, mais dans les faits, très peu de femmes bénéficient de cette mesure³⁶⁵. Pour ce qui est du logement, aux Pays-Bas, la loi sur le logement accorde un statut prioritaire aux femmes victimes de violences domestiques, mais, concrètement, elle n'est pas appliquée par toutes les municipalités en raison de la pénurie de logements abordables³⁶⁶.

Formation insuffisante des professionnels chargés d'assurer les services de soutien généraux

251. S'agissant du traitement de soutien destiné aux victimes, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, la Belgique, l'Italie, le Monténégro et la Serbie, le GREVIO a recensé des lacunes dans la formation des prestataires directs de services sociaux pour ce qui est de la dynamique fondée sur le genre de la violence. Le même constat se dégage à propos des professionnels de la santé, par exemple dans les rapports sur la Finlande et l'Espagne. À ce sujet, le GREVIO a fait observer que ces lacunes en matière de formation entravaient la capacité des professionnels de satisfaire correctement les besoins des victimes pour mieux les soutenir³⁶⁷. Il a insisté sur la nécessité de former les prestataires de services de soutien généraux à Monaco, car ce sont les seuls services apportés aux victimes de violences ; par conséquent, pour servir ces femmes de façon appropriée et pertinente, il est indispensable d'adopter une compréhension de la violence fondée sur le genre³⁶⁸.

L'apport d'un soutien adapté aux spécificités individuelles des femmes vulnérables

252. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, les Pays-Bas, la Serbie et la Suède, le GREVIO a également recensé des lacunes dans la prestation de services de soutien adaptés aux spécificités individuelles des femmes vulnérables, concernant en particulier les minorités ethniques, telles que les femmes sâmes et les femmes roms, les femmes migrantes, ainsi que les femmes en situation de handicap, car ces femmes se heurtent à des barrières culturelles, linguistiques et autres lorsqu'elles font appel aux services sociaux et de santé. Le GREVIO a donc vivement encouragé les Parties à veiller à ce que les prestataires de services portent une attention particulière aux besoins des femmes victimes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle³⁶⁹.

Un financement insuffisant

253. Le GREVIO a observé que dans l'ensemble des Parties évaluées, de nombreux services de soutien généraux ne disposaient pas d'un financement et d'effectifs suffisants. En particulier dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, il a constaté que les services sociaux n'étaient pas suffisamment financés pour soutenir les victimes de toutes les formes de violence

363. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 119 ; la Finlande, paragraphe 104 ; la France, paragraphe 146 ; l'Italie, paragraphe 141 ; Malte, paragraphe 104 ; les Pays-Bas, paragraphe 150 ; le Portugal, paragraphe 129 ; et la Turquie, paragraphe 164.

364. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 160.

365. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 138.

366. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 149.

367. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 99 ; l'Andorre, paragraphe 106 ; la Belgique, paragraphe 119 ; la Finlande, paragraphes 105-106 ; l'Italie, paragraphe 141 ; le Monténégro, paragraphe 119 ; la Serbie, paragraphe 117 ; et l'Espagne, paragraphe 152.

368. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 73, 74 et 76.

369. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 98 ; les Pays-Bas, paragraphe 150 ; la Serbie, paragraphe 114 ; et la Suède, paragraphe 126.

à l'égard des femmes et satisfaire leurs besoins à court et à long terme³⁷⁰. Dans le cas de l'Andorre, ces carences s'étendaient aussi au secteur de la santé³⁷¹.

Accès aux services de santé

254. S'agissant de l'accès aux services de santé, le GREVIO a relevé que de nombreuses Parties disposent de protocoles de santé prévoyant des parcours de soins normalisés qui englobent l'identification des victimes, le dépistage, le diagnostic, le traitement, l'orientation, la documentation, ainsi que de formulaires types pour faire état à la police des lésions constatées, la plupart étant causées par des violences entre partenaires intimes³⁷². Toutefois, des lacunes ont été observées dans la mise en œuvre de ces protocoles et des normes minimales dans des Parties telles que l'Albanie et le Portugal³⁷³. Le GREVIO a par ailleurs mis en évidence la mauvaise coordination des professionnels de santé avec les mécanismes d'orientation existants dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie et la France³⁷⁴. En outre, il a souligné la méconnaissance de la violence à l'égard des femmes, et les défaillances en matière d'identification et d'orientation des victimes vers des services spécialisés, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Belgique, la Finlande et l'Espagne³⁷⁵.
255. L'absence de protocoles communs destinés à identifier et à traiter les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique, comme par exemple les MGF, a été spécifiquement soulignée par le GREVIO, notamment dans ses rapports d'évaluation de référence sur la France, la Finlande, Malte et la Serbie³⁷⁶. En outre, le GREVIO a noté l'absence de protocoles et de lignes directrices normalisés qui établiraient des procédures claires pour administrer des traitements et des soins aux victimes de violences sexuelles dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur Malte, les Pays-Bas, la Serbie et l'Espagne³⁷⁷. À propos de l'Espagne en particulier, bien que de nombreuses régions aient élaboré des lignes directrices ou des protocoles pour les professionnels de santé sur une approche normalisée des victimes de violences sexuelles, le GREVIO a déploré l'absence de protocole national consacré à cette forme de violence. Il a noté à cet égard que le manque de protocole clair a entraîné une certaine disparité dans la qualité des soins³⁷⁸. Enfin, une question a été soulevée, notamment dans le rapport d'évaluation de référence sur la Suède, concernant le fait que malgré leur vulnérabilité accrue, les victimes de la violence fondée sur le genre qui ont des antécédents de toxicomanie et/ou se livrent à la prostitution font souvent l'objet de discriminations de la part de certains soignants. Le GREVIO a donc demandé aux autorités suédoises de combattre les comportements négatifs et stéréotypes émanant de certains professionnels qui font obstacle à une protection et à un soutien adaptés des victimes³⁷⁹.

Article 22 – Services de soutien spécialisés

Introduction

256. Les services de soutien spécialisés jouent un rôle essentiel dans la convention pour garantir la protection des victimes contre de nouveaux actes de violence, les accompagner, et les aider à surmonter les multiples conséquences de la violence et à reconstruire leur vie. Ces services visent à accomplir une tâche complexe : autonomiser les victimes en leur offrant une assistance adaptée à leurs besoins précis, notamment les

370. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 94 ; l'Andorre, paragraphe 106 ; le Monténégro, paragraphes 114 et 119 ; la Serbie, paragraphes 111 et 117 ; et la Turquie, paragraphe 164.

371. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 104.

372. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 108 ; l'Albanie, paragraphe 95 ; le Danemark, paragraphe 111 ; la Finlande, paragraphe 105 ; Malte, paragraphe 105 ; les Pays-Bas, paragraphe 147 ; le Portugal, paragraphe 128 ; la Serbie, paragraphe 118 ; et l'Espagne, paragraphes 147-148.

373. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 95 ; et le Portugal, paragraphe 128.

374. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 95 ; et la France, paragraphe 142.

375. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 95 ; la Belgique, paragraphe 117 ; la Finlande, paragraphe 105 ; et l'Espagne, paragraphe 149.

376. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 105 ; la France, paragraphe 144 ; Malte, paragraphe 105 ; la Serbie, paragraphe 118 ; et l'Espagne, paragraphe 151.

377. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 131 ; les Pays-Bas, paragraphe 170 ; et la Serbie, paragraphe 118.

378. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 175.

379. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 131.

besoins des femmes confrontées à des discriminations multiples et/ou vivant en zone rurale. Leur approche doit donc toujours rester centrée sur la victime et s'appuyer sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes. Dans cette perspective, la convention reconnaît que les plus aptes à remplir la plupart de ces missions sont les organisations de femmes, ainsi que les autorités locales qui disposent d'un personnel qualifié, expérimenté et doté de connaissances approfondies sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre.

257. En vertu de l'article 22 de la convention, les Parties sont plus précisément tenues de fournir aux victimes de tout acte de violence couvert par la Convention d'Istanbul des services spécialisés à court et à long terme, et aménagés selon une répartition géographique adéquate. Ces formes de soutien englobent des refuges et des logements sûrs, une aide médicale immédiate, la collecte de preuves médico-légales dans les cas de viol et d'agression sexuelle, le conseil psychologique à court et à long terme, le suivi post-traumatique, le conseil juridique, et des services de sensibilisation et d'information. Elles comprennent également des permanences téléphoniques destinées à orienter les victimes vers le bon type de service et vers des services spécifiques pour les enfants victimes ou témoins.

Pratiques prometteuses

258. En ce qui concerne l'aide apportée aux victimes de MGF, le GREVIO a observé que les autorités françaises avaient adopté de bonnes pratiques. Celles-ci comprenaient la promotion de la recherche et de la prévention – en passant par le soutien des associations spécialisées telles que le Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles, des mariages forcés et autres pratiques traditionnelles néfastes à la santé (GAMS) – et le suivi des enfants à risque par les centres de protection maternelle et infantile, ainsi que les opérations de chirurgie réparatrice. Des unités de soins spécialisées sont dédiées à la prise en charge des victimes grâce à des équipes multidisciplinaires de sexologues, de gynécologues, de psychologues et d'ethnologues³⁸⁰. Dans le même esprit, tout en notant certaines limites spécifiques, le rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas mentionne l'aménagement d'« Heures de consultation sur les MGF » dans 11 endroits aux Pays-Bas. En outre, les actes médicaux destinés à limiter les incapacités fonctionnelles causées par des MGF (comme celles liés aux voies urinaires ou à l'écoulement des menstruations) sont couverts par la loi sur l'assurance santé.

Difficultés

Des services de soutien spécialisés centrés sur les victimes de la violence domestique

259. Le GREVIO a mis l'accent sur une lacune récurrente : pour les services de soutien spécialisés destinés aux victimes d'actes de violence domestique, la plupart des pays ont créé un réseau large et solide, tandis que les services de soutien spécialisés à la disposition des victimes d'autres formes de violence, telles que les violences sexuelles, les MGF, les mariages forcés, les avortements et les stérilisations forcés ou le harcèlement sexuel, ont considérablement baissé en nombre, voire disparu. En conséquence, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO ont fréquemment souligné la nécessité de mettre en place des services de soutien spécialisés pour des formes de violence autres que la violence domestique³⁸¹. Dans le même esprit, et en vue de combler les lacunes recensées en matière de prestation de services pour mieux répondre aux besoins, le GREVIO a exhorté/vivement encouragé l'Autriche et l'Espagne à dresser une cartographie complète des services de soutien spécialisés existants pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique³⁸². Dans son rapport sur l'Italie, il a salué la cartographie réalisée, tout en suggérant que les futurs exercices de cartographie appliquent la méthodologie conçue par le Conseil de l'Europe pour localiser les différents services de soutien disponibles pour les femmes victimes de diverses

380. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 143.

381. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 116 ; l'Autriche, paragraphe 107 ; la Belgique, paragraphe 125 ; la France, paragraphe 149 ; Malte, paragraphe 114 ; le Portugal, paragraphe 137 ; la Serbie, paragraphe 125 ; et l'Espagne, paragraphe 160.

382. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 107 ; et l'Espagne, paragraphe 137.

formes de violence, en tenant compte des principes essentiels énoncés à l'article 18 de la convention en matière de prestation de services³⁸³.

Nombre et/ou répartition inadéquats des services spécialisés relatifs à la violence domestique

260. Néanmoins, même les services de soutien spécialisés destinés aux victimes d'actes de violence domestique présentent des insuffisances sur le plan du nombre et/ou de la répartition et des types de services spécialisés mis à la disposition de ces victimes pour contribuer à leur autonomisation³⁸⁴. Sur ce dernier point, l'offre de conseils à long terme dans le domaine de l'accompagnement psychologique et du suivi post-traumatique s'est avérée très restreinte dans plusieurs Parties examinées, notamment le Danemark et la Suède³⁸⁵.

Absence de services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violences en ligne

261. Devant l'incidence croissante des manifestations numériques de la violence à l'égard des femmes, y compris dans le cadre de la violence domestique, il serait judicieux que les futurs relevés de cartographie intègrent les services de soutien spécialisés disponibles pour les femmes victimes de violences en ligne. Le GREVIO s'intéresse de plus en plus au niveau de soutien et de protection contre la violence à l'égard des femmes qui s'exerce dans l'espace numérique, mais à ce jour, il n'a trouvé que très peu de services de soutien dédiés qui couvrent l'ensemble des problèmes complexes qui se posent.

Lacunes dans la prestation de services de soutien spécialisés adaptés à des groupes de victimes spécifiques

262. Dans des Parties telles que l'Autriche, la Belgique, l'Italie, le Portugal et la Suède, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO ont également régulièrement relevé des lacunes dans la prestation de services de soutien spécialisés adaptés aux besoins de groupes spécifiques de victimes, telles que les enfants et les femmes qui se trouvent à l'intersection de plusieurs motifs de discrimination, notamment les femmes souffrant de troubles mentaux, les victimes ayant des antécédents de toxicomanie ou des déficiences intellectuelles ou physiques, les femmes migrantes en situation irrégulière et les membres de minorités ethniques, en particulier les femmes roms et les femmes sâmes³⁸⁶.

La prestation de services de soutien spécialisés relevant d'institutions contrôlées par l'État

263. Dans ses rapports d'évaluation de référence portant sur l'Andorre, Monaco et la Turquie, le GREVIO a expliqué que les services généraux comme les services spécialisés relevaient d'institutions contrôlées par l'État³⁸⁷. Or, il a noté dans le rapport sur la Turquie que, bien que cette approche ne contrevienne pas aux exigences de la convention, un tel système présente des limites intrinsèques. En effet, les bonnes pratiques et les recherches montrent qu'il est nécessaire de s'appuyer à la fois sur des organismes publics et sur des organisations de la société civile pour venir en aide aux victimes. De fait, certaines victimes hésitent à signaler les violences subies à des organismes contrôlés par l'État et de nombreuses femmes ont plutôt tendance à raconter ce qu'elles ont vécu à des ONG de femmes indépendantes agissant en toute confidentialité. En outre, contrairement aux pratiques observées à Monaco et en Andorre, le rapport du GREVIO sur la Turquie souligne que toutes les institutions publiques (notamment celles qui fournissent des services de soutien spécialisés) ont l'obligation juridique de signaler les violences ou les risques de violence aux services répressifs et judiciaires. Sachant que cette obligation peut dissuader les femmes victimes de demander de l'aide auprès des services spécialisés et peut les priver de la protection requise, le GREVIO a vivement encouragé les autorités turques à développer d'autres services de soutien spécialisés faciles d'accès, intégrés et/ou parallèles aux services publics, qui agissent dans l'intérêt des victimes et leur laissent le choix d'engager ou non des poursuites contre l'auteur des violences.

383. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 149. Voir également « Mapping Support Services for Victims of Violence Against women in line with the Istanbul Convention standards, Methodology, and tools » (Cartographie les services de soutien pour les victimes de violences à l'égard des femmes conformément aux normes de la Convention d'Istanbul - Méthodologie et outils), Liz Kelly. Chaire Roddick sur la violence à l'égard des femmes, London Metropolitan University, Strasbourg, décembre 2018.

384. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 106 ; la Belgique, paragraphe 125 ; Danemark, paragraphe 118 ; la Finlande, paragraphe 111 ; la France, paragraphe 149 ; l'Italie, paragraphe 151 ; Malte, paragraphe 114 ; le Monténégro, paragraphe 125 ; et la Turquie, paragraphes 167-168.

385. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 119 ; et la Suède, paragraphe 137.

386. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 107 ; la Belgique, paragraphe 125 ; l'Italie, paragraphe 151 ; le Portugal, paragraphe 136 ; et la Suède, paragraphe 136.

387. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 112-116 ; Monaco, paragraphes 71-76 ; et la Turquie, paragraphes 150-153 et 165-168.

Article 23 – Refuges

Introduction

264. Les refuges représentent une catégorie des services de soutien spécialisés prévus à l'article 22 de la convention. Leur objectif consiste à assurer un hébergement sûr et immédiat des victimes, à toute heure du jour et de la nuit. Les refuges n'apportent pas seulement un hébergement, mais aident aussi les femmes à faire face à leurs problèmes multiples et interdépendants, en leur permettant de retrouver leur estime de soi, et les aptitudes et capacités nécessaires à leur future vie indépendante. L'article 23 de la convention appelle à la mise en place de refuges en nombre suffisant pour fournir un logement temporaire approprié à toutes les victimes. Cependant, le nombre de refuges devrait dépendre des besoins réels. S'agissant des autres formes de violence, les refuges doivent répondre aux besoins spécifiques de soutien et de protection des victimes et le nombre de lieux disponibles dépendra des besoins.

Pratiques prometteuses

265. À la suite de la ratification de la convention par les États parties, le GREVIO a observé une augmentation du nombre de structures de soutien pour les victimes de violences à l'égard des femmes et de violences domestiques, ou l'amélioration des structures existantes. À titre d'exemple, le Portugal s'est efforcé de proposer une aide supplémentaire à des groupes de femmes spécifiques, en ouvrant un nouveau refuge pour les femmes victimes de violences domestiques qui appartiennent à la communauté LBTI³⁸⁸. Le Monténégro a décidé de remédier à la pénurie actuelle de refuges dans la partie nord du pays en finançant sur ce territoire un refuge dirigé par une ONG et agréé pour les victimes de violences domestiques³⁸⁹. Par ailleurs, le GREVIO a constaté une augmentation importante du nombre de refuges en Turquie pour les victimes d'actes de violence à l'égard des femmes³⁹⁰.

Difficultés

Nombre insuffisant de refuges pour les victimes de violences domestiques

266. Dans de nombreux cas, les rapports du GREVIO traitent conjointement les articles 22 et 23 et, par conséquent, les lacunes et les tendances mentionnées ci-dessus s'appliquent également à cette section. Bien que l'article 23 exige que les refuges fournissent un hébergement sûr et sécurisé aux victimes de toutes les formes de violence, les rapports du GREVIO mettent principalement l'accent sur les refuges destinés aux victimes de violences domestiques. Plusieurs rapports d'évaluation de référence du GREVIO, tels que ceux portant sur l'Italie et sur la France, soulignent les difficultés rencontrées pour comptabiliser le nombre de refuges et de lits effectivement disponibles dans le but d'offrir un logement sûr aux victimes, en notant des écarts entre les données fournies par les pouvoirs publics et celles fournies par la société civile³⁹¹. En fait, selon les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et sur la France, les pouvoirs publics ont intégré dans les chiffres les dispositifs d'hébergement d'urgence généralistes, non adaptés aux besoins des victimes de violences à l'égard des femmes fondées sur le genre³⁹².

267. Le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul préconise une capacité d'accueil de 1 famille pour 10 000 habitants³⁹³. Quasiment aucune Partie ne la respecte, si l'on excepte l'Autriche et Malte (celle-ci s'approchant de l'objectif fixé). Les rapports d'évaluation de référence sur la France et les Pays-Bas ont mis l'accent sur le manque d'hébergements d'urgence disponibles pour les femmes et leurs enfants³⁹⁴. En

388. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 133.

389. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 129.

390. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 169.

391. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphes 154-156 ; et l'Italie, paragraphes 146-151.

392. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 154-156.

393. Rapport explicatif, paragraphe 135.

394. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphes 154-156 ; et les Pays-Bas, paragraphes 159 et 165.

France, en effet, une grande partie des structures disponibles pour les victimes de violences domestiques ne sont pas des refuges destinés aux femmes mais des hébergements d'urgence créés au sein d'autres types de services (dédiés, par exemple, aux sans-abris), qui ne sont ni adaptés aux besoins des femmes victimes de violences fondées sur le genre ni aptes à les aider à se remettre des violences subies. À ce sujet, le GREVIO note que la création de places dans des structures généralistes ne saurait en aucun cas être considérée comme une mesure appropriée pour offrir un logement sûr aux victimes et à leurs enfants. Il exhorte donc notamment les autorités françaises : à reconnaître le principe qui exige que seul un hébergement dans des structures dédiées, non mixtes et spécialisées, est à même de satisfaire aux prérequis de la convention ; et à augmenter le nombre et/ou la capacité de telles structures pour répondre aux besoins de toutes les victimes, en veillant à ce que les femmes victimes et leurs enfants accueillis dans de telles structures bénéficient de conditions de vie adéquates et appropriées, ainsi que de services de soutien et d'autonomisation dispensés par des équipes pluridisciplinaires formées à la problématique des violences faites aux femmes. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a constaté que le nombre de places disponibles diminuait considérablement depuis l'adoption d'un nouveau modèle pour l'allocation des ressources aux refuges, qui vise à adapter la répartition des places d'hébergement à la demande. Or, s'il a été demandé à certaines régions de réduire le nombre de leurs places d'hébergement, celles auxquelles il a été demandé de les augmenter ne l'ont pas fait, d'où une baisse générale du nombre de places.

Difficultés d'accès à un hébergement sûr pour les femmes qui appartiennent à des groupes vulnérables ou ont des garçons

268. Dans la plupart des rapports d'évaluation de référence, des problèmes d'accès à un hébergement sûr ont été identifiés pour les victimes appartenant à des groupes vulnérables, telles que les femmes en situation de handicap ou les femmes âgées³⁹⁵. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Autriche et le Portugal, le GREVIO a relevé que les femmes ayant des problèmes de santé mentale n'étaient pas admises dans les refuges³⁹⁶ et, dans ses rapports sur l'Autriche, Malte et la Turquie, il a observé que les femmes ayant des antécédents de toxicomanie étaient exclues de ces refuges, faute de personnel doté des compétences requises dans ce domaine³⁹⁷. De la même façon, l'accès peut être fermé aux femmes ayant parmi leurs enfants des garçons dépassant un certain âge, comme l'indiquent les rapports du GREVIO sur l'Autriche, la Belgique, la Turquie et le Portugal³⁹⁸. Enfin, le GREVIO a fait observer que les femmes migrantes et demandeuses d'asile étaient exclues des refuges, dans ses rapports sur l'Autriche, la Belgique (où c'est le cas notamment pour les femmes en situation irrégulière de séjour, qui n'ont droit ni à un revenu ni à une aide publique), la France, le Portugal, la Serbie, l'Espagne et, indirectement, Malte³⁹⁹. Dans certaines de ces Parties, les modalités de financement des refuges excluent de fait l'hébergement de cette catégorie de femmes.

Obligation pour les victimes d'être adressées aux refuges par un organisme public

269. Parmi les préoccupations formulées par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Monténégro et Malte figure l'obligation pour les victimes d'être adressées aux refuges par un organisme public prestataire de services de soutien spécialisés⁴⁰⁰. Le GREVIO a en effet relevé que ce système pourrait dissuader les femmes de se faire connaître pour obtenir de l'aide, en raison d'un éventuel manque de confiance dans les autorités. En outre, cette obligation pourrait empêcher les victimes de déterminer elles-mêmes de quelle aide elles ont besoin. En conséquence, le GREVIO a vivement encouragé les autorités à faire en sorte que l'admission des victimes de violences domestiques dans les refuges ne soit plus soumise à l'avis d'un organisme tiers, en laissant notamment ces femmes se présenter de leur propre initiative.

395. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 105 ; l'Autriche, paragraphe 106 ; la Finlande, paragraphe 116 ; la France, paragraphe 154 ; l'Italie, paragraphe 148 ; Malte, paragraphe 117 ; les Pays-Bas, paragraphe 163 ; le Portugal, paragraphe 133 ; la Serbie, paragraphes 129-130 ; l'Espagne, paragraphe 163 ; et la Turquie, paragraphe 177.

396. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 105 ; l'Autriche, paragraphe 106 ; et le Portugal, paragraphe 133.

397. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 105 ; l'Autriche, paragraphe 106 ; Malte, paragraphe 117 ; et la Turquie, paragraphe 177.

398. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 106 ; la Belgique, paragraphe 123 ; et la Turquie, paragraphe 177.

399. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphes 106-107 ; la France, paragraphe 154 ; Malte, paragraphe 118 ; le Portugal, paragraphe 133 ; la Serbie, paragraphe 132 ; et l'Espagne, paragraphe 165.

400. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphes 37-38 ; et le Monténégro, paragraphes 40 et 43.

Article 24 – Permanences téléphoniques

Introduction

270. En vertu de l'article 24 de la convention, les Parties sont tenues de mettre en place à l'échelle nationale des permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, afin que les victimes bénéficient aisément et en toute confidentialité de services d'information et de conseils fournis par des professionnels qualifiés et dans les langues pertinentes à propos de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Des lignes téléphoniques dotées d'un numéro largement diffusé auprès du public, qui offrent soutien et conseils en situation de crise et orientent vers des services reposant sur le contact direct, sont un rouage central de tout système d'aide et de soutien relatif à toutes les formes de violence à l'égard des femmes⁴⁰¹.

Pratiques prometteuses

271. Plusieurs pays, tels que l'Albanie, la Finlande, Monaco, le Monténégro et la Serbie, ont mis sur pied des permanences téléphoniques nationales ces dernières années, alors que la Convention d'Istanbul entrerait en vigueur. Le Monténégro a établi une permanence téléphonique nationale unique pour les femmes et les enfants victimes de violences domestiques, qui est gratuite et disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, bien qu'elle ne s'adresse pas à toutes les victimes de violences à l'égard des femmes⁴⁰². En 2016, dans le cadre d'un accord conclu entre le Gouvernement et une ONG féministe, l'Albanie a aussi mis en place une permanence téléphonique pour les femmes victimes de violences à l'égard des femmes, couvrant tout le territoire, gratuite et disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept⁴⁰³. La Finlande a créé sa permanence téléphonique Nollalinja en 2016, à la suite de l'entrée en vigueur de la convention, et Monaco a lancé sa permanence téléphonique anonyme et gratuite pour les victimes d'actes de violence domestique⁴⁰⁴.

272. En Suède, la permanence téléphonique nationale sur la violence à l'égard des femmes (*Kvinnofridslinjen*) a pour mission spécifique de traiter toutes les formes de violence à l'égard des femmes, avec des travailleurs sociaux et des infirmiers formés et expérimentés qui orientent les appelants vers des services de soutien spécialisés au niveau local ; plus de la moitié des femmes en Suède connaissent l'existence de cette permanence⁴⁰⁵. En termes d'accessibilité, il convient également de mentionner la permanence téléphonique nationale espagnole sur les violences entre partenaires intimes, qui est disponible dans 52 langues et à laquelle les appelants en situation de handicap peuvent accéder au moyen de services d'interprétation visuelle, d'appels sous-titrés et d'un forum en ligne⁴⁰⁶.

Difficultés

Absence de permanences téléphoniques spécialisées et/ou de services disponibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre

273. Toutes les Parties ont établi une permanence téléphonique qui peut, à des degrés divers, fournir un soutien et des informations aux femmes victimes de violences fondées sur le genre ; toutefois, un grand nombre de ces lignes d'assistance ne satisfont pas suffisamment aux exigences énoncées à l'article 24 de la convention pour être considérées comme des permanences téléphoniques nationales à la disposition des victimes d'actes de violence à l'égard des femmes. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a expliqué que les permanences téléphoniques devaient cibler spécifiquement les femmes victimes de

401. Rapport explicatif, paragraphe 136.

402. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 132.

403. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 107.

404. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 118 ; et Monaco, paragraphe 82.

405. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 141.

406. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 165.

violences à l'égard des femmes et de violences domestiques, et que le personnel chargé de leur apporter informations et conseils devait être formé dans ces domaines. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur Malte, les Pays-Bas, le Portugal et la Turquie, le GREVIO a constaté que les Parties avaient mis en place diverses permanences téléphoniques d'urgence et de soutien, mais qu'aucune d'entre elles n'était adaptée aux besoins des femmes victimes d'actes de violence, ni spécialisée dans la prestation de conseils sur les différentes formes de violence liées au genre par un personnel qualifié⁴⁰⁷. Il a donc exhorté ces quatre pays à établir une permanence téléphonique destinée aux femmes victimes des différentes formes de violence entrant dans le champ d'application de la Convention d'Istanbul, dotée d'un personnel spécialisé et ayant reçu une formation sur toutes ces formes de violence.

274. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, la France ou Monaco, le GREVIO a relevé que les Parties géraient des permanences téléphoniques destinées aux victimes d'actes de violence fondée sur le genre, mais ne fournissaient pas des services vingt-quatre heures sur vingt-quatre, limitant ainsi sérieusement l'accès des victimes à des informations et à un soutien⁴⁰⁸. Au Portugal et en Andorre, les permanences téléphoniques nationales sont en principe accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, mais en dehors des heures de bureau, les appelants sont réorientés vers d'autres services téléphoniques d'urgence, assurés par des employés qui ne sont pas suffisamment formés en matière de violence à l'égard des femmes.

Lacunes dans le champ d'application des permanences téléphoniques nationales

275. Le GREVIO a également recensé des lacunes dans le champ d'application des permanences téléphoniques nationales en Albanie, en Finlande, à Malte, à Monaco, au Monténégro, au Portugal et en Espagne, où les permanences existantes se contentent d'apporter informations et soutien aux victimes d'actes de violence domestique⁴⁰⁹. La permanence téléphonique nationale récemment établie en Albanie a été conçue pour venir en aide aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Mais dans la pratique, elle est présentée comme une ligne d'urgence spécialisée dans l'aide aux victimes de la violence domestique⁴¹⁰. En Turquie, la seule permanence téléphonique consacrée aux victimes de violences domestiques et accessible dans tout le pays est gérée par une ONG qui n'a pas actuellement les moyens de répondre aux appels sans interruption⁴¹¹. En Finlande, bien que la permanence téléphonique nationale traite en principe toutes les formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique, elle semble se focaliser sur la violence entre partenaires intimes et il est difficile de déterminer dans quelle mesure elle définit la violence à l'égard des femmes, notamment la violence entre partenaires intimes, comme une violence fondée sur le genre⁴¹². Au Danemark, une permanence téléphonique nationale fournit des informations et un soutien aux victimes de violences domestiques, de violences dans les fréquentations amoureuses et de violences « liées à l'honneur », mais elle ne couvre ni le viol et les violences sexuelles, ni les MGF, ni le mariage forcé, ni l'avortement forcé et la stérilisation forcée⁴¹³. Il existe une permanence téléphonique spécifique pour les victimes de harcèlement, mais elle ne fonctionne que 16 heures par semaine⁴¹⁴.

Respect de la confidentialité des appels et de l'anonymat de tous les appelants

276. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur Malte et sur la Serbie, le GREVIO a soulevé certaines questions relatives à l'enregistrement des appels et aux risques que cela pose, pour ce qui est de respecter la confidentialité des appels et l'anonymat de tous les appelants⁴¹⁵. À Malte, l'identité de la victime est uniquement divulguée à la police en cas de danger imminent. Les données sont conservées pour servir de preuves si la victime souhaite porter plainte, et pour détecter d'éventuels schémas de comportement violent et les facteurs de risque. En Serbie, les enregistrements des appels sont conservés à la disposition des instances judiciaires. Le GREVIO a exprimé son inquiétude à ce sujet et rappelé que la Convention

407. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 121 ; les Pays-Bas, paragraphe 166 ; le Portugal, paragraphe 141 ; et la Turquie, paragraphe 181.

408. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 126 ; la France, paragraphe 158 ; et Monaco, paragraphe 82.

409. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 107 ; la Finlande, paragraphe 119 ; Malte, paragraphe 120 ; Monaco, paragraphes 82-85 ; le Monténégro, paragraphe 133 ; le Portugal, paragraphe 140 ; et l'Espagne, paragraphe 166.

410. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 107.

411. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 181.

412. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 120.

413. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 126.

414. *Ibid.*

415. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 136.

d'Istanbul exigeait de garantir la confidentialité et de respecter dûment l'anonymat des appelants. Il a précisé qu'il y avait de multiples façons de remplir cette obligation, sans aller jusqu'à l'interdiction totale de tout enregistrement de données relatives aux appelants. En revanche, il faut s'assurer que l'identité des appelants n'est en aucun cas dévoilée aux employés de la permanence téléphonique et que les données personnelles, à savoir toute information relative à une personne identifiée ou identifiable, sont dûment protégées contre tout accès, modification ou diffusion non autorisés.

Article 25 – Soutien aux victimes de violence sexuelle

Introduction

277. En vertu de l'article 25 de la convention, les Parties sont tenues de fournir un ensemble de services globaux aux victimes de violences sexuelles, notamment des soins médicaux immédiats et un soutien lié au traumatisme subi, associés à un examen médico-légal ainsi qu'à une thérapie et des conseils psychologiques à court et à long terme. Ces services devraient être assurés de façon appropriée par un personnel spécialisé et formé pour répondre aux besoins des victimes, de préférence dans des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles implantés en nombre suffisant dans tout le pays pour garantir leur facilité d'accès. Les centres qui accueillent les victimes de viols offrent généralement une aide durable sous forme de conseils et de thérapies, en proposant des entretiens individualisés, des groupes de soutien et la mise en relation avec d'autres services. Ils accompagnent également les victimes au cours des procédures judiciaires en leur offrant une aide légale de femme à femme ainsi qu'une aide pratique. D'autres centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles peuvent se spécialiser dans les soins médicaux immédiats, assurer des actes médico-légaux de haute qualité et intervenir en situation de crise. Ils se trouvent, par exemple, en milieu hospitalier pour pouvoir accueillir et examiner les victimes d'agressions sexuelles récentes, et les orienter vers les organisations spécialisées de la communauté pour la prestation d'autres services. Ils peuvent également se concentrer sur l'orientation immédiate et adéquate de la victime vers des organismes spécialisés afin que ceux-ci puissent fournir les soins nécessaires. Il est recommandé de mettre sur pied un centre comme ceux décrits ci-dessus pour 200 000 habitants⁴¹⁶.

Pratiques prometteuses

278. Avant que la Convention d'Istanbul n'entre en vigueur, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe n'avaient pas de services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violences sexuelles offrant un soutien médical, des examens médico-légaux, le stockage de données ADN et des conseils, conformément à l'article 25 de ladite convention. Les travaux de suivi du GREVIO ont montré que les Parties mentionnées ci-dessous ont mis sur pied de tels services ou augmenté le nombre de services existants. Le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique indique que trois centres de prise en charge des victimes de violences sexuelles (CPVS) ont vu le jour dans le pays et qu'un déploiement de CPVS est prévu à l'échelle de la nation. Ces centres reposent sur un modèle de collaboration multidisciplinaire et sur une approche holistique qui englobe des soins médicaux immédiats, un soutien psychologique lié au traumatisme subi, ainsi qu'un examen médico-légal destiné à recueillir des éléments de preuve qui pourront servir en cas de poursuites. Une fois les soins dispensés, la victime peut, si elle le souhaite, déposer une plainte et être auditionnée sur place par un policier. Elle bénéficie ainsi d'une forme de « guichet unique » qui permet de réduire considérablement tout risque de victimisation secondaire. De son côté, la Finlande a mis en place un centre d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles dans sa capitale et lance le déploiement de centres de ce type, accompagnés de centres de soutien satellites dans chaque province, pour combler les lacunes existantes en matière de prestation de services pour les victimes de viols et de violences sexuelles. La nécessité de disposer de centres d'aide d'urgence de qualité pour les victimes de violences sexuelles est de plus en plus reconnue, et des services de soutien ont été établis ou se sont multipliés dans plusieurs pays, y compris en Autriche et au Portugal⁴¹⁷.

416. Rapport explicatif, paragraphe 142.

417. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 100 ; et le Portugal, paragraphe 142.

279. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a salué la mise en place d'un réseau ultraspécialisé composé de 10 centres pour les victimes de viols et de violences sexuelles. Ces centres viennent en aide aux femmes et aux filles de plus de 15 ans victimes de violences sexuelles sous la forme de soins médicaux et d'un soutien lié au traumatisme subi, associés à des examens médico-légaux. Le GREVIO a noté que les victimes peuvent bénéficier de ces services à tout moment, même plusieurs années après avoir subi un acte de violence. Il a également observé que la procédure standard appliquée pour l'examen médical et médico-légal était la même pour toutes les victimes, qu'elles veuillent ou non faire un signalement aux autorités, et que des preuves étaient recueillies et conservées trois mois ou plus, si la victime en faisait la demande, afin de pouvoir être utilisées lors de futures procédures judiciaires, conformément aux normes établies à l'article 25⁴¹⁸.

280. En Turquie, le GREVIO a salué la création de 31 centres de suivi des enfants, qui sont des unités hospitalières spécialisées dans le soutien aux enfants victimes de violences sexuelles et/ou de mariages forcés. Les autorités turques envisagent actuellement de s'inspirer du modèle des centres de suivi des enfants pour créer des centres d'aide d'urgence destinés aux adultes victimes de viols et de violences sexuelles répondant aux exigences de l'article 25 de la convention.

Difficultés

Répartition des services de soutien spécialisés dans la violence sexuelle

281. Comme cela a déjà été mentionné dans le présent rapport, la violence domestique est la forme de violence la plus traitée dans la plupart des Parties évaluées, au détriment d'autres formes de violence, comme la violence sexuelle. À l'exception du Danemark, aucune Partie évaluée par le GREVIO ne respecte la proportion de 1 centre d'aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles pour 200 000 habitants. En Albanie, au Monténégro et en Turquie, le GREVIO a constaté qu'il n'existait aucun centre d'aide d'urgence pour répondre spécifiquement aux besoins des victimes de violences sexuelles⁴¹⁹. En Autriche, en Belgique, en France, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, en Serbie, en Espagne et en Suède, de tels centres existent, mais la plupart du temps, ils sont en nombre insuffisant pour assurer une couverture appropriée et un accès facile aux services pour les femmes victimes de violences sexuelles⁴²⁰. Le GREVIO mentionne régulièrement la nécessité de mettre en place des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles dans tous ces pays.

Défaillances dans les soins médicaux et les examens médico-légaux assurés à la suite de violences sexuelles

282. La majorité des pays n'offrent pas de services de soutien spécialisés dans la violence sexuelle, ou ceux-ci sont inégalement répartis. Et si les victimes bénéficient de soins médicaux et d'examen médico-légaux dans toutes les Parties évaluées, le système présente des défaillances. La plupart des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux portant sur l'Andorre, l'Italie, Malte, Monaco, le Monténégro, les Pays-Bas, la Serbie et la Turquie, mentionnent en effet la formation lacunaire ou le manque de sensibilité des professionnels qui assurent les soins médicaux et les examens médico-légaux⁴²¹. En outre, le GREVIO a noté l'absence de protocoles et de lignes directrices normalisés qui établiraient des procédures claires pour apporter des traitements et des soins aux victimes de violences sexuelles dans ses rapports d'évaluation de référence sur Malte, les Pays-Bas et l'Espagne⁴²².

418. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 121-124.

419. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 109 ; le Monténégro, paragraphe 135 ; et la Turquie, paragraphe 186.

420. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 100-101 ; la Belgique, paragraphes 130-131 ; la France, paragraphes 161 ; l'Italie, paragraphe 155 ; le Portugal, paragraphe 142 ; la Serbie, paragraphes 140 et 142 ; l'Espagne, paragraphe 175 ; et la Suède, paragraphes 143 et 144.

421. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 128 ; l'Italie, paragraphe 158 ; Malte, paragraphes 130 et 131 ; Monaco, paragraphe 87 ; le Monténégro, paragraphe 137 ; les Pays-Bas, paragraphe 174 ; la Serbie, paragraphe 143 ; et la Turquie, paragraphe 186.

422. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 131 ; les Pays-Bas, paragraphe 170 ; et l'Espagne, paragraphe 175.

283. D'autres défaillances ont été observées dans certains pays en matière de soins médicaux immédiats et d'examen médico-légaux. Par exemple, en France, à Malte et en Espagne, la collecte de preuves médico-légales est subordonnée au dépôt d'une plainte de la victime⁴²³. Les preuves ne sont donc pas systématiquement conservées pour les cas où les victimes souhaiteraient signaler l'infraction, même ultérieurement. En Belgique, à l'exception des hôpitaux dotés de CPVS, toutes les victimes ne disposent pas systématiquement, et indépendamment d'un dépôt de plainte, de l'accès à un examen gynécologique, pour recueillir les preuves d'un viol en vue d'engager des poursuites⁴²⁴. Dans le cas de la Serbie, en dehors de la province autonome de Voïvodine, où certains services spécialisés réalisent des examens médico-légaux, les victimes font appel à des médecins qui ne sont pas spécialisés dans les prélèvements médico-légaux et dont les certificats sont payants, ce qui ajoute une contrainte financière et un obstacle à l'accès des femmes à la justice⁴²⁵. Aux Pays-Bas, bien que la collecte de preuves médico-légales soit gratuite, les services de santé sont financés par une assurance et les victimes sont généralement tenues de payer une contribution personnelle. Cela représente une charge financière que toutes les femmes ne peuvent pas assumer, au point que certaines pourraient renoncer à chercher de l'aide⁴²⁶.

Kits pour viol

284. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Serbie et la Suède, le GREVIO a noté que des kits pour viol étaient disponibles dans les quelques centres d'aide d'urgence/services de soutien spécialisés en place, ou pouvaient être distribués aux médecins généralistes de garde dans d'autres milieux hospitaliers, afin qu'ils procèdent aux examens médico-légaux pertinents⁴²⁷. À cet égard, il a souligné que les professionnels chargés de faire ces examens devraient être spécialisés, et que des services de conseil et de soutien devraient être mis à disposition pour compenser l'absence de centres d'aide d'urgence spécialisés dans les violences sexuelles.

Suivi psychologique à long terme

285. Dans les Parties évaluées, le GREVIO a noté que les services proposant des soins médicaux immédiats et un traitement des traumatismes étaient beaucoup plus répandus que le suivi psychologique à long terme. Le constat s'est avéré particulièrement flagrant au Danemark, puisque le rapport y afférent se félicite du professionnalisme des centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles, mais souligne le nombre peu élevé de séances de suivi psychologique à long terme⁴²⁸. La nécessité de développer la prise en charge psychologique à long terme a également été relevée en Finlande, en France, en Serbie et en Suède⁴²⁹. Il semble, en effet, que les services de soutien proposés aux victimes de violences sexuelles soient généralement davantage axés sur l'urgence que sur le long terme⁴³⁰. Cela ne concorde pas avec la nature et la dynamique de cette forme de violence car, même à l'époque actuelle, la stigmatisation, la honte et la culpabilité pèsent encore si lourdement sur les victimes qu'elles tardent à chercher de l'aide pendant des jours, des semaines, des mois, voire des années.

Questions propres à certaines Parties

Possibilité pour les victimes de violences sexuelles de bénéficier de services de soutien, y compris lorsqu'elles souhaitent interrompre leur grossesse, dans les Parties où l'avortement est illégal

286. Dans ses récents rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre et sur Malte, le GREVIO a examiné dans quelle mesure les victimes de violences sexuelles pouvaient bénéficier de services de soutien, y compris lorsqu'elles souhaitaient interrompre leur grossesse⁴³¹. D'après ces rapports, plusieurs études européennes montrent qu'une proportion importante des femmes qui décident d'utiliser un contraceptif d'urgence ou de

423. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 161 ; Malte, paragraphe 125 ; et l'Espagne, paragraphe 172.

424. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 131.

425. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 142.

426. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 170.

427. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 124 ; la Serbie, paragraphe 141 ; et la Suède, paragraphe 143.

428. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 125.

429. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphes 125-126 ; la France, paragraphe 164 ; la Serbie, paragraphe 142, et la Suède, paragraphes 143 et 145.

430. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 122 et 126.

431. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 124-128 ; et Malte, paragraphes 127-130.

recourir à l'avortement, voire à plusieurs avortements successifs, ont subi des violences sexuelles, souvent exercées par un partenaire intime, actuel ou ancien⁴³². Sachant que, dans ces pays, le recours à l'avortement est une infraction pénale, même en cas de viol, le GREVIO a indiqué qu'il était nécessaire d'examiner, en se limitant au champ d'application de la convention, les conséquences de cette situation sur l'application de l'article 25. Les femmes victimes de violences sexuelles, y compris au sein de leur foyer, sont exposées à de nombreux risques concernant leur santé sexuelle et génésique, tels que les maladies sexuellement transmissibles, les grossesses non désirées, la mortinatalité, les complications obstétriques et le recours à des pratiques d'avortement non médicales. À ces effets préjudiciables s'ajoutent les atteintes au droit à l'autodétermination des femmes concernées lorsque les auteurs de violences les privent du libre choix en matière de procréation, notamment en les empêchant d'accéder à la contraception, en les obligeant à mener à terme une grossesse non désirée ou, au contraire, en les obligeant à interrompre une grossesse. Dans ces situations complexes, les femmes subissent de graves souffrances psychologiques liées à la violence sexuelle mais aussi à la contrainte exercée sur leurs droits en matière de procréation. Le GREVIO a noté que, la violence sexuelle ayant un impact direct sur la santé sexuelle et génésique des victimes, les services de soutien doivent tenir compte de ses conséquences pour traiter correctement le traumatisme de la victime et éviter qu'il ne produise des effets préjudiciables durant toute la vie de la victime. Il a exprimé sa préoccupation devant ces obstacles à l'autodétermination des victimes de viol, qui touchent particulièrement les femmes ayant peu d'autonomie financière et sociale. L'avortement restant un sujet très tabou dans ces pays, le GREVIO s'est également inquiété de ce que la crainte de la stigmatisation et de poursuites judiciaires ne décourage les victimes de violences sexuelles qui souhaitent interrompre leur grossesse de recourir aux services de soutien, y compris de soutien psychologique, dont elles ont besoin. Il a donc exhorté les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour garantir à toutes les victimes de violences sexuelles l'accès à des services de soutien spécialisés et à un soutien psychologique à plus long terme, en veillant à ce que le choix des femmes victimes de viol en matière de procréation ne constitue pas un obstacle.

Détection de cas de mariages précoces et forcés par le personnel médical

287. Des modifications apportées récemment à la loi sur les services de l'état civil en Turquie ont suscité certaines craintes, car elles autorisent la notification verbale des naissances ayant eu lieu sans l'assistance de personnel médical et risquent ainsi de créer une faille juridique encourageant les familles à faire pression sur les victimes de mariage précoce ou de viol pour qu'elles accouchent à domicile, afin d'éviter des poursuites. À ce sujet, le GREVIO a relevé que les nouvelles responsabilités conférées aux centres de santé et au personnel médical de signaler les naissances aux bureaux de l'état civil devraient également s'appliquer aux naissances qui ont lieu à domicile sans accompagnement médical, pour assurer la détection, par le personnel de santé, des cas de mariage précoce et potentiellement forcé⁴³³. Il a donc exhorté les autorités turques à assurer la détection, par le personnel de santé, des cas de mariage précoce et potentiellement forcé, même lorsqu'un accouchement se fait sans accompagnement médical et donne lieu à une notification verbale. En outre, il les a exhortées à mesurer les progrès accomplis dans ce domaine, en particulier en recueillant des données sur le nombre de cas de violence sexuelle et de mariage forcé observés par les centres de suivi de l'enfance et d'autres établissements de santé.

Article 26 – Protection et soutien des enfants témoins

Introduction

288. L'exposition à la violence et aux mauvais traitements physiques, sexuels ou psychologiques entre les parents ou d'autres membres de la famille a un impact grave sur les enfants. Elle nourrit chez eux la peur, est cause de traumatisme et nuit à leur développement. Des études montrent aussi que, souvent, les enfants qui assistent à l'agression de l'un de leurs parents par l'autre parent au domicile familial souffrent de problèmes d'ordre affectif, développent des troubles cognitifs et tendent à tolérer la violence, ce qui

432. Voir, par exemple, Citernes A. *et al.* (2015), « IPV and repeat induced abortion in Italy: A cross sectional study », *The European Journal of Contraception & Reproductive Health Care*, 20(5), 344-349 ; Öberg M. *et al.* (2014), « Prevalence of intimate partner violence among women seeking termination of pregnancy compared to women seeking contraceptive counselling », *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 93(1), 45-51 ; Pinton A. *et al.* (2017), « Existe-t-il un lien entre les violences conjugales et les interruptions volontaires de grossesses répétées ? », *Gynécologie, Obstétrique, Fertilité & Sénologie*, 45 (7-8), pp. 416-420 ; Lewis N. *et al.* (2018), « Use of emergency contraception among women with experience of domestic violence and abuse: a systematic review », *BMC Women's Health*, 18 (156).

433. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 185.

nécessite une prise en charge à long terme⁴³⁴. Pour cette raison, l'article 26 énonce l'obligation de veiller à ce que les services et l'assistance fournis à des victimes dont les enfants ont été témoins d'actes de violence prennent en compte les droits et les besoins de ces derniers. Cela s'applique surtout aux cas de violence domestique, mais il importe de garder à l'esprit que les enfants peuvent également être témoins d'autres formes de violence. Le terme d'« enfants témoins » fait non seulement référence aux enfants présents durant la commission de l'acte de violence et qui en sont les témoins directs, mais également à ceux qui sont exposés aux cris et autres bruits de violence alors qu'ils se cachent à proximité, ou qui sont exposés aux conséquences à plus long terme de cette violence. Il est important de reconnaître et de respecter le statut de victime des enfants qui sont témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, et leur droit de bénéficier d'un soutien. Le paragraphe 2 demande donc que soient mises en œuvre, si nécessaire, des actions psychosociales fondées sur les meilleures preuves disponibles, adaptées à l'âge et au stade de développement des enfants, afin de les aider à surmonter les traumatismes subis. Tous les services offerts doivent tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

289. Les rapports d'évaluation ont principalement, mais pas exclusivement, mis l'accent sur la protection et le soutien des enfants témoins de violences domestiques.

Pratiques prometteuses

290. De nombreuses Parties reconnaissent directement ou indirectement les effets préjudiciables de la violence domestique sur les enfants qui en sont témoins et imposent l'obligation d'informer les autorités compétentes, qu'il s'agisse de la municipalité, des services de protection de l'enfance ou de l'aide sociale à l'enfance, de tout soupçon ou de tout incident confirmé au cours duquel un enfant a été témoin ou a été directement victime de la violence⁴³⁵. Dans certains pays tels que le Monténégro et l'Italie, le GREVIO a observé que la commission d'actes de violence domestique en présence d'enfants engendre des peines aggravées⁴³⁶. En outre, en Italie également ainsi qu'aux Pays-Bas, la commission d'actes de violence à l'égard des femmes en présence d'un enfant est assimilée à une forme de maltraitance de l'enfant⁴³⁷. En Andorre, au Monténégro et en Turquie, la législation place sur un pied d'égalité les témoins de cette violence et les personnes ayant subi directement cette violence, et exige dans les deux cas que les organismes officiels assurent le même niveau de protection et de soutien⁴³⁸. À titre d'exemple, la législation andorrane définit comme des « victimes » toutes les femmes subissant des formes de violence fondée sur le genre ainsi que leurs enfants mineurs, aux fins de leur reconnaître le droit à un soutien social, psychologique et médical⁴³⁹. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, le GREVIO a salué la reconnaissance officielle du statut de victime pour les enfants témoins de violences entre partenaires intimes. Il a noté que les enfants relèvent de la protection et du soutien globaux prévus par la législation en vigueur s'ils sont mineurs ou s'ils sont placés sous la garde ou la tutelle d'une femme victime de violences entre partenaires intimes⁴⁴⁰.

Services de soutien spécialisés pour les enfants témoins

291. Considérant toutefois les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre pratique, dans son rapport sur l'Espagne, le GREVIO a salué la récente modification de l'article 156 du Code civil, qui supprime l'obligation d'obtenir le consentement des deux parents pour qu'un enfant puisse bénéficier d'un soutien et de conseils

434. « Problems associated with children's witnessing of domestic violence », Jeffrey L. Edleson, VAW Net, disponible à l'adresse http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf.

435. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 130 ; l'Autriche, paragraphe 116 ; le Danemark, paragraphe 131 ; la Finlande, paragraphe 128 ; l'Italie, paragraphe 159 ; Monaco, paragraphe 96 ; le Monténégro, paragraphe 140 ; les Pays-Bas, paragraphe 175 ; l'Espagne, paragraphe 178 ; et la Turquie, paragraphe 191.

436. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 159 ; et le Monténégro, paragraphe 140.

437. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 159 ; et les Pays-Bas, paragraphe 175.

438. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 140 ; et la Turquie, paragraphe 181. Dans le cas du Monténégro, il s'agit du Protocole pour l'action, la prévention et la protection dans le domaine de la violence familiale (ci-après le Protocole) qui énonce clairement que les témoins de violences domestiques et les personnes victimes de cette violence doivent être traités de manière égale.

439. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 130.

440. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 178.

psychologiques. Le parent violent ne peut donc plus empêcher ses enfants d'assister aux séances de soutien psychologique indispensables – un obstacle souvent rencontré par les enfants qui doivent recevoir un soutien psychologique⁴⁴¹.

292. Il convient également de mentionner le Danish Stalking Centre, qui offre un soutien psychologique aux enfants ayant été témoins des effets du harcèlement sur leur(s) parent(s)⁴⁴².

Mesures de protection spéciales pour les enfants témoins

293. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a noté avec satisfaction que les foyers pour enfants situés dans les cinq régions du Danemark offraient un soutien et un accompagnement psychologique aux enfants victimes d'agressions sexuelles. Leur environnement adapté peut être utilisé par les services répressifs pour interroger les enfants témoins de violences domestiques⁴⁴³.

Difficultés

Services de soutien spécialisés pour les enfants témoins dans les refuges

294. Malgré la prise de conscience des effets préjudiciables pour un enfant d'être témoin de violences, les rapports publiés à ce jour montrent clairement que la plupart des Parties ne donnent pas aux enfants un accès suffisant et approprié à des services spécialisés et adaptés à leur âge. Dans plusieurs Parties, notamment l'Autriche, la Turquie et la Finlande, ces services sont uniquement proposés dans les refuges et sont donc limités dans le temps : lorsque l'enfant quitte le refuge, il ne bénéficie plus de ces services de soutien spécialisés essentiels⁴⁴⁴. Dans d'autres Parties telles que les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie et la Suède, les refuges prennent en charge les enfants qui accompagnent leur mère, mais les services ne sont ni spécialisés ni adaptés pour tenir compte de leurs besoins spécifiques⁴⁴⁵. S'agissant du Portugal par exemple, le GREVIO a souligné le manque de personnel spécialisé pour répondre aux besoins des enfants et/ou des difficultés d'accès aux écoles ; il a donc exhorté les autorités à étoffer les services de soutien spécialisés pour les enfants, notamment dans les refuges⁴⁴⁶. Pour ce qui est de la Belgique, le GREVIO a noté dans son rapport d'évaluation de référence que les mesures prises en faveur des enfants restaient à l'initiative de chaque maison d'accueil, sans aucune aide structurelle de l'État⁴⁴⁷.

Services de soutien spécialisés en dehors des refuges

295. Le GREVIO a observé que l'accès à des services de soutien en dehors des refuges était encore plus limité. Dans son rapport d'évaluation de référence, il a observé que Malte ne disposait pas de services spécialisés pour les enfants victimes de violences domestiques et que des temps d'attente extrêmement longs avaient été signalés pour l'accès aux services de suivi psychologique, y compris pour les enfants⁴⁴⁸. Il a donc vivement encouragé les autorités à mettre en place des services spécialisés pour les enfants qui sont victimes ou témoins de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, tels que des services de conseil psychosocial adaptés à l'âge. Dans certaines Parties telles que l'Autriche, la Finlande, la France, le Monténégro et l'Espagne, des services de consultation spécialisés pour les enfants qui sont des victimes directes ou indirectes de la violence sont effectivement mis à disposition, la plupart du temps par des organisations de soutien spécialisé des femmes. Le GREVIO a cependant déploré des ressources financières trop limitées pour assurer une assistance rapide et pérenne et/ou une couverture nationale insuffisante, et donc exhorté/vivement encouragé les autorités à faire en sorte que les enfants témoins de toute forme de violence puissent bénéficier de conseils psychologiques adaptés à leur âge, dans tout le pays, et dans des conditions apportant des garanties de pérennité et de qualité/ ou à renforcer les ressources financières⁴⁴⁹.

441. *Ibid.*

442. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 130.

443. *Ibid.*

444. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 118 ; le Danemark, paragraphe 131 ; la Finlande, paragraphe 128 ; et la Turquie, paragraphe 192.

445. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 135 ; les Pays-Bas, paragraphe 177 ; la Serbie, paragraphe 145 ; et la Suède, paragraphe 147.

446. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 137.

447. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 134.

448. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 135.

449. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 117 ; la Finlande, paragraphe 129 ; la France, paragraphe 165 ; le Monténégro, paragraphe 143 ; et l'Espagne, paragraphe 179.

296. D'autres services de soutien généraux, tels que les services sociaux et les services de protection de l'enfance, peuvent apporter soutien et protection aux enfants victimes de violences domestiques. Dans ses rapports d'évaluation de référence, y compris ceux portant sur la France et sur l'Italie, le GREVIO a expliqué que les prestataires des services de soutien généraux n'avaient pas toujours la formation ou l'expertise requises pour soutenir et protéger les enfants victimes de violences domestiques⁴⁵⁰. Il a donc notamment exhorté les autorités à intensifier leurs efforts pour sensibiliser les professionnels concernés, comme les travailleurs sociaux, les professionnels du droit et de la santé, et les psychologues, des effets préjudiciables pour les enfants des violences dont ils sont témoins et permettre à ces enfants d'accéder à des services de soutien appropriés, adaptés à leur âge, qui reposent sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Garantir la protection des femmes victimes de violences fondées sur le genre comme mesure prioritaire pour la sécurité des enfants / manque de compréhension fondée sur le genre de la violence domestique

297. Le GREVIO a observé que de nombreuses Parties ne garantissent pas la protection des femmes victimes de violences fondées sur le genre comme mesure prioritaire pour la sécurité des enfants, et interprètent l'intérêt supérieur de l'enfant de façon très restrictive. À ce sujet, il a souligné que la sécurité des enfants était étroitement liée à celle des adultes et que le fait d'aider les femmes victimes de violences domestiques à trouver une protection sûre était tout aussi bénéfique pour les enfants. Le processus de guérison est grandement favorisé lorsque les enfants peuvent rester à leur domicile, auprès des personnes auxquelles ils sont attachés. Par conséquent, le GREVIO préconise de mettre en place une protection pour le parent victime de violences comme mesure prioritaire, avant d'envisager toute autre solution de protection de l'enfant⁴⁵¹. Au Danemark, en revanche, l'éloignement de l'enfant du domicile familial et donc, de sa mère, fait toujours partie des options possibles⁴⁵². De la même façon, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Turquie et la Serbie, le GREVIO a relevé la pratique qui consiste à placer l'enfant chez un autre membre de la famille ou dans une famille d'accueil⁴⁵³. Il a donc notamment exhorté les autorités à veiller à ce que les enfants témoins de violences domestiques reçoivent conseils et soutien, tout en assurant leur sécurité pour qu'ils puissent rester avec le parent non violent, de préférence chez eux.

298. Dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux portant sur l'Italie et sur la France, le GREVIO a indiqué que le mode de la garde partagée pouvait faire obstacle au soutien et à la protection des enfants témoins/victimes de violences domestiques ; dans certains cas, cette pratique judiciaire courante permet en effet à l'auteur des violences d'interdire qu'un enfant bénéficie de conseils. Pour en savoir plus sur le choix d'accorder la garde partagée dans les affaires de violences domestiques, voir *Chapitre V, Article 31, Difficultés*⁴⁵⁴.

Article 28 – Signalement par les professionnels

Introduction

299. L'article 28 a pour but de veiller à ce que les règles de confidentialité imposées par le droit interne à certains professionnels ne constituent pas un obstacle à la possibilité, dans les conditions appropriées, d'adresser un signalement aux organisations ou autorités compétentes s'ils ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence a été commis et que de nouveaux actes graves de violence sont à craindre. Cet article a été évalué dans 10 des 17 rapports d'évaluation de référence du GREVIO⁴⁵⁵.

450. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 169 ; et l'Italie, paragraphe 161.

451. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 133.

452. *Ibid.*

453. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Serbie, paragraphe 145 ; et la Turquie, paragraphe 193.

454. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 166 ; et l'Espagne, paragraphe 178. Dans le cas de l'Espagne, des changements juridiques ont été adoptés pour faire en sorte qu'aucune autorisation ne soit attendue du parent violent. Toutefois, comme l'a fait remarquer le GREVIO, « les parents violents [doivent] toujours être informés de toute séance de soutien psychologique proposée à leur enfant, ce qui laisse les femmes et les enfants eux-mêmes dans la crainte de représailles s'ils choisissent de bénéficier de conseils. Leur sécurité peut aussi s'en trouver menacée, en particulier lorsque des droits de visite ont été accordés. » - paragraphe 178.

455. Notamment ceux portant sur l'Andorre, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, Monaco, le Monténégro, les Pays-Bas, la Serbie et l'Espagne.

Pratiques prometteuses

300. Après que la Finlande a ratifié la convention, et pour améliorer la prévention des homicides, en particulier au sein de la famille, des modifications ont été apportées en 2015 à la loi sur la situation et les droits de l'usager des services de protection sociale ainsi qu'à la loi sur la situation et les droits du patient. L'objectif consistait à permettre aux professionnels qui étaient auparavant tenus au respect des règles de confidentialité de prévenir les organismes officiels lorsqu'ils craignent que la vie d'une femme ou d'un enfant ne soit menacée en raison de violences domestiques⁴⁵⁶.

Difficultés

Exceptions aux règles de confidentialité permettant le signalement par les professionnels

301. Tout comme la Finlande, Monaco a modifié le cadre juridique régissant le signalement par les professionnels, en autorisant la divulgation du secret professionnel lorsque la victime est mineure ou n'est pas en mesure de se protéger elle-même en raison de son âge, ou de son incapacité physique ou psychique. Dans ces cas de figure, les professionnels sont autorisés à informer les autorités administratives ou judiciaires compétentes des cas portés à leur attention de privations ou d'abus de telles personnes. Dans tous les autres cas, la victime doit donner son consentement au signalement des faits. À cet égard, le GREVIO a relevé que la règle générale qui s'applique aux victimes de viols ou d'agressions sexuelles et qui est officialisée sous la forme d'un protocole est le respect de leur autonomie. Ce protocole n'intègre pas le concept de danger imminent qui permettrait aux professionnels d'outrepasser le consentement de la victime lorsqu'une femme est en grave danger. Il a donc encouragé les autorités à uniformiser et/ou formaliser les circonstances appelant à un signalement des professionnels dans les situations de grave danger indépendamment du consentement de la victime, qu'elle soit majeure ou mineure⁴⁵⁷.

Obligation de signalement par les professionnels dans certains cas

302. La principale lacune relevée par le GREVIO dans les rapports qui traitent de ce thème tient au fait que, dans de nombreuses Parties, la législation en vigueur exige que certains professionnels/fonctionnaires, notamment les professionnels de santé, signalent les actes de violence aux services répressifs, indépendamment du consentement de la victime. Comme l'analyse dans le détail la section du présent rapport consacrée à l'article 18, *Interdiction de subordonner l'accès des victimes aux services à leur volonté de porter plainte ou de témoigner contre l'auteur de l'infraction*, le GREVIO a noté que le fait d'imposer une obligation de signalement aux professionnels ne contrevenait pas à l'article 28 de la Convention d'Istanbul ; toutefois, une obligation générale de signalement peut rendre plus difficile la prestation de services de soutien centrés sur la victime et sensibles au genre, qui respectent l'autonomie des victimes. Cette situation d'obligation de signalement des violences à l'égard des femmes, imposée par la loi aux professionnels/fonctionnaires au risque de compromettre la recherche d'aide par les victimes, a également pu être constatée en Andorre, en Italie, à Malte, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Serbie, en Espagne et en Turquie⁴⁵⁸.

Questions propres à certaines Parties

303. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a relevé qu'en France, seuls les professionnels relevant de la fonction publique ont l'obligation de signaler les crimes et délits dont ils ont connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Les autres professionnels, et notamment les médecins exerçant une profession libérale, sont libérés du secret professionnel et peuvent signaler les violences sous certaines conditions. Le GREVIO a toutefois souligné le très faible nombre de signalements des cas de violence par des professionnels et indiqué que cela s'expliquait peut-être par la nécessité d'améliorer la formation des professionnels en matière d'identification des victimes de violences et des liens entre la violence entre partenaires intimes et la violence à l'égard des enfants⁴⁵⁹.

456. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 134.

457. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 88-93.

458. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 134 ; l'Italie, paragraphe 164 ; Malte, paragraphe 138 ; le Monténégro, paragraphes 146-147 ; Serbie, paragraphe 148 ; l'Espagne, paragraphe 181 ; et la Turquie, paragraphes 150 et 153.

459. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 171.



CHAPITRE V

DROIT MATÉRIEL

Droit civil

Article 29 – Procès civil et voies de droit

Introduction

304. En vertu de l'article 29, les Parties doivent fournir aux victimes des recours civils adéquats à l'encontre de l'auteur de l'infraction (article 29, paragraphe 1) ainsi qu'à l'encontre des autorités étatiques ayant manqué à leur devoir d'agir avec la diligence voulue pour prendre des mesures de prévention, pour enquêter sur les actes de violence couverts par le champ d'application de la convention et pour les punir (article 29, paragraphe 2). L'article 29, paragraphe 2, est donc étroitement lié à l'article 5, paragraphe 2, qui consacre le principe général selon lequel les Parties doivent agir avec la diligence voulue à l'égard des actes couverts par le champ d'application de la convention et commis par des acteurs non étatiques. Le non-respect de cette obligation peut engager la responsabilité juridique, et le droit privé doit offrir des recours pour appréhender ce manquement. Ces recours incluent, entre autres, des actions civiles en dommages et intérêts pour imprudence et faute lourde. L'étendue de la responsabilité civile des autorités étatiques demeure régie par le droit interne des Parties, qui auront la liberté de décider quel type de comportement imprudent est passible de poursuites⁴⁶⁰.
305. Comme l'analyse du GREVIO relative à l'article 29 de la convention porte essentiellement sur les recours civils contre les autorités étatiques ayant manqué à leur devoir d'agir avec la diligence voulue pour prendre des mesures de prévention, pour enquêter sur les actes de violence couverts par le champ d'application de la convention et pour les punir, la présente section sera consacrée à ce volet-là de l'article. Les mesures de droit civil contre l'auteur des violences, par exemple les ordonnances d'urgence d'interdiction ou les ordonnances de protection, sont généralement analysées dans les sections des rapports d'évaluation de référence du GREVIO qui sont consacrées aux articles 52 et 53, et seront ici donc examinées dans ces mêmes sections⁴⁶¹.

460. Rapport explicatif, paragraphe 162.

461. S'agissant des conclusions du GREVIO relatives aux mesures de droit civil à l'encontre de l'auteur des violences, telles que les ordonnances d'urgence d'interdiction et les ordonnances d'injonction ou de protection, voir le *Chapitre VI, articles 52 et 53*.

Pratiques prometteuses

306. Le GREVIO a noté avec satisfaction dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, le Monténégro et la Serbie, qu'il existait dans ces Parties des infractions pénales permettant de veiller à l'exécution des obligations professionnelles avec la diligence voulue, et de punir notamment l'inaction ou la négligence dans l'exécution des fonctions officielles et autre comportement inapproprié dans l'exercice d'une fonction officielle⁴⁶². En Suède, une nouvelle disposition légale permet aux personnes physiques ou morales d'obtenir des dommages et intérêts de la part de l'État ou d'une municipalité pour violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁴⁶³. Dans son rapport sur l'Espagne, le GREVIO s'est félicité que le médiateur espagnol mène systématiquement des enquêtes de sa propre initiative dans toutes les affaires de violence ayant entraîné le décès d'une femme ou de ses enfants, et que ses enquêtes aient permis de montrer que les réponses du système de justice pénale étaient dans certains cas inappropriées⁴⁶⁴. Le GREVIO s'est également félicité que la loi organique espagnole 1/2004, relative aux mesures de protection intégrées contre la violence fondée sur le genre, ait consacré le principe de la diligence voulue en ce qui concerne la violence entre partenaires intimes, et que les agents publics, notamment ceux qui travaillent dans le système de justice pénale, aient pleinement conscience des implications de ce principe et les comprennent. Le GREVIO a toutefois rappelé qu'il était nécessaire d'étendre la reconnaissance de ce principe à toutes les autres formes de violence relevant du champ d'application de la convention⁴⁶⁵.

Difficultés

Conditions exigeantes

307. Bien qu'en application de la convention, les Parties ont la liberté de décider quelles voies de recours sont proposées et quel type de comportement est passible d'une sanction en droit interne (imprudence/faute lourde), le GREVIO s'est dit préoccupé lorsque le droit interne impose des conditions très exigeantes, et requiert que l'action ou l'inaction soit illégale. C'est le cas en Autriche, où il est exigé que les agents de l'État aient commis un acte illégal intentionnellement et à mauvais escient⁴⁶⁶. Le GREVIO a noté dans son rapport d'évaluation de référence sur ce pays qu'il était très difficile de prouver qu'une personne avait commis un acte illégal, en particulier car les tribunaux tendent à reconnaître aux agents de l'État une grande marge d'appréciation et car les mesures de protection ne sont pas décidées par un seul ou une seule fonctionnaire mais sont le résultat d'une succession d'actions. À ce propos, le GREVIO a invité les autorités autrichiennes à envisager de recourir aux mesures disciplinaires prévues à l'encontre de fonctionnaires qui commettent une faute ou omettent de prendre les mesures appropriées dans des affaires de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique. En Italie, s'il est possible de déposer un recours contre des agents des services répressifs, des travailleurs sociaux et des agents des services judiciaires pour mauvaise gestion des affaires de violence à l'égard des femmes, c'est seulement pour fautes lourdes ou non-respect délibéré de l'obligation de protéger la vie, et le recours doit être déposé auprès du Premier ministre après épuisement de tous les autres moyens de recours disponibles⁴⁶⁷. Par conséquent, le GREVIO a souligné que l'obligation découlant de l'article 29 ne devait pas être considérée comme étant limitée à la négligence grave ou au non-respect délibéré par les services judiciaires de l'obligation de protéger la vie, et il a exhorté les autorités italiennes à prendre des mesures pour combler le vide législatif causé par l'absence de recours civils effectifs contre toute autorité étatique ayant manqué à son devoir de prendre les mesures de prévention ou de protection nécessaires dans le cadre de ses compétences⁴⁶⁸.

462. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 137 ; le Monténégro, paragraphe 155 ; et la Serbie, paragraphe 156.

463. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 153.

464. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 188.

465. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 26-27.

466. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 123.

467. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 170.

468. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 170 et 172.

Mise en œuvre insuffisante des recours civils

308. Il s'est par ailleurs avéré que, chez les Parties ayant fait l'objet d'une évaluation, les recours civils existants contre les autorités étatiques pour non-respect de leur obligation d'agir avec la diligence voulue tendaient à ne pas être dûment mis en œuvre. Dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Albanie, l'Andorre, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas et la Turquie, le GREVIO a constaté que les recours n'étaient que peu utilisés voire pas du tout⁴⁶⁹. Faute d'information, les États ne parviennent pas à évaluer les raisons qui empêchent les victimes d'avoir accès à ces recours. Par conséquent, le GREVIO a invité ces autorités à collecter des données sur le nombre de recours civils intentés par des femmes victimes de violences et sur leur issue, à identifier les principales raisons empêchant les victimes d'accéder à ces recours et, à la lumière de ces données, à prendre des mesures pour s'attaquer à ces causes⁴⁷⁰.
309. Par ailleurs, le GREVIO a constaté dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Albanie, l'Andorre, Malte, le Monténégro, la Suède et la Turquie, une faible sensibilisation du public à l'égard des mécanismes de recours existants et/ou des mesures légales en vigueur⁴⁷¹. C'est pourquoi dans ses conclusions le GREVIO a exhorté/encouragé vivement les autorités à faire en sorte que les victimes soient informées de la responsabilité civile des agents de l'État et des recours dont elles disposent⁴⁷².
310. Afin de s'assurer que les agents de l'État respectent leur obligation d'agir avec diligence, le GREVIO a exhorté/encouragé vivement les autorités, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, l'Albanie, l'Espagne, le Monténégro et la Serbie, à énoncer clairement le principe de la responsabilité civile des agents publics dans les codes de conduite, à imposer des mesures disciplinaires et/ou à dispenser les formations nécessaires à ces agents⁴⁷³.

Collecte de données insuffisante

311. Les rapports du GREVIO ont régulièrement souligné que les données collectées sur l'utilisation des recours existants et sur leur issue étaient insuffisantes pour suivre les progrès accomplis dans ce domaine ainsi que pour repérer et supprimer les obstacles auxquels les victimes sont confrontées. Plusieurs pays, parmi lesquels ceux qui sont mentionnés dans la sous-section *Mise en œuvre insuffisante des recours civils*, ainsi que la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France et la Serbie, n'étaient pas en mesure de fournir au GREVIO des données statistiques sur le nombre de demandes de réparation déposées par des femmes victimes et sur leur issue⁴⁷⁴, sur le nombre de recours (France)⁴⁷⁵ ou sur la question de savoir si les victimes de toutes les formes de violence utilisent les recours disponibles (Malte)⁴⁷⁶. Le GREVIO a par conséquent encouragé vivement/exhorté les autorités à, entre autres, suivre les progrès accomplis dans ce domaine en conservant des données sur le nombre de recours civils et sur leur issue.

Questions propres à certaines Parties

312. Un problème qui n'a été évoqué que dans le rapport d'évaluation de référence sur le Monténégro est celui de la clémence dont ont bénéficié des agents des services répressifs ayant commis des actes de violence à l'égard des femmes mais écopé de mesures disciplinaires et d'amendes plutôt que de sanctions pénales, ce qui leur a permis de continuer d'exercer leurs fonctions⁴⁷⁷. En Suède, la situation des femmes migrantes a été mise en avant au titre de l'examen des obstacles financiers et linguistiques empêchant les femmes de poursuivre les acteurs étatiques⁴⁷⁸.

469. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 113 ; l'Andorre, paragraphe 141 ; la Finlande, paragraphe 138 ; les Pays-Bas, paragraphe 188 ; et la Turquie, paragraphe 202.

470. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 113 ; et la Turquie, paragraphe 203.

471. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 114 ; l'Andorre, paragraphes 141 et 142 ; Malte, paragraphes 144-146 ; le Monténégro, paragraphe 156 ; la Suède, paragraphes 152 et 156 ; et la Turquie, paragraphe 203.

472. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 114 ; l'Andorre, paragraphe 142 ; Malte, paragraphe 146 ; la Suède, paragraphe 156, et la Turquie, paragraphe 203.

473. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 113 ; l'Autriche, paragraphe 127 ; l'Espagne, paragraphe 190 ; et le Monténégro, paragraphe 159.

474. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 142 ; la Belgique, paragraphe 141 ; le Danemark, paragraphe 140 ; l'Espagne, paragraphe 190 ; la France, paragraphe 175 ; Malte, paragraphe 146 ; la Serbie, paragraphe 159 ; et la Turquie, paragraphe 203.

475. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 176.

476. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 146.

477. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 157.

478. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 152.

313. Les manquements récurrents de la Turquie à son obligation d'agir avec la diligence voulue pour faire respecter la CEDH ont donné lieu à plusieurs affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme. Celles-ci concernaient plus précisément le manquement des agents de la police et de la justice à leur devoir de protection des victimes ainsi que de prévention et de sanction de la violence à l'égard des femmes⁴⁷⁹. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a souligné que, d'après les données recueillies, lorsque des femmes s'adressent aux services répressifs après avoir été victimes de violence domestique à caractère physique et/ou sexuel de la part de leur partenaire intime, dans plus de 80 % des cas leur déclaration n'est pas enregistrée, et dans environ 60 % des cas les agents des services répressifs ne les orientent pas vers les services de soutien et ne signalent pas l'affaire au parquet ou aux tribunaux⁴⁸⁰.

Article 30 – Indemnisation

Introduction

314. L'article 30 énonce le droit d'obtenir une indemnisation pour les préjudices subis en conséquence de l'une des infractions établies conformément à la Convention d'Istanbul. Le premier paragraphe établit le principe qui veut qu'en tant que principal responsable des préjudices engendrés, l'auteur des violences soit tenu d'en assurer la réparation (indemnisation principale), tandis que le deuxième paragraphe établit une obligation subsidiaire pour l'État d'assurer une indemnisation (indemnisation accessoire). Le paragraphe 3 vise à garantir l'octroi de l'indemnisation dans un délai raisonnable.
315. Normalement, l'indemnisation principale est accessible aux femmes victimes de violence dans toutes les Parties ayant fait l'objet d'une évaluation, soit durant la procédure pénale, soit dans le cadre d'un procès civil distinct. Pour ce qui concerne l'indemnisation par l'État, il convient de noter que l'article 30, paragraphe 2, peut faire l'objet de réserves et que sur les 17 Parties évaluées jusqu'à présent par le GREVIO, quatre en ont émis une, à savoir l'Andorre, Malte, Monaco et la Serbie⁴⁸¹. Le GREVIO a fait observer que les autorités de ces Parties étaient tenues d'expliquer les motifs de la réserve qu'elles ont émise à l'expiration de la période de validité de cette dernière et avant son renouvellement⁴⁸². En outre, trois Parties n'ont pas mis en place de système d'indemnisation par l'État et n'ont pas non plus émis de réserves : l'Albanie, le Monténégro et la Turquie, ces deux derniers pays ayant toutefois rédigé un projet de loi sur ce point⁴⁸³. Les dix autres Parties ayant fait l'objet d'une évaluation proposent bien aux femmes victimes de violence une indemnisation accessoire⁴⁸⁴.

Pratiques prometteuses

316. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Monténégro, le GREVIO a constaté que pour veiller à ce que les victimes puissent avoir accès à l'indemnisation principale, le pays proposait une aide juridique gratuite aux victimes de violences domestiques et les dispensait des frais de justice⁴⁸⁵. En Suède, en revanche, l'indemnisation accessoire peut être accordée en cas de souffrance physique aussi bien que psychologique, sans conditions de sévérité de l'infraction pénale⁴⁸⁶. Par ailleurs, les enfants témoins de violences commises contre leur mère ou leur père par un partenaire intime ont spécifiquement droit à une indemnisation par l'État si les actes ont porté atteinte à la confiance que l'enfant éprouvait pour une personne avec laquelle il entretenait une relation étroite. Le GREVIO a salué de façon appuyée cette reconnaissance forte de la souffrance des enfants qui sont témoins de violences domestiques.

479. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 27.

480. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphes 32 et 33.

481. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 144 ; Malte, paragraphe 148 ; Monaco, paragraphe 104 ; et la Serbie, paragraphe 164.

482. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 150 ; Monaco, paragraphe 105 ; et la Serbie, paragraphe 165.

483. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 115 ; le Monténégro, paragraphe 161 ; et la Turquie, paragraphe 204.

484. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 130 ; la Belgique, paragraphe 143 ; le Danemark, paragraphe 143 ; l'Espagne, paragraphe 194 ; la Finlande, paragraphe 141 ; la France, paragraphe 177 ; l'Italie, paragraphe 177 ; les Pays-Bas, paragraphe 194 ; le Portugal, paragraphe 155 ; et la Suède, paragraphe 158.

485. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 160.

486. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 158-160.

Données insuffisantes

317. En ce qui concerne l'indemnisation principale aussi bien que l'indemnisation accessoire, les données collectées par les autorités et mises à la disposition du GREVIO sont insuffisantes. En fait, dans la plupart des Parties ayant fait l'objet d'une évaluation, le GREVIO a noté qu'il n'y avait que peu d'informations, voire pas du tout, sur la mesure dans laquelle les victimes reçoivent une indemnisation dans la pratique, ce qui rend difficile l'évaluation de l'efficacité des mécanismes d'indemnisation⁴⁸⁷.

Indemnisation principale : insuffisances dans les procédures pénales

318. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a repéré des insuffisances liées à une approche restrictive de l'indemnisation principale dans le cadre des procédures pénales. En Albanie, par exemple, l'indemnisation est limitée au préjudice économique⁴⁸⁸. À Malte, en revanche, l'indemnisation du préjudice moral est prévue mais uniquement pour les catégories d'infractions passibles d'une peine d'au moins trois ans de prison, ce qui exclut a fortiori le versement de dommages-intérêts pour un préjudice moral lié à nombre des infractions dont traite la Convention d'Istanbul⁴⁸⁹. Au Monténégro, une demande d'indemnisation ne peut être déposée que si ça ne retarde pas notablement la procédure⁴⁹⁰. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur les Pays-Bas et le Portugal, ayant noté avec préoccupation que pour obtenir réparation, la victime devait tenter une action en réparation dans un délai précis, le GREVIO a encouragé les autorités à notamment éliminer tout obstacle *de jure* et *de facto* empêchant les femmes victimes de violence de demander réparation⁴⁹¹.

319. Outre les insuffisances susmentionnées, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a noté avec préoccupation qu'afin de pouvoir obtenir réparation, les victimes devaient devenir parties à la procédure pénale. Il a fait observer à cet égard que cela signifiait qu'elles étaient tenues de venir étayer l'action du parquet avec un témoignage et de fournir des preuves à l'appui, ce qui déplaçait l'attention des tribunaux de la conduite du délinquant à celle de la victime⁴⁹². Le GREVIO a dit craindre en particulier qu'une victime faisant la démarche positive de se constituer partie civile à un procès pénal fût alors aux prises avec le stéréotype persistant selon lequel une victime « fiable » est fragile, passive et peu disposée à demander réparation, l'action pouvant alors la confronter à une certaine incrédulité, puis, fréquemment, à une victimisation secondaire. Par ailleurs, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et les Pays-Bas, le GREVIO a également constaté au sein des services judiciaires la présence de stéréotypes ayant un impact négatif sur l'évaluation de la crédibilité des victimes. Il a donc encouragé vivement les autorités à notamment prendre des mesures pour faciliter l'accès des victimes à une indemnisation dans les procédures civiles et pénales et à veiller à ce que cette réparation soit rapidement attribuée et proportionnée à la gravité du préjudice subi.

Indemnisation principale : insuffisances dans les procédures civiles

320. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a recensé un certain nombre d'obstacles auxquels les victimes sont confrontées lorsqu'elles demandent réparation dans le cadre d'une procédure civile. Il a notamment évoqué les frais de justice élevés dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, l'Albanie, l'Italie et la Serbie⁴⁹³, l'impossibilité de demander réparation dans le cadre des procédures familiales à Malte⁴⁹⁴, ainsi que les exigences élevées en matière de preuve et les retards en Italie. Le GREVIO a souligné dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie que la pratique des tribunaux pénaux consistant à renvoyer les demandes de réparation devant les tribunaux civils créait des difficultés pour les victimes à cause de la longueur des procès civils et de leur incertitude ; les procédures civiles exigent souvent en effet de nouveaux témoignages et de nouvelles confrontations avec les auteurs de violences, ce qui peut être

487. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 115 ; l'Andorre, paragraphe 143 ; le Danemark, paragraphe 144 ; la Finlande, paragraphe 141 ; la France, paragraphe 177 ; Malte, paragraphe 147 ; le Monténégro, paragraphe 160 ; la Serbie, paragraphe 162 ; la Suède, paragraphe 161 ; et la Turquie, paragraphe 204.

488. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 115.

489. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 147.

490. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 160.

491. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 193 ; et sur le Portugal, paragraphe 154.

492. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 175.

493. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 115 ; l'Autriche, paragraphe 131 ; l'Italie, paragraphe 176 ; et la Serbie, paragraphe 162.

494. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 147.

traumatisant pour les victimes, et qui entraîne des coûts et des délais supplémentaires⁴⁹⁵. Par conséquent, le GREVIO a appelé les Parties, notamment l'Andorre et l'Autriche⁴⁹⁶, à prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des procédures civiles en ayant davantage recours à la possibilité d'accorder une indemnisation principale ; s'agissant de l'Albanie, de l'Italie, de Monaco, des Pays-Bas, du Portugal et de la Turquie, le GREVIO a appelé les autorités à adopter des mesures pour veiller à l'accès effectif à une indemnisation principale⁴⁹⁷ ; et s'agissant de l'Albanie, de la Finlande, de Malte, de la Suède et de la Turquie, le GREVIO a appelé les autorités à améliorer le suivi des procédures de réparation par le biais de la collecte de données⁴⁹⁸.

Indemnisation accessoire : conditions à remplir restrictives et champ d'application limité

321. Le GREVIO a noté dans plusieurs rapports d'évaluation de référence que les conditions à remplir pour recevoir une indemnisation de l'État étaient trop restrictives. En Autriche, par exemple, les femmes migrantes qui sont en situation illégale ou les victimes qui ont renoncé à leur droit de demander réparation durant la procédure pénale ne remplissent pas les conditions pour obtenir une indemnisation de l'État⁴⁹⁹. Par ailleurs, le GREVIO a noté avec préoccupation que l'indemnisation par l'État était accordée de façon restrictive au Portugal⁵⁰⁰, c'est-à-dire uniquement en cas d'invalidité permanente ou d'incapacité totale de travailler d'au moins 30 jours, et, en Espagne⁵⁰¹, où elle n'est accordée qu'en cas d'infractions graves entraînant un préjudice physique ou psychologique grave ou la mort, et où il faut apporter la preuve d'une incapacité permanente avec un taux d'invalidité d'au moins 33 %, ou d'une incapacité temporaire de plus de six mois.

Retards dans les procédures

322. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, l'Italie et l'Espagne, le GREVIO a constaté avec préoccupation que les victimes devaient attendre longtemps avant de recevoir une indemnisation ou le paiement des thérapies et de l'accompagnement psychologique. Il a souligné que les retards dans les procédures pouvaient avoir un effet dissuasif sur la poursuite de l'action et être préjudiciables à la victime en donnant à l'auteur des violences plus de temps pour organiser son insolvabilité, comme constaté en Italie⁵⁰². Par conséquent, le GREVIO a encouragé vivement/invité les autorités belges, italiennes et espagnoles à s'assurer que l'indemnisation intervienne dans un délai raisonnable⁵⁰³.

Questions propres à certaines Parties

323. Un problème propre à l'Espagne est celui des faibles montants que reçoivent à titre de réparation les victimes de violence à l'égard des femmes. Le versement moyen équivaut à seulement 25 % du montant total et n'est obtenu qu'après cinq ans en moyenne. Les mesures de recouvrement visant à obtenir le paiement de l'indemnisation après la condamnation ne sont que peu appliquées, ce qui permet aux auteurs de violences de faire des déclarations d'insolvabilité sans que le tribunal n'ordonne une enquête et d'obtenir l'autorisation de faire de faibles versements⁵⁰⁴.

Article 31 – Garde, droit de visite et sécurité

Introduction

324. L'article 31 impose aux Parties de prendre des mesures pour que les incidents de violence couverts par la convention, en particulier la violence domestique, soient pris en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite et pour que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la

495. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 162.

496. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 145 ; et l'Autriche, paragraphe 132.

497. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 116 ; l'Italie, paragraphe 179 ; Monaco, paragraphe 105 ; les Pays-Bas, paragraphe 197 ; le Portugal, paragraphe 158 ; et la Turquie, paragraphe 205.

498. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 116 ; la Finlande, paragraphe 178 ; Malte, paragraphe 149 ; la Suède, paragraphe 162, et la Turquie, paragraphe 205.

499. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 130.

500. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 155.

501. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 194.

502. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 176.

503. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 144 ; l'Espagne, paragraphe 194 ; et l'Italie, paragraphe 179.

504. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 194.

victime ou des enfants. Le paragraphe 1 vise à ce que les autorités judiciaires ne rendent pas d'ordonnances de contact sans tenir compte d'éventuels actes de violence commis contre le parent non violent ou contre l'enfant lui-même, et le paragraphe 2 définit l'obligation de veiller à ce que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime et/ou des enfants.

Pratiques prometteuses

325. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a estimé que l'Autriche, après avoir signé la Convention d'Istanbul, avait défini une excellente base juridique permettant d'éviter l'octroi de la garde à des parents violents⁵⁰⁵. Le GREVIO a fait observer que les services judiciaires ne semblaient pas encore bien connaître cette disposition, mais il a souligné que le Code civil prévoyait qu'il soit tenu compte de la volonté de « réduire le risque qu'un enfant subisse des violences ou soit témoin des violences infligées à des gens de son entourage » lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, en Autriche, pour prendre des décisions judicieuses, les juges aux affaires familiales peuvent faire appel à un groupe de professionnels (travailleurs sociaux, psychologues et spécialistes de l'enfance), membres d'une institution appelée « assistance au tribunal aux affaires familiales », créée en 2013 suite à la signature de la Convention d'Istanbul. En France, le GREVIO a pris note avec intérêt des « mesures d'accompagnement et de protection », selon lesquelles l'enfant peut être accompagné par un adulte autre qu'un membre de sa famille lors de l'exercice du droit de visite⁵⁰⁶.

Difficultés

Lacunes du cadre juridique et/ou de sa mise en œuvre

326. Dans toutes les Parties à la convention, le GREVIO a relevé des lacunes du cadre juridique et/ou de sa mise en œuvre en ce qui concerne l'obligation de veiller à la sécurité des victimes et de leurs enfants dans la détermination et l'exercice du droit de garde et de visite.
327. Dans plusieurs Parties, précisément l'Albanie, la Belgique, l'Italie, Monaco et la Turquie, le GREVIO a constaté qu'il n'était pas fait expressément référence à la violence domestique parmi les critères juridiques à prendre en compte au moment de déterminer les droits de garde et/ou de visite⁵⁰⁷. Par conséquent, le GREVIO a encouragé vivement/exhorté les autorités de ces États, entre autres, à reconnaître expressément la nécessité de prendre en compte les incidents de violence relevant de la Convention d'Istanbul dans la détermination des droits de garde et de visite concernant les enfants⁵⁰⁸, et d'amender la législation pour remédier aux lacunes existantes⁵⁰⁹. En revanche, dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO a noté qu'alors que les incidents de violence domestique sont expressément mentionnés parmi les causes justifiant le retrait du droit de garde, ils ne sont pas expressément mentionnés parmi celles qui justifient le retrait du droit de visite lorsqu'une séparation est prononcée⁵¹⁰. Autre point, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a constaté que la législation n'évoquait pas le préjudice que peut entraîner, pour un enfant, le fait d'être témoin de violences domestiques entre ses parents. Le GREVIO a donc exhorté les autorités, entre autres, à veiller à ce qu'il soit reconnu que le fait d'être témoin de violences à l'égard d'un proche portait atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant⁵¹¹. Quant à l'Andorre, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède, qui ont une base juridique permettant d'empêcher l'octroi de l'autorité parentale et notamment des droits de garde et de visite à des parents violents, le GREVIO a constaté que les dispositions en question étaient rarement appliquées⁵¹².

505. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 133-137.

506. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 179-185.

507. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 117-120 ; la Belgique, paragraphes 145-149 ; l'Italie, paragraphes 180-187 ; Monaco, paragraphes 106-110 ; et Turquie, paragraphe 207.

508. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 121 ; la Belgique, paragraphe 150 ; l'Italie, paragraphe 188 ; Malte, paragraphe 159 ; et Monaco, paragraphe 111.

509. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 121 ; la Belgique, paragraphe 150 ; le Danemark, paragraphe 159 ; l'Italie, paragraphe 188 ; Malte, paragraphe 159 ; et Monaco, paragraphe 111.

510. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 151-158.

511. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Monténégro, paragraphes 163-167 ; et la Serbie, paragraphes 166-171.

512. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 146-150 ; l'Autriche, paragraphes 133-137 ; l'Espagne, paragraphes 196-206 ; la Finlande, paragraphes 143-149 ; la France, paragraphes 179-185 ; les Pays-Bas, paragraphes 198-204 ; le Portugal, paragraphes 159-163 ; et la Suède, paragraphes 163-170.

Le recours à la médiation dans le cadre des procédures de séparation

328. Comme analysé ici en détail dans la section consacrée à l'article 48, le GREVIO a constaté chez un certain nombre de Parties que les victimes de violence domestique qui souhaitent la séparation peuvent être obligées de se soumettre d'abord à une procédure de médiation, laquelle peut jouer un rôle décisif dans la détermination des droits de garde et de visite. Le GREVIO a noté que lorsque les victimes sont particulièrement vulnérables à cause du rapport de force inégal qui est courant dans les cas de violence domestique, ce déséquilibre risque de nuire à la capacité de la victime à négocier et parvenir à un accord garantissant, entre autres, la sécurité des enfants et de la mère.

Préjugés et formation insuffisante parmi les professionnels

329. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a constaté que les Parties tendaient à privilégier ce qui est présumé être l'intérêt supérieur de l'enfant, à savoir le maintien du contact avec les deux parents à tout prix, quand bien même l'enfant aurait été témoin de violences. Dans divers pays, notamment l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal, le GREVIO a constaté que l'exercice conjoint de l'autorité parentale était généralement maintenu, même en cas de condamnation pénale définitive pour cause d'actes violents à l'encontre de l'autre parent ou lorsqu'il existe une ordonnance de protection⁵¹³. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, l'Italie et le Portugal, le GREVIO a critiqué la tendance du corps judiciaire à assimiler la violence domestique à de simples disputes entre parents⁵¹⁴. Plus généralement, le GREVIO a constaté en Autriche, au Monténégro, au Portugal, en Serbie, en Suède et en Turquie que les juges et divers autres professionnels ne comprenaient guère les répercussions sur les enfants du fait d'avoir été témoins de violences domestiques⁵¹⁵.

330. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et Malte, le GREVIO a mis l'accent sur la connaissance et la compréhension limitées de la violence à l'égard des femmes chez les experts qui sont désignés par les tribunaux et sur les contributions desquels s'appuient les juges pour parvenir à une décision. Il a donc entre autres exhorté les autorités à veiller à ce que seuls les professionnels, en particulier les psychologues et les pédopsychiatres, qui sont au fait de la question de la violence à l'égard des femmes et des exigences liées à la Convention d'Istanbul, puissent être désignés par les tribunaux pour donner un avis sur les questions de garde et de visite en cas de violence à l'égard des femmes⁵¹⁶. S'agissant plus spécifiquement de la France, le GREVIO a fait observer qu'il avait appris que dans de nombreux cas, les rapports d'experts sur la santé mentale des enfants dans ces procédures étaient confiés à des psychiatres n'ayant aucune formation au sujet de la violence à l'égard des femmes et de ses conséquences traumatisantes sur les enfants témoins. Cela s'est soldé par la non-reconnaissance de la violence subie par les enfants ainsi que par la victimisation secondaire des victimes, par exemple lorsque les experts ont attribué l'état psychologique des enfants au « syndrome d'aliénation parentale »⁵¹⁷, notion qui s'est avérée fictive⁵¹⁸. Le GREVIO a donc encouragé vivement les autorités françaises à dispenser à tous les professionnels de la santé une formation initiale systématique et obligatoire ainsi qu'une formation continue sur les différentes formes de violence et notamment sur les effets de ces violences sur les victimes ainsi que sur les enfants victimes et témoins ; grâce à ces formations, les professionnels seront aptes à rendre des avis médicaux dans le cadre des procédures juridiques relatives aux droits de visite/garde concernant les enfants⁵¹⁹. Les lacunes liées à la formation insuffisante des professionnels désignés par les tribunaux sont par ailleurs examinées dans la présente

513. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphes 133-137 ; l'Espagne, paragraphes 196-206 ; la France, paragraphes 179-185 ; l'Italie, paragraphes 180-187 ; et le Portugal, paragraphes 159-163.

514. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 148 ; l'Italie, paragraphes 180-187 ; et le Portugal, paragraphes 159-163.

515. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphes 133-137 ; le Monténégro, paragraphes 163-167 ; la Serbie, paragraphes 166-171 ; la Suède, paragraphes 163-170 ; et la Turquie, paragraphes 206-211.

516. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphes 180-188 ; et Malte, paragraphes 155-159.

517. Voir : *Violence against Women: Psychological violence and coercive control Study*, étude commandée par le Comité FEMM, Parlement européen, 2020, p. 35. Il ressort de cette étude que le « syndrome d'aliénation parentale », qui ne fait l'objet d'aucune définition clinique ou scientifique universelle, concerne dans l'ensemble la présomption selon laquelle la peur ou le rejet d'un parent (généralement celui qui n'a pas la garde) par l'enfant sont dus à l'influence malveillante du parent favori (habituellement celui qui a la garde). Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a systématiquement fait référence à la déclaration de l'Association européenne de psychothérapie (EAP), de décembre 2017, qui souligne que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » (SAP) et d'« aliénation parentale » (AP) est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. Cette déclaration de l'EAP, qui regroupe 128 organisations de psychothérapie issues de 41 pays européens, fait office de principe directeur pour les psychothérapeutes européens.

518. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 106.

519. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 107.

analyse, dans la section consacrée à l'article 15, sous : *Difficultés / Insuffisances propres à diverses catégories de professionnels / Formation des juristes professionnels.*

331. Autre tendance préoccupante : les préjugés pesant sur les femmes qui soulèvent la question de la violence domestique lors des procédures relatives à la garde et aux visites. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark et l'Italie, le GREVIO a constaté avec inquiétude que les victimes qui soulèvent la question de la violence domestique pour justifier de ne pas assister aux réunions en présence de l'auteur des violences ou de ne pas approuver la garde ou les visites sont accusées de refuser de coopérer avec l'autre parent et donc paradoxalement d'être « incapables de s'occuper de l'enfant »⁵²⁰. De même, en Suède, l'idée selon laquelle une mère ayant subi des abus ne serait pas en mesure d'assumer la pleine responsabilité de ses enfants est plutôt répandue⁵²¹. Par conséquent, le GREVIO a régulièrement souligné la nécessité de dispenser des formations appropriées⁵²² et d'élaborer des lignes directrices à l'intention des professionnels, notamment sur le niveau de violence à prendre en compte et/ou les critères que les juges devraient appliquer pour statuer sur les droits de garde et de visite⁵²³, afin de sensibiliser les professionnels concernés aux effets dommageables sur les enfants de l'exposition à la violence.

Consultation insuffisante par les tribunaux de tous les professionnels concernés lors de l'examen d'épisodes de violence

332. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et Malte, le GREVIO a par ailleurs jugé problématique que les tribunaux aux affaires familiales ne consultent pas les juridictions pénales lorsqu'ils se prononcent sur la garde et les visites, notamment pour savoir si des procédures pénales sont en cours à l'encontre du père des enfants de la victime ou ont été intentées par le passé⁵²⁴. Les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, le Monténégro et le Portugal soulignaient en outre l'importance, au même motif, de la consultation et de la coordination avec d'autres organes et/ou professionnels concernés, à savoir notamment mais pas uniquement les services répressifs, les autorités de la santé et de l'éducation ainsi que les services spécialisés dans le soutien aux femmes. Le GREVIO a par conséquent exhorté les autorités à s'assurer que les tribunaux aux affaires familiales tenaient compte de tout épisode de violence et qu'ils consultaient tous les professionnels concernés et/ou enquêtaient eux-mêmes⁵²⁵.

Recherche systématique de signes de violence domestique lors de la détermination des droits de garde et de visite

333. Dans de nombreux rapports d'évaluation de référence, par exemple ceux qui concernent la France, l'Italie, le Monténégro, les Pays-Bas et le Portugal, le GREVIO a fait observer que les juges ne recherchaient pas les signes permettant de détecter des violences domestiques avant de déterminer les droits de garde et de visite⁵²⁶. Le GREVIO a par ailleurs fait observer que les juges ne procédaient pas à une appréciation des risques ou ne demandaient pas à consulter les plans de sécurité établis par les services répressifs et/ou par d'autres acteurs compétents à cet effet, éléments susceptibles d'être pris en compte notamment pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant⁵²⁷. Il a par conséquent encouragé vivement/exhorté les autorités du Danemark, de l'Italie, du Monténégro, des Pays-Bas et du Portugal à examiner les formulaires de requête auprès du tribunal aux affaires familiales et d'y inclure une question obligatoire sur la violence⁵²⁸, et/ou il a appelé les autorités de la Belgique, du Danemark, de la France et de l'Italie à procéder à des évaluations des risques⁵²⁹ ou, s'agissant du Monténégro et du Portugal, à diffuser les évaluations des risques venant d'autres autorités⁵³⁰.

520. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 154 ; et l'Italie, paragraphe 185.

521. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 164.

522. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 186 ; et la Suède, paragraphe 171.

523. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 151 ; la Belgique, paragraphe 150 ; l'Espagne, paragraphe 206 ; l'Italie, paragraphe 188 ; Malte, paragraphe 159 ; le Monténégro, paragraphe 168 ; les Pays-Bas, paragraphe 205 ; et le Portugal, paragraphe 164.

524. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphes 180-188 ; et Malte, paragraphes 155-159.

525. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 188 ; le Monténégro, paragraphe 168 ; et le Portugal, paragraphe 164.

526. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 182 ; l'Italie, paragraphe 187 ; le Monténégro, paragraphe 165 ; les Pays-Bas, paragraphes 200-202 ; et le Portugal, paragraphe 160.

527. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 161 ; l'Italie, paragraphe 186 ; le Monténégro, paragraphe 165 ; les Pays-Bas, paragraphe 204 ; et le Portugal, paragraphe 160.

528. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 159 ; l'Italie, paragraphe 188 ; le Monténégro, paragraphe 168 ; les Pays-Bas, paragraphe 205 ; et le Portugal, paragraphe 164.

529. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 150 ; le Danemark, paragraphe 159 ; la France, paragraphe 186 ; et l'Italie, paragraphe 188.

530. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 168 ; et le Portugal, paragraphe 164.

Lacunes relatives aux visites encadrées

334. Un certain nombre de lacunes ont été relevées dans la mise en œuvre de l'article 31, paragraphe 2, en ce qui concerne les structures et le personnel chargé de permettre ces visites encadrées. Le GREVIO a noté que plusieurs Parties ne disposaient pas des ressources/infrastructures nécessaires pour permettre des visites encadrées en toute sécurité. Il a par exemple fait observer, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la France et l'Andorre, que ces espaces de rencontre étaient mieux équipés pour s'occuper de relations conflictuelles que d'affaires de violence. Il a donc appelé l'attention des autorités sur les risques élevés que fait courir aux victimes et aux enfants le maintien des contacts entre la victime et l'auteur des violences, sans protection ni mesures appropriées⁵³¹. En l'absence de dispositions adaptées, les victimes peuvent en fait avoir l'impression que la seule façon de protéger leurs enfants face à la violence est de refuser de respecter les décisions prises en matière de droit de visite. Dans le rapport d'évaluation de référence sur Malte, en particulier, le GREVIO a noté que l'absence d'infrastructures adaptées signifiait que les victimes devaient partager la même salle d'attente que l'auteur des violences, ce qui mettait en danger la sécurité physique et le bien-être psychologique des victimes et de leurs enfants et qui perpétuait le cycle de la domination et de l'emprise⁵³².
335. En ce qui concerne l'adéquation de la formation des agents chargés d'assurer les visites encadrées, le GREVIO a relevé des lacunes considérables dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, l'Autriche, l'Espagne, Malte et le Monténégro⁵³³. Dans ses rapports sur le Monténégro et l'Espagne, il a mis l'accent sur les préjugés que ces agents auraient à l'égard des femmes victimes de violence domestique⁵³⁴. Il s'est en outre dit préoccupé par le fait qu'en Espagne ces agents ne sont pas tenus d'informer les autorités judiciaires lorsqu'ils détectent que des enfants sont exposés à de la violence pendant la visite⁵³⁵. Le GREVIO a donc encouragé vivement les autorités à assortir la procédure de garanties consistant par exemple à proposer aux parents des rendez-vous et des salles d'attente distincts dans les tribunaux⁵³⁶ et/ou à suivre la pratique des tribunaux⁵³⁷.

Questions propres à certaines Parties

336. Le GREVIO s'est dit particulièrement préoccupé au sujet des décisions prises en matière de garde et de visite au Danemark. Il a repéré une lacune dans la législation, à savoir que la loi n'oblige pas les autorités compétentes à tenir compte des cas de violence domestique lorsqu'elles se prononcent sur les droits de garde et de visite (comme indiqué plus haut). De plus, il a noté qu'il n'existait pas de tribunaux aux affaires familiales et que les conflits au sujet des droits de garde et de visite n'étaient pas réglés dans le cadre d'une procédure contradictoire présidée par une autorité neutre, mais au moyen d'un système de réunions auxquelles la présence simultanée des deux parents est requise ; dans ces réunions, l'Administration joue un rôle de guide ou de médiateur. Le GREVIO a estimé que ce système n'était pas adapté aux couples dont les relations sont entachées de violence. En outre, il a fait observer qu'il avait reçu des informations préoccupantes sur plusieurs affaires ayant conduit à l'emprisonnement de mères qui n'avaient pas réussi à convaincre l'Administration du risque que des visites du père pourraient présenter pour la sécurité de leur enfant et qui n'avaient pas respecté les décisions concernant le droit de visite. Le GREVIO en a donc conclu qu'au Danemark, les incidents de violence domestique n'étaient pas pris en compte dans les décisions sur la garde et les visites, et que l'exercice des droits de garde et de visite compromettait souvent la sécurité physique et le bien-être psychologique des victimes de violence domestique et de leurs enfants⁵³⁸.
337. Un problème rencontré uniquement en Suède a été soulevé dans le rapport d'évaluation de référence : la pratique inquiétante selon laquelle certains refuges demandent aux victimes de partir de crainte que l'auteur des violences n'utilise les visites aux enfants pour localiser la famille et, de ce fait, le refuge⁵³⁹.

531. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 146-150 ; et la France, paragraphes 179-185.

532. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 158-159.

533. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 146-150 ; l'Autriche, paragraphes 133-137 ; et Malte, paragraphes 151-158.

534. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Monténégro, paragraphes 163-167 ; et l'Espagne, paragraphes 196-206.

535. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 202.

536. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 188 ; le Monténégro, paragraphe 168 ; et le Portugal, paragraphe 164.

537. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 121 ; l'Andorre, paragraphe 151 ; la Belgique, paragraphe 150 ; la France, paragraphe 186 ; l'Italie, paragraphe 188 ; le Portugal, paragraphe 164 ; et la Turquie, paragraphe 212.

538. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 148-160.

539. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 163-170.

Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a examiné la pratique alarmante consistant à retirer les enfants à leur mère en cas de violence domestique, particulièrement dans la communauté rom, ce qui semble montrer que l'incapacité de protéger les enfants est assimilée à une absence de compétence parentale⁵⁴⁰.

338. Le GREVIO a analysé le recours des autorités au principe de « syndrome d'aliénation parentale »⁵⁴¹ dans son rapport d'évaluation de référence sur la France⁵⁴², puis dans plusieurs rapports d'évaluation de référence récents, à savoir ceux qui concernaient l'Andorre, la Belgique, l'Espagne et l'Italie⁵⁴³. À ce propos, le GREVIO a systématiquement appelé les autorités à informer les professionnels concernés du caractère scientifiquement infondé du « syndrome d'aliénation parentale » et, dans le cas de l'Italie, à en proscrire l'utilisation.

Article 32 – Conséquences civiles des mariages forcés

Introduction

339. L'article 32 exige que « les mariages contractés en ayant recours à la force puissent être annulables, annulés ou dissous sans faire peser sur la victime une charge financière ou administrative excessive ». Cette disposition vise à éviter toute conséquence civile aux femmes et aux jeunes filles qui se libèrent d'un mariage auquel elles n'ont pas librement consenti.

Pratiques prometteuses

340. Le GREVIO a noté qu'une protection renforcée était prévue dans le droit civil monégasque par rapport à celle qu'offre la convention. Le conjoint victime de violences ou le procureur peuvent en fait intenter une action au civil pour annulation d'un mariage en cas de vice de consentement dû non seulement à des violences mais encore à une contrainte par crainte révérencielle⁵⁴⁴.

Difficultés

Lacunes dans le cadre juridique

341. Seuls six des 17 rapports d'évaluation de référence ont analysé la conformité à l'article 32, et trois l'ont analysée en lien avec l'article 37 sur le mariage forcé : il s'agit notamment des rapports concernant l'Albanie, Monaco et la Turquie⁵⁴⁵. Dans plusieurs des rapports en question, le GREVIO a repéré des lacunes dans le cadre juridique de la Partie concernée. Il a par exemple constaté qu'en Finlande il n'existait aucune disposition juridique permettant d'annuler ou de dissoudre des mariages forcés et qu'en Turquie, les dispositions juridiques en vigueur définissaient le mariage forcé de façon incomplète, sans tenir compte de tous les cas dans lesquels un conjoint n'a pas librement consenti à se marier⁵⁴⁶. Aux Pays-Bas, la loi ne prévoit que l'annulation des mariages forcés pour lesquels les Pays-Bas sont compétents, ce qui ne laisse

540. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 171.

541. Voir : *Violence against Women: Psychological violence and coercive control Study*, étude commandée par le Comité FEMM, Parlement européen, 2020, p. 35. Il ressort de cette étude que bien que le « syndrome d'aliénation parentale » ne fasse l'objet d'aucune définition clinique ou scientifique universelle, il concerne dans l'ensemble la présomption selon laquelle la peur ou le rejet d'un parent (généralement celui qui n'a pas la garde) par l'enfant sont dus à l'influence malveillante du parent favori (habituellement celui qui a la garde). Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a systématiquement fait référence à la déclaration de l'Association européenne de psychothérapie (EAP), de décembre 2017, qui souligne que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » (SAP) et d'« aliénation parentale » (AP) est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. Cette déclaration de l'EAP, qui regroupe 128 organisations de psychothérapie issues de 41 pays européens, fait office de principe directeur pour les psychothérapeutes européens.

542. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 179-185.

543. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 146-150 ; la Belgique, paragraphes 145-149 ; l'Espagne, paragraphes 196-206 ; et l'Italie, paragraphes 180-187.

544. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 117.

545. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 140-144 ; la Finlande, paragraphe 152 ; Monaco, paragraphe 117 ; les Pays-Bas, paragraphe 209 ; la Serbie, paragraphe 174 ; et la Turquie, paragraphe 244.

546. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 151 ; et la Turquie, paragraphe 244.

à toutes les femmes qui se sont mariées à l'étranger ou ont contracté un mariage religieux que peu de possibilités d'obtenir une annulation. Le GREVIO a par ailleurs constaté que le délai de six mois de mariage au-delà duquel l'annulation n'est plus possible empêchait indûment les femmes victimes d'un mariage forcé d'en demander l'annulation. Par conséquent, le GREVIO a appelé à renforcer les recours juridiques permettant aux femmes en situation de mariage forcé de récupérer leur statut juridique de femmes non mariées, en particulier en supprimant le délai d'annulation et en ouvrant le droit à l'annulation ou à la dissolution d'un mariage⁵⁴⁷.

Charge financière ou administrative excessive

342. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a décelé une lacune récurrente : la charge financière ou administrative excessive qui est imposée aux victimes souhaitant faire annuler ou dissoudre un mariage forcé. En Albanie et aux Pays-Bas, comme indiqué plus haut, le GREVIO a constaté avec préoccupation que des délais courts étaient imposés pour demander une invalidation et il a souligné que les conditions encadrant l'invalidation d'un mariage forcé étaient restrictives⁵⁴⁸. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a rappelé combien il importe de permettre aux victimes de mariages forcés de se libérer, notamment en facilitant l'accès à des procédures juridiques gratuites⁵⁴⁹.

Questions propres à certaines Parties

343. Le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie se concentre sur la nécessité de tenir compte des conséquences économiques et sociales de la dissolution d'un mariage forcé, et il examine le fait que les femmes peuvent craindre de demander la dissolution d'un mariage forcé de peur de la détresse matérielle qui pourrait en résulter. Dans ses conclusions, le GREVIO appelle à établir des programmes destinés à répondre aux besoins économiques et sociaux des femmes dont le mariage deviendrait annulable⁵⁵⁰.

Droit pénal

344. La convention n'appelle pas à l'établissement de l'infraction spécifique de violence domestique mais plutôt à ce que les éléments la constituant soient érigés en infraction pénale, à l'exception de la violence économique. C'est pourquoi un certain nombre de rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux qui concernent l'Albanie, le Danemark, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et la Serbie, traitent de cette question dans l'introduction relative au droit pénal, avant l'analyse consacrée aux divers articles du Chapitre V⁵⁵¹ ; dans les rapports sur l'Albanie, le Monténégro et le Portugal, ce point est lié à l'examen portant sur le Chapitre I⁵⁵².

Article 33 – Violence psychologique

Introduction

345. En vertu de l'article 33, les Parties sont tenues d'ériger en infraction pénale la violence psychologique, qui est décrite comme le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de porter gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne par la contrainte ou les menaces. Si certains rapports d'évaluation de référence ne concernent que la violence psychologique⁵⁵³, d'autres ont analysé l'infraction de violence psychologique au regard de celle de violence domestique⁵⁵⁴.

547. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 207-209.

548. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 142 ; et les Pays-Bas, paragraphe 207.

549. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 173.

550. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 244.

551. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 122 ; le Danemark, paragraphe 161 ; le Monténégro, paragraphe 169 ; les Pays-Bas, paragraphe 210 ; le Portugal, paragraphe 169 ; et la Serbie, paragraphe 175.

552. Voir Chapitre I, article 3.

553. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 123-126 ; la Belgique, paragraphes 152-154 ; le Danemark, paragraphes 162-163 ; la Finlande, paragraphes 156-158 ; la France, paragraphes 187-188 ; et la Turquie, paragraphes 213-216.

554. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 153-156 ; l'Autriche, paragraphes 139 et 144 ; l'Espagne, paragraphes 209-213 ; Malte, paragraphes 161-164 ; Monaco, paragraphe 113 ; le Monténégro, paragraphes 171-177 ; la Serbie, paragraphes 176-178 ; et la Suède, paragraphes 173-177.

Pratique prometteuse

346. Le GREVIO s'était dit satisfait de la création, par la Suède, de l'infraction d'« atteinte grave à l'intégrité d'une femme » qui est une infraction visant spécifiquement la violence domestique et recouvrant tout l'éventail de la violence –psychologique, physique et sexuelle –que les femmes peuvent subir de la part des hommes qui étaient ou sont encore leurs maris ou partenaires intimes. Le GREVIO a noté que cette infraction revêtait un caractère global et s'appliquait à une série de comportements menaçants ou violents de la part de conjoints ou de partenaires, actuels ou anciens, indépendamment de la question de savoir si l'auteur et la victime des violences ont vécu ensemble ou pas. En outre, il a souligné que cette disposition marquait un tournant important dans la mesure où la violence domestique est reconnue comme un phénomène sexiste, les hommes étant désignés comme les auteurs et les femmes comme les victimes des violences⁵⁵⁵. Par ailleurs, l'infraction générale de comportement insultant a été modifiée en 2019, après la signature et la ratification de la Convention d'Istanbul, de façon à couvrir un éventail de comportements plus large, comprenant notamment « les accusations directes, les propos méprisants et les comportements humiliants » visant à porter atteinte à l'estime de soi ou à la dignité d'une autre personne.

Difficultés

Infractions générales inappropriées pour couvrir l'infraction de violence psychologique

347. Chez de nombreuses Parties ayant fait l'objet d'une évaluation du GREVIO, notamment l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, Monaco, les Pays-Bas et la Turquie, la violence psychologique telle que définie par l'article 33 n'est pas expressément prévue dans le droit pénal en tant qu'infraction spécifique mais elle est couverte par d'autres infractions, générales, comme la contrainte ou la menace⁵⁵⁶. Le GREVIO a relevé un certain nombre de lacunes liées à cette démarche. Communément, ces infractions générales exigent qu'un comportement soit très grave pour pouvoir être considéré comme une infraction pénale, et elles sont conçues pour punir des actes isolés uniques et ne prennent pas en compte l'aspect répétitif et prolongé de violences constituées par une succession d'actes qui, pris séparément, ne sont pas suffisamment graves pour être qualifiés d'infractions pénales⁵⁵⁷. Le GREVIO a souligné que la violence psychologique, telle qu'elle s'entend aux fins de la convention, pouvait être employée dès les premiers stades du cycle de violence ou tout le long pour exercer un contrôle sur la victime⁵⁵⁸. Ces infractions générales ne sont donc pas adaptées et ne couvrent pas le préjudice que subissent les victimes de violence psychologique. Par ailleurs, comme indiqué dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche et les Pays-Bas, s'il n'existe pas d'infraction pénale correspondant à la violence psychologique, les services répressifs se trouvent démunis face à ce type de violence. Par conséquent, le GREVIO a entre autres encouragé vivement les autorités à envisager d'instaurer une nouvelle disposition qui correspondrait mieux au cadre de la Convention d'Istanbul afin d'ériger effectivement en infraction pénale tous les actes portant gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne.

Recours rare à l'infraction de violence domestique en cas de violence psychologique

348. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la France, le Monténégro, le Portugal et la Serbie, le GREVIO a fait observer que bien que la violence psychologique ne constitue pas une infraction distincte, ces Parties ont créé des infractions spécifiques de violence domestique permettant d'engager des poursuites pour diverses formes de violence psychologique⁵⁵⁹. Le GREVIO a néanmoins constaté que ces dispositions étaient rarement utilisées pour des poursuites concernant uniquement de la violence

555. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 173-177.

556. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 153 ; l'Autriche, paragraphes 139 et 144 ; la Belgique, paragraphes 152-153 ; le Danemark, paragraphes 162-163 ; la Finlande, paragraphes 156-158 ; Monaco, paragraphe 113 ; les Pays-Bas, paragraphes 214-218 ; et la Turquie, paragraphes 213-216.

557. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 126 ; l'Autriche, paragraphe 144 ; la Belgique, paragraphe 152 ; le Danemark, paragraphe 162 ; la Finlande, paragraphe 156 ; Monaco, paragraphe 113 ; les Pays-Bas, paragraphe 214 ; et la Turquie, paragraphe 215.

558. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 126 ; l'Autriche, paragraphe 144 ; le Danemark, paragraphes 162-163 ; et les Pays-Bas, paragraphe 216.

559. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 123-126 ; la France, paragraphes 187-188 ; le Monténégro, paragraphe 172 ; le Portugal, paragraphe 169 ; et la Serbie, paragraphes 176-178.

psychologique mais plutôt pour de la violence psychologique associée à de la violence physique. Le GREVIO a par conséquent appelé les autorités de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande et de Monaco à faire de la violence psychologique une infraction pénale spécifique pour mieux rendre compte du comportement visé à l'article 33⁵⁶⁰, ou, dans le cas de l'Albanie, de la Belgique, de Malte, du Monténégro, de la Serbie et de la Turquie, à combler les lacunes dans leur législation pénale⁵⁶¹.

Recours limité aux dispositions pénales

349. Indépendamment de la question de savoir si les Parties évaluées ont érigé la violence psychologique en infraction pénale au titre d'une infraction générale ou d'une infraction spécifique, le GREVIO a fait observer, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, Malte, les Pays-Bas, la Suède et la Turquie, qu'en l'absence de collecte de données sur le nombre d'enquêtes ouvertes, de poursuites et de condamnations, il était difficile de déterminer dans quelle mesure ces dispositions permettent de faire en sorte que les auteurs de violence domestique aient des comptes à rendre pour la violence psychologique qu'ils ont exercée⁵⁶². Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, le Danemark, la France, Malte et la Serbie, le GREVIO s'est également dit préoccupé par le fait que le personnel des services de justice pénale n'est guère sensibilisé ni informé au sujet de l'infraction de violence psychologique⁵⁶³. Il a par conséquent encouragé/encouragé vivement les autorités de l'Andorre, de l'Espagne et de la France à améliorer la collecte de données dans le secteur de la justice pénale au sujet des affaires concernant la violence psychologique⁵⁶⁴. Il a par ailleurs encouragé/vivement encouragé les autorités de l'Andorre, de l'Espagne, de la France, du Monténégro, de la Serbie, de la Suède et de la Turquie à renforcer la formation des professionnels concernés au sein du système de justice pénale et à établir des protocoles pour sensibiliser ces derniers dans ce domaine⁵⁶⁵.

Questions propres à certaines Parties

350. Le GREVIO a constaté un problème propre au Monténégro : les infractions de violence domestique font l'objet de régimes de sanctions parallèles, au titre du Code pénal et au titre de la loi sur la protection contre la violence domestique⁵⁶⁶. Tandis que cette dernière loi et le délit de violence domestique qu'elle prévoit visaient au départ à renforcer les taux de signalement et à obtenir une réponse plus efficace, le GREVIO a relevé plusieurs difficultés liées à la coexistence des deux infractions de violence domestique, notamment la confusion entre les deux infractions, des disparités entre les sanctions imposées et l'instauration d'une hiérarchie dans les infractions de violence domestique. Le GREVIO a par conséquent exhorté les autorités à utiliser tous les moyens disponibles –des protocoles, la formation des professionnels et des amendements législatifs –pour établir une distinction plus claire entre l'infraction mineure de violence domestique et l'infraction pénale grave de violence domestique.

Article 34 – Harcèlement

Introduction

351. En vertu de l'article 34, les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale le fait, 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.

560. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 145 ; le Danemark, paragraphe 164 ; la Finlande, paragraphe 159 ; et Monaco, paragraphe 121.

561. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 127 ; la Belgique, paragraphe 154 ; Malte, paragraphe 165 ; le Monténégro, paragraphe 178 ; la Serbie, paragraphes 179-180 ; et la Turquie, paragraphe 127.

562. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 154 ; le Danemark, paragraphe 163 ; l'Espagne, paragraphe 210 ; la Finlande, paragraphe 158 ; Malte, paragraphes 163-164 ; les Pays-Bas, paragraphe 218 ; la Suède, paragraphe 177 ; et la Turquie, paragraphe 216.

563. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 153 ; le Danemark, paragraphe 163 ; la France, paragraphe 188 ; Malte, paragraphe 164 ; et la Serbie, paragraphe 178.

564. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 157 ; l'Espagne, paragraphe 214 ; et la France, paragraphe 189.

565. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 157 ; l'Espagne, paragraphe 214 ; la France, paragraphe 189 ; le Monténégro, paragraphe 178 ; la Serbie, paragraphe 180 ; la Suède, paragraphe 178 ; et la Turquie, paragraphe 217.

566. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 171-177.

Cette disposition renvoie à un comportement comprenant des incidents significatifs et répétés et elle vise à saisir la nature pénale d'un comportement dont les éléments ponctuels, pris individuellement, ne correspondent pas toujours à une conduite délictueuse.

Pratiques prometteuses

352. Il ressort des rapports d'évaluation de référence du GREVIO que des progrès ont été réalisés : la plupart des Parties ayant fait l'objet d'une évaluation du GREVIO ont introduit dans leur droit l'infraction de harcèlement après avoir signé et/ou ratifié la convention, comme l'ont fait l'Albanie, la Finlande, le Monténégro, le Portugal et la Serbie⁵⁶⁷. Le GREVIO a mis en avant dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Albanie la pratique prometteuse selon laquelle la nouvelle infraction de harcèlement fait avant tout référence à l'intention de l'auteur des violences, définition qui met l'accent sur le comportement plutôt que sur son résultat. Le droit albanais étend en outre l'infraction au comportement visant non seulement les victimes mais aussi les personnes qui en sont proches, ce qui correspond aux tactiques habituelles des harceleurs⁵⁶⁸. De plus, le GREVIO a noté avec intérêt qu'en Suède, la liste des infractions constitutives de harcèlement comprenait la violation d'une ordonnance d'interdiction de contact, ce qui pourrait permettre aux services répressifs de s'attaquer au harcèlement exercé par les anciens partenaires⁵⁶⁹.

Difficultés

Infractions générales inappropriées pour couvrir l'infraction de harcèlement

353. Si la plupart des États ayant fait l'objet d'une évaluation du GREVIO ont créé une infraction de harcèlement, ce qui est le cas de l'Albanie, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de l'Italie, du Monténégro, des Pays-Bas, du Portugal, de la Serbie et de la Suède⁵⁷⁰, quelques pays, par exemple Monaco et la Turquie, continuent de s'appuyer sur des dispositions pénales générales, concernant notamment les voies de fait, la menace ou la contrainte, et sur le système des ordonnances de protection⁵⁷¹. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur Monaco et la Turquie, le GREVIO a jugé cette démarche problématique car aucune de ces dispositions ne couvre de manière adéquate les éléments constitutifs de l'infraction de harcèlement telle que définie à l'article 34, et aucune ne reflète la gravité de cette infraction⁵⁷². À ce propos, la Turquie a été exhortée à instaurer une infraction de harcèlement, et Monaco encouragé vivement à réexaminer son droit pénal pour s'assurer qu'il rendait dûment compte de la dimension pénale du harcèlement.

Non-conformité des infractions de harcèlement avec la convention

354. S'agissant des États parties qui ont introduit l'infraction de harcèlement, le GREVIO a constaté, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande et l'Espagne, des lacunes au sujet des éléments constitutifs de l'infraction et/ou des exigences supplémentaires non conformes à la convention⁵⁷³. Par exemple, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande, le GREVIO s'est dit préoccupé en raison du fait que d'après les travaux préparatoires du Code pénal finlandais, le harcèlement n'est constitué que si la victime a indiqué que les actes étaient indésirables ; pourtant, cette condition n'est pas mentionnée dans la définition de l'infraction de harcèlement figurant dans le Code pénal⁵⁷⁴. En effet, le GREVIO a noté que les services répressifs attachaient une grande importance au comportement des victimes et que dans certains cas les tribunaux avaient estimé que le harcèlement n'avait commencé qu'une fois que les victimes avaient

567. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 129 ; l'Espagne, paragraphe 214 ; la Finlande, paragraphe 160 ; l'Italie, paragraphe 5 ; Malte, paragraphe 166 ; le Monténégro, paragraphe 170 ; les Pays-Bas, paragraphe 220 ; le Portugal, paragraphe 3 ; la Serbie, paragraphe 181 ; et la Suède, paragraphe 179.

568. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 130.

569. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 179.

570. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 129 ; l'Espagne, paragraphe 215 ; la Finlande, paragraphe 160 ; la France, paragraphe 187 ; l'Italie, paragraphe 5 ; Malte, paragraphe 166 ; le Monténégro, paragraphe 170 ; les Pays-Bas, paragraphe 220 ; le Portugal, paragraphe 171 ; la Serbie, paragraphe 181 ; et la Suède, paragraphe 179.

571. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Monaco, paragraphe 114 ; et la Turquie, paragraphe 219.

572. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Monaco, paragraphe 114 ; et la Turquie, paragraphes 220-221.

573. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 160 ; et l'Espagne, paragraphe 215.

574. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 160.

demandé à l'auteur des faits d'arrêter⁵⁷⁵. Par ailleurs, en Espagne, la victime doit prouver que le comportement menaçant, insistant et répété du harceleur l'a contrainte à modifier sensiblement son quotidien, ce qui a pour effet de renverser la charge de la preuve car le comportement de la victime est mis en avant plutôt que sur celui de l'auteur des violences⁵⁷⁶.

Pas de mise en œuvre effective ni de mesures préventives

355. Le GREVIO a relevé une autre tendance dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, Malte, les Pays-Bas et la Serbie : l'absence de mise en œuvre effective de la convention⁵⁷⁷. Plus précisément, le GREVIO s'était dit inquiet de constater que les professionnels de la justice pénale recevaient des orientations inappropriées sur la façon d'aborder la nature complexe du harcèlement et d'éviter d'accorder une importance démesurée au comportement de la victime. Il a par exemple vivement encouragé les autorités finlandaises⁵⁷⁸ à réviser ou corriger les orientations actuelles afin de bien préciser que, pour que soit constituée l'infraction de harcèlement, il n'est pas nécessaire que les actes aient été commis contre la volonté de la victime, et il a encouragé les autorités néerlandaises à améliorer et mettre en œuvre les lignes directrices sur les enquêtes et les poursuites⁵⁷⁹. Le GREVIO a par ailleurs fait observer que si la convention était si peu mise en œuvre, c'était car les autorités concernées connaissaient et comprenaient mal les dangers du harcèlement, et notamment de celui qui est exercé par les anciens partenaires. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Serbie⁵⁸⁰, le GREVIO a largement appelé les professionnels de la justice pénale à s'efforcer de mieux comprendre la notion de harcèlement et les dangers qu'elle recouvre, tandis que dans d'autres rapports, par exemple sur la Finlande, Malte et les Pays-Bas, le GREVIO a encouragé/encouragé vivement les autorités à dispenser une formation spécialisée sur la dimension de genre et la gravité du harcèlement⁵⁸¹. En outre, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Espagne, la Finlande, Malte et les Pays-Bas, le GREVIO a appelé les Parties à appliquer des mesures opérationnelles de prévention de la récidive⁵⁸². C'est ainsi que dans son rapport sur l'Espagne, le GREVIO a appelé les autorités à adopter des mesures opérationnelles préventives spécialisées, en particulier contre le harcèlement après une séparation, consistant par exemple à assortir les ordonnances de protection du port de bracelets électroniques⁵⁸³.

Absence de sanctions effectives et dissuasives

356. Le GREVIO a mis l'accent sur la question des sanctions effectives et dissuasives, notamment en ce qui concerne les formes aggravées de harcèlement, question qui se pose également dans le cadre de l'examen du respect de l'article 45 (sanctions et mesures). Alors qu'il s'est dit satisfait que des formes aggravées de harcèlement soient prises en considération à Malte et en Espagne⁵⁸⁴, il s'est dit préoccupé par la faiblesse de la sanction imposée pour harcèlement dans certains pays, notamment en Finlande⁵⁸⁵.

Collecte de données sur le harcèlement

357. Récemment, notamment dans les rapports d'évaluation sur l'Espagne, la France et Malte, le GREVIO a commencé à mettre l'accent sur l'amélioration de la collecte de données relatives au harcèlement, et notamment, en Espagne, au harcèlement en ligne⁵⁸⁶.

Questions propres à certaines Parties

358. Seul le Danemark a utilisé son droit d'émettre une réserve au sujet de l'article 34 et opté pour des sanctions non pénales contre le harcèlement⁵⁸⁷. Les États ont la possibilité de formuler une telle réserve mais le

575. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 160.

576. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 215-219.

577. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphes 160-164 ; Malte, paragraphes 166-168 ; les Pays-Bas, paragraphes 220-222 ; et la Serbie, paragraphe 182.

578. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 160-164.

579. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 222.

580. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 183.

581. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 16 ; Malte, paragraphe 168 ; et les Pays-Bas, paragraphe 222.

582. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 219 ; la Finlande, paragraphe 164 ; Malte, paragraphe 168 ; et les Pays-Bas, paragraphe 222.

583. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 219.

584. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 166-168.

585. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 160-164.

586. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 219 ; la France, paragraphe 189 ; et Malte, paragraphe 168.

587. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 165.

GREVIO s'est interrogé sur l'efficacité du régime danois des ordonnances d'injonction et sur son caractère dissuasif ; c'est en effet uniquement une fois que le harceleur a enfreint l'ordonnance que les poursuites pénales peuvent être engagées. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a fait observer que la banalisation du harcèlement dans le discours public, le manque général de compréhension par la société de ses conséquences graves, et le déchaînement médiatique avaient entravé la mise en œuvre de la nouvelle infraction⁵⁸⁸.

Article 35 – Violence physique

359. En vertu de l'article 35, les Parties sont tenues de prendre des mesures pour ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de commettre des actes de violence physique à l'égard d'une autre personne. Peu de rapports d'évaluation de référence ont spécifiquement examiné la conformité à cet article de la convention. Lorsque les rapports d'évaluation de référence du GREVIO ont examiné la question de la violence physique, notamment en ce qui concerne l'Albanie, l'Andorre, l'Espagne et Monaco, c'était généralement en lien avec la violence psychologique (article 33) et il s'agissait d'une description des infractions générales susceptibles d'englober diverses formes de violence physique⁵⁸⁹. Dans d'autres rapports d'évaluation de référence, notamment ceux qui portaient sur le Danemark, le Monténégro et la Suède, le GREVIO a examiné la question de la violence physique dans le cadre de l'analyse consacrée à la violence domestique⁵⁹⁰. Le GREVIO n'a émis aucune conclusion spécifiquement au sujet de la violence physique.

Article 36 – Violence sexuelle, y compris le viol

Introduction

360. L'article 36 exige des Parties qu'elles érigent en infraction pénale tous les actes à caractère sexuel non consentis, y compris le viol. Aux termes de la convention, l'élément central qui définit la violence sexuelle est l'absence de consentement donné volontairement et résultant de la volonté libre de la personne. Le paragraphe 1 de l'article 36 couvre toutes les formes d'actes sexuels imposés intentionnellement à un tiers sans son libre consentement. À savoir : a) la pénétration vaginale, anale ou orale non consentie, à caractère sexuel, du corps d'autrui avec toute partie du corps ou avec un objet ; b) les autres actes à caractère sexuel non consentis sur autrui ; c) le fait de contraindre autrui à se livrer à des actes à caractère sexuel non consentis avec un tiers. Le paragraphe 2 de l'article 36 prévoit que le consentement doit être donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la personne considérée dans le contexte des circonstances pertinentes ; le paragraphe 3 précise quant à lui que le paragraphe 1 s'applique en outre aux actes commis contre les anciens ou actuels conjoints ou partenaires.

Pratiques prometteuses

361. Il existe dans trois des 17 Parties ayant fait l'objet d'une évaluation du GREVIO jusqu'à présent, à savoir la Belgique, Malte et la Suède, une infraction de violence sexuelle basée sur l'absence de consentement librement donné⁵⁹¹. Le GREVIO a constaté avec satisfaction que pour se conformer à l'article 36, Malte et la Suède ont modifié leur législation sur la violence sexuelle après avoir ratifié la Convention d'Istanbul.

362. Le GREVIO a relevé un exemple remarquable de pratique prometteuse en Suède, où les rapports sexuels ou tout autre acte à caractère sexuel avec une personne « qui n'y participe pas de façon volontaire » sont érigés en infractions pénales⁵⁹². Le GREVIO a fait observer que la participation doit

588. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 182.

589. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 131-134 ; l'Andorre, paragraphe 155 ; l'Espagne, paragraphe 213 ; et Monaco, paragraphe 113.

590. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 161 ; le Monténégro, paragraphes 171-177 ; et la Suède, paragraphe 173.

591. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphes 155-156 ; Malte, paragraphes 169-171 ; et la Suède, paragraphes 181-183.

592. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 181-183.

être volontaire et perçue comme telle, la passivité ne pouvant en soi être considérée comme un signe de participation volontaire. Il a par ailleurs noté que la Suède avait introduit deux nouvelles infractions, le « viol par négligence » et l'« abus sexuel par négligence », qui renversent la charge de la preuve, ce qui signifie qu'il incombe désormais à l'auteur présumé de s'assurer que tout acte à caractère sexuel est librement consenti, contrairement à l'attitude traditionnelle qui consistait à se focaliser sur le comportement de la victime, notamment sa tenue et sa conduite avant, pendant et après l'acte. Il ressort des rapports que le nombre de cas de viol à avoir été signalés a augmenté depuis que la nouvelle législation est entrée en vigueur. En fait, avant l'amendement de la loi, de nombreuses affaires de viol étaient rejetées faute de preuve, et dans les affaires où les poursuites n'entraînaient pas de condamnation, c'était souvent par manque de preuves suffisantes⁵⁹³. Le GREVIO a par ailleurs félicité la Belgique pour sa définition des violences sexuelles, laquelle repose sur l'absence de consentement de la victime. Le Code pénal belge 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 »⁵⁹⁴. Une autre pratique digne d'intérêt est liée aux amendements récemment apportés au Code pénal de Malte : le GREVIO a noté que les nouvelles dispositions étaient plus explicites que la convention en ce sens que non seulement elles exigent que le consentement « soit apprécié dans le contexte des circonstances environnantes » mais aussi qu'une attention soit accordée à « l'état de cette personne au moment des faits, notamment son état émotionnel et psychologique, entre autres considérations »⁵⁹⁵. Le GREVIO a encouragé les autorités maltaises à suivre la mise en œuvre de la nouvelle infraction de viol en recueillant des données statistiques.

363. Enfin, sans perdre de vue le fait que le GREVIO n'a pas encore eu l'occasion d'évaluer cette évolution, il est extrêmement prometteur de voir qu'après que le GREVIO a exhorté le Danemark, suite à son évaluation de référence, à modifier sa loi sur le viol pour la mettre en conformité avec les normes de la convention, le Danemark a amendé sa loi le 17 décembre 2020 et érigé en infraction pénale les actes à caractère sexuel sans consentement explicite. La loi exigeait auparavant, pour une inculpation de viol, des preuves de violence ou de menaces, ou la preuve que la victime n'avait pas été en mesure de repousser l'agression, tandis que les nouvelles dispositions prévoient clairement que si les deux parties n'ont pas consenti aux actes sexuels, il y a viol.

Difficultés

Nouvelles mesures à prendre pour aligner la législation sur la Convention d'Istanbul

364. Après avoir ratifié la Convention d'Istanbul, plusieurs Parties, notamment l'Autriche, le Monténégro et le Portugal, ont adopté de nouvelles lois pour ériger en infractions pénales les actes à caractère sexuel non consentis et se sont écartées des définitions plus restrictives des infractions à caractère sexuel, pour lesquelles il fallait prouver que l'auteur de l'infraction avait fait usage de la force ou de menaces ; le GREVIO a toutefois estimé que ces Parties devraient prendre de nouvelles mesures pour que leur législation soit pleinement conforme à la convention⁵⁹⁶. Il a par exemple noté, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Autriche, que même si l'infraction de « violation de l'intégrité sexuelle » englobe les rapports sexuels et les comportements équivalents qui ont lieu « contre la volonté d'autrui », cela signifie que pour que l'acte sexuel non consenti soit punissable en droit autrichien, la victime doit exprimer sa volonté contraire oralement ou d'une autre manière, ce qui exclut les cas où elle reste passive sans toutefois consentir. Le GREVIO a par ailleurs noté avec préoccupation qu'en Autriche et au Monténégro, les récents amendements qui ont érigé en infractions pénales les actes sexuels non consentis ne concernaient que les actes de pénétration ou équivalents ; quant au Portugal, les modifications apportées aux infractions de contrainte sexuelle et de viol n'ont pas supprimé définitivement l'exigence du recours à la force, puisque le mot « contrainte » est utilisé pour qualifier ces infractions sexuelles. Le GREVIO note que la nouvelle formulation

593. Voir le rapport du Conseil national suédois pour la prévention de la criminalité (Brå) publié en 2020 et intitulé « *The new consent law in practice: An updated review of the changes in 2018 to the legal rules concerning rape* », page 5.

594. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 155.

595. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 169-171.

596. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 140-142 ; le Monténégro, paragraphes 179-180 ; et le Portugal, paragraphe 174.

n'était pas suffisante pour rompre avec la longue pratique des juridictions consistant à exiger des preuves de la résistance de la victime pour condamner l'auteur des violences sexuelles.

Infractions pénales non basées sur la notion de consentement libre

365. Un nombre important de Parties, notamment l'Albanie, l'Andorre, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, Monaco, les Pays-Bas et la Serbie, continuent d'exiger parmi les éléments constitutifs de l'infraction de violence sexuelle, y compris le viol, l'usage de violence, la contrainte, la menace, l'intimidation ou encore un état ou une situation rendant la victime incapable de résister⁵⁹⁷. Toutefois le GREVIO s'est dit satisfait de la réforme législative qui était à l'examen en Espagne, aux Pays-Bas et en Serbie lorsqu'il a procédé à son évaluation dans chacun de ces pays. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, l'Espagne et la Finlande, le GREVIO a maintes fois souligné clairement que l'approche décrite ci-dessus ne prenait pas pleinement en compte ni ce que vivent les femmes qui font l'expérience de la violence sexuelle, ni leur manière de réagir à la violence, qui peut être la fuite, la lutte, l'inhibition, la soumission ou l'attachement. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, le GREVIO a souligné que les recherches sur la neurobiologie des traumatismes sexuels, qui ont été réalisées auprès de victimes de viol, montraient que le « freezing » (ou « immobilité tonique ») est une réaction courante des victimes qui est associée à un trouble de stress post-traumatique (ESPT) et à une dépression sévère⁵⁹⁸. Cela va à l'encontre de l'exigence selon laquelle la poursuite des infractions à caractère sexuel doit se fonder sur une évaluation contextuelle des preuves afin de déterminer, au cas par cas, si la victime a ou n'a pas librement consenti à l'acte sexuel⁵⁹⁹. Le GREVIO a par conséquent encouragé vivement/exhorté les Parties concernées à modifier leur législation sur la violence sexuelle afin qu'elle repose sur la notion de consentement donné librement, comme l'exige l'article 36 de la convention.

Lacunes dans les types d'actes sexuels couverts par la loi

366. Dans le même ordre d'idées, le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Autriche, Monaco, le Monténégro, la Suède et la Turquie, que le droit pénal ne couvrait pas le comportement expressément décrit à l'article 36, paragraphe 1, alinéa c, à savoir le fait de contraindre autrui à se livrer à des actes à caractère sexuel non consentis avec un tiers⁶⁰⁰. Le GREVIO a indiqué à maintes reprises que la portée de l'intention criminelle était plus étendue que dans l'infraction d'aide ou de complicité car elle allait plus loin que le simple fait d'inciter à commettre une infraction ou de la faciliter. L'objectif est ici d'ériger en infraction pénale le comportement malveillant consistant à priver une femme de son droit à l'autodétermination sexuelle. Le GREVIO a par conséquent appelé les Parties concernées à ériger en infractions pénales les actes à caractère sexuel non consentis qui sont décrits au paragraphe 1, alinéa c, de l'article 36 de la convention.

Sanctions

367. Dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment sur la Finlande et l'Andorre, le GREVIO a expressément noté la faiblesse des sanctions imposées en cas d'infractions de violence sexuelle⁶⁰¹. Par ailleurs, dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, la Finlande et la Serbie, le GREVIO a mis en garde contre une hiérarchisation des victimes d'après certaines de leurs caractéristiques, comme l'âge, la faiblesse, la dépendance et le handicap, et appelé à prendre des mesures législatives appropriées pour bien indiquer qu'un viol est un viol. Quoi qu'il en soit, lorsque l'acte s'est accompagné de violences et

597. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 135-138 ; l'Andorre, paragraphes 158-161 ; Danemark, paragraphes 174-176 ; l'Espagne, paragraphes 220-224 ; la Finlande, paragraphes 165-168 ; la France, paragraphes 190-195 ; l'Italie, paragraphes 189-190 ; Monaco, paragraphe 116 ; les Pays-Bas, paragraphes 223-225 ; et la Serbie, paragraphes 184-186.

598. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 221 et note de bas de page n° 10, dans laquelle il est indiqué ce qui suit : « Des études montrent qu'un nombre important de victimes ne résistent en aucune façon à l'agresseur : l'immobilité tonique est décrite comme un état involontaire et temporaire d'inhibition motrice en réponse à des situations impliquant une peur intense. Dans diverses études, une immobilité importante a été signalée par 37 % à 52 % des victimes d'agressions sexuelles ». Voir Moller, A., Sondergaard H.P. et Helstrom L. (2017 : « *Tonic immobility during sexual assault - a common reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression* » (l'immobilité tonique lors d'une agression sexuelle – une réaction courante préfigurant un trouble de stress post-traumatique et une dépression sévère), *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 2017 ; 96(8): 932-938.

599. Rapport explicatif, paragraphe 192.

600. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 135-138 ; l'Autriche, paragraphes 140-142 ; Monaco, paragraphe 116 ; le Monténégro, paragraphes 179-180 ; la Suède, paragraphes 181-183 ; et la Turquie, paragraphes 222-225.

601. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 161 ; et la Finlande, paragraphe 167.

d'abus ou autres circonstances particulièrement traumatisantes, il faut retenir des circonstances aggravantes pour que la sanction soit proportionnée à la gravité de l'acte⁶⁰².

Questions propres à certaines Parties

368. Dans le rapport d'évaluation de référence sur la France, le GREVIO a soulevé la question, propre à ce pays, de la pratique judiciaire de la « correctionnalisation », qui permet, à condition que la victime ne s'y oppose pas, de requalifier l'infraction de viol en infraction d'agression sexuelle et de la juger en correctionnelle et non devant la Cour d'assises, qui connaît les infractions plus graves⁶⁰³. Le GREVIO a noté que bien que la « correctionnalisation » puisse être considérée comme étant plus rapide, elle minimise la gravité du viol et fait peser sur les femmes victimes de viol les conséquences de la lenteur du système. S'agissant du crime de viol sur mineur ayant atteint la « maturité » sexuelle en Albanie, le GREVIO a rappelé que l'âge minimum du consentement sexuel ne devait pas se fonder sur des critères arbitraires et que la puberté n'était pas un indicateur du fait de devenir adulte⁶⁰⁴.

Article 37 – Mariages forcés

Introduction

369. En vertu de l'article 37, les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour ériger en infractions pénales deux types d'agissements : 1) le fait de forcer une personne à contracter un mariage ; et 2) le fait de tromper une personne afin de l'emmener à l'étranger avec l'intention de la forcer à contracter un mariage (même si le mariage n'est pas contracté). L'élément central du mariage forcé est l'absence de consentement de la victime.

Pratiques prometteuses

370. Le GREVIO a noté que diverses Parties, par exemple l'Albanie, l'Andorre, l'Espagne, l'Italie, Malte, la Serbie et la Suède, ont créé des infractions pénales autonomes qui couvrent le comportement consistant aussi bien à forcer une personne à contracter un mariage qu'à tromper une personne afin de l'emmener à l'étranger dans ce but ; certaines de ces Parties – l'Albanie, l'Andorre et l'Espagne – l'ont fait après avoir signé et/ou ratifié la Convention d'Istanbul⁶⁰⁵.

371. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède, le GREVIO a constaté que le Code pénal était pleinement conforme aux exigences de la convention et que l'infraction visée englobait aussi bien le fait de forcer un adulte ou un enfant à contracter un mariage que celui de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener à l'étranger pour le forcer à contracter un mariage. Le GREVIO a noté avec grand intérêt que les deux infractions recouvraient également le fait de forcer une personne à contracter un mariage coutumier, c'est-à-dire selon des règles en vigueur au sein d'un groupe particulier⁶⁰⁶. Une pratique similaire a été mise en avant au Portugal, où l'infraction de mariage forcé peut aussi être invoquée dans le cas d'un mariage informel sans valeur juridique⁶⁰⁷. Par ailleurs, en Suède, des approches innovantes ont été adoptées afin d'empêcher les filles d'être emmenées à l'étranger, notamment pendant les vacances d'été, afin d'y être mariées contre leur gré : il s'agit par exemple d'encourager les filles qui craignent d'être mariées de force pendant des vacances dans le pays d'origine de leur famille à transporter une petite cuillère dans leurs bagages pour déclencher l'alarme lors du contrôle de sécurité. L'idée est de permettre à la fille d'être prise à part pour pouvoir parler de sa situation à un conseiller dûment formé. Celui-ci peut alors lui donner des informations sur des mesures de soutien et de protection.

602. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 178 ; la Finlande, paragraphe 167 ; et la Serbie, paragraphe 186.

603. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 190-195.

604. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 135-138.

605. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 141 ; l'Andorre, paragraphe 163 ; l'Espagne, paragraphes 226-227 ; l'Italie, paragraphe 192 ; Malte, paragraphe 173 ; la Serbie, paragraphe 188 ; et la Suède, paragraphe 185.

606. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 185-189.

607. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 171.

Infractions pénales spécifiques ne couvrant pas tous les comportements

372. Des progrès ont été réalisés en Albanie, en Andorre, en Espagne, en Italie, à Malte, en Serbie et en Suède, pays qui ont récemment créé des infractions pénales autonomes couvrant les deux types de comportement visés à l'article 37⁶⁰⁸. Toutefois, le GREVIO a relevé quelques lacunes dans certaines de ces Parties, par exemple la faiblesse des sanctions en Albanie, ou le champ d'application restreint de l'infraction en Espagne et en Serbie. Il a notamment indiqué dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie que seul le fait de tromper un adulte avait été érigé en infraction pénale, et il a fait observer dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne que l'élément de « gravité de l'intimidation », constitutif de l'infraction pénale, risquait d'en limiter le champ d'application. Diverses Parties, par exemple le Monténégro et le Portugal, ont en outre adopté des infractions pénales spécifiques relatives au mariage forcé, mais celles-ci ne couvrent pas le fait de tromper une personne afin de l'emmener à l'étranger avec l'intention de le forcer à contracter un mariage (article 37, paragraphe 2)⁶⁰⁹. Dans de tels cas, le GREVIO a par conséquent appelé la Partie à réviser/revoir la législation pour la mettre en conformité avec l'article 37 de la convention.

Infractions générales inappropriées pour couvrir adéquatement l'infraction de mariage forcé

373. Le GREVIO a repéré des difficultés spécifiques dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, la France, les Pays-Bas et la Turquie, où les Parties ont indiqué avoir recours aux infractions de violence, d'enlèvement ou de traite des êtres humains pour couvrir l'infraction de mariage forcé⁶¹⁰. Tout en notant que la Convention d'Istanbul n'exige pas des Parties qu'elles établissent une infraction spécifique pour chaque forme de violence à l'égard des femmes, et en reconnaissant qu'il peut y avoir des recouvrements entre mariage forcé et traite des êtres humains, le GREVIO a précisé qu'il était fréquent que l'infraction de traite des êtres humains ne couvre pas toutes les formes de mariage forcé. Il a par conséquent appelé la Finlande, les Pays-Bas et la Turquie à introduire une infraction pénale visant spécifiquement le mariage forcé. En outre, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, la Finlande et Monaco, le GREVIO a noté que les infractions générales ne couvraient pas le comportement consistant à tromper une personne pour l'emmener à l'étranger afin de la forcer à contracter un mariage (article 37, paragraphe 2)⁶¹¹. Le GREVIO a par conséquent demandé à la Belgique, à la Finlande, à la France, au Monténégro et au Portugal de réviser leur législation pénale et/ou d'ériger en infraction pénale le comportement non couvert par les dispositions en vigueur⁶¹².

Faibles taux de signalement et de condamnation

374. Malgré les progrès accomplis en ce qui concerne le cadre juridique pénal, le GREVIO s'est dit préoccupé par les faibles taux de signalement, de poursuites et de condamnation au titre de l'infraction de mariage forcé, et ce alors même que des recherches menées dans certains États, notamment l'Albanie, l'Andorre, la Finlande, Malte, les Pays-Bas, la Serbie et la Suède, montrent que ce phénomène est en augmentation⁶¹³. Le GREVIO a souligné au sujet de certaines Parties –l'Espagne, Malte et la Suède –que pour constituer des dossiers solides en prévision des poursuites, il fallait apporter un soutien aux victimes car celles-ci pouvaient hésiter à contribuer à faire condamner un membre de leur famille proche⁶¹⁴. Une autre difficulté mise en avant dans les rapports d'évaluation de référence concernant Monaco et le Monténégro tenait au fait que la loi exige que l'annulation du mariage soit demandée avant que des poursuites pénales

608. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 140-144 ; l'Andorre, paragraphes 163-165 ; l'Espagne, paragraphes 226-230 ; l'Italie, paragraphes 192-194 ; Malte, paragraphes 173-175 ; la Serbie, paragraphes 188-189 ; et la Suède, paragraphes 185-189.

609. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 191 ; et le Portugal, paragraphe 171.

610. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphes 170-174 ; la France, paragraphes 197-198 ; les Pays-Bas, paragraphes 227-229 ; et la Turquie, paragraphes 235-244.

611. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 158 ; la Finlande, paragraphes 170-174 ; et Monaco, paragraphe 117.

612. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 159 ; la Finlande, paragraphe 175 ; la France, paragraphe 199 ; le Monténégro, paragraphe 192 ; et le Portugal, paragraphes 170-171.

613. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 140-144 ; l'Andorre, paragraphes 163-165 ; la Finlande, paragraphes 170-174 ; Malte, paragraphes 173-175 ; les Pays-Bas, paragraphes 227-229 ; la Serbie, paragraphes 188-189 ; et la Suède, paragraphes 185-189.

614. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 230 ; Malte, paragraphe 175 et la Suède, paragraphe 187.

puissent être intentées⁶¹⁵. Le GREVIO a souligné que cette difficulté imposait d'importantes barrières juridiques et pratiques aux victimes. Par ailleurs, dans les rapports d'évaluation de référence sur Malte et la Serbie, le GREVIO a noté avec préoccupation une tendance inquiétante des autorités à considérer que les mariages forcés célébrés dans le respect des coutumes de certaines communautés ethniques (par opposition aux mariages civils) relevaient des coutumes ou traditions de ces communautés et constituaient des pratiques non reconnues dans l'État partie⁶¹⁶. Par conséquent, ces autorités ont estimé que lesdites pratiques n'entraînaient pas l'application des dispositions du droit pénal. Le GREVIO a par conséquent appelé à ce que les professionnels concernés soient sensibilisés et formés et/ou à ce que des protocoles soient adoptés, en Albanie, en Andorre, en Espagne, à Malte et aux Pays-Bas⁶¹⁷. En outre, il a demandé aux autorités de l'Albanie, du Monténégro et de la Serbie de supprimer les obstacles procéduraux qu'il avait décelés, et ce afin de pouvoir améliorer la mise en œuvre du cadre juridique ainsi que le taux de signalement et de condamnation⁶¹⁸.

Recoupements entre le mariage d'enfants et le mariage forcé

375. La question du mariage d'enfants et ses recoupements avec le mariage forcé ont été mis en évidence dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Andorre, Malte, le Monténégro, la Serbie et la Turquie⁶¹⁹. Si le GREVIO a souhaité faire la distinction entre mariages arrangés et mariages forcés, les premiers ne relevant pas du champ d'application de l'article 37, ainsi qu'entre mariages de mineurs et mariages forcés, il a toutefois souligné que du fait de leur jeune âge, les mariées risquaient davantage de ne pas être en mesure d'exprimer leur consentement plein et libre au mariage ou de résister à un mariage forcé. Le GREVIO a rappelé que les mariages précoces et les mariages forcés sont généralement reconnus comme des pratiques néfastes qui violent les droits humains, y portent atteinte et font échec à leur réalisation, et qui accompagnent et perpétuent d'autres pratiques néfastes et des violations des droits humains.

Article 38 – Mutilations génitales féminines

Introduction

376. L'article 38 vise à ériger en infraction pénale la pratique traditionnelle consistant à procéder à l'ablation de certains éléments des parties génitales féminines. Chacun des alinéas de l'article 38 porte sur un certain type d'acte : le point a) érige en infractions pénales l'excision, l'infibulation ou toute autre mutilation des parties génitales d'une femme ; le point b) couvre le fait d'apporter une assistance à l'auteur des violences visées à l'alinéa a) en contraignant une femme à subir des mutilations génitales féminines ou en lui fournissant les moyens à cette fin ; et le point c) couvre quant à lui le fait d'apporter une assistance à l'auteur des violences lorsque la victime est une fille, et ajoute l'incitation aux moyens employés. Les rédacteurs ont estimé qu'il était important de faire la différence entre les femmes adultes et les filles car avec ces dernières, le comportement visé consiste à exercer intentionnellement une influence sur une personne qui n'a pas elle-même l'intention de se soumettre à des mutilations.

Pratiques prometteuses

377. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO s'est félicité de l'existence d'une infraction spécifique conforme à la convention et il a noté avec intérêt que tout tiers qui « omet sciemment de signaler des mutilations génitales féminines en déposant plainte ou de toute autre manière » peut aussi voir sa responsabilité pénale engagée⁶²⁰.

615. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 186 ; et Monaco, paragraphe 117.

616. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 174 ; et la Serbie, paragraphes 188-189.

617. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 145 ; l'Andorre, paragraphes 163-165 ; l'Espagne, paragraphes 226-230 ; Malte, paragraphes 173-175 ; les Pays-Bas, paragraphes 227-229.

618. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 192 ; et la Serbie, paragraphe 190.

619. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 140-144 ; l'Andorre, paragraphes 163-165 ; Malte, paragraphes 173-175 ; le Monténégro, paragraphes 183-191 ; la Serbie, paragraphes 188-189 ; et la Turquie, paragraphes 235-244.

620. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 177-180.

Lacunes dans le cadre juridique

378. Le GREVIO a noté que certaines Parties –notamment l’Espagne, l’Italie, Monaco, le Monténégro, le Portugal et la Serbie –avaient introduit des infractions spécifiques concernant les mutilations génitales féminines⁶²¹, parfois après avoir signé et/ou ratifié la Convention d’Istanbul, mais aussi que d’autres, comme l’Albanie, l’Andorre, la Finlande, les Pays-Bas et la Turquie, avaient choisi d’ériger en infractions pénales les mutilations génitales féminines en ayant recours à des infractions plus larges, par exemple coups et blessures volontaires ou agression caractérisée⁶²². D’autres Parties à la convention ont aussi érigé en infractions pénales les mutilations génitales féminines mais le GREVIO ne s’est pas exprimé à leur égard. Dans les deux cas susmentionnés, le GREVIO a recensé des lacunes dans les mesures prises pour ériger en infraction pénale le comportement visé à l’article 38. Il a noté en particulier que les actes consistant à contraindre ou inciter une femme à subir des mutilations génitales féminines (alinéa b), ou à inciter ou contraindre une fille à subir tout acte de mutilation génitale féminine (alinéa c) semblaient rester en dehors du champ d’application des dispositions concernant les mutilations génitales féminines dans la plupart des Parties ayant fait l’objet d’une évaluation⁶²³. Les rapports d’évaluation de référence sur l’Andorre, l’Espagne, la Finlande et la Serbie analysent de façon approfondie la différence entre l’obligation découlant de l’article 41 d’ériger en infractions pénales l’aide ou la complicité dans la commission de mutilations génitales féminines, et l’obligation découlant de l’article 38, alinéas b ou c, tant pour ce qui concerne l’élément constitutif de l’infraction (actus reus) que la portée de l’intention (mens rea). Il y est précisé que ces deux alinéas imposent d’ériger en infraction pénale le comportement consistant à exercer intentionnellement une influence ou une contrainte sur une fille qui n’a pas elle-même l’intention de se soumettre à des mutilations génitales féminines. Leur but est de garantir l’engagement de la responsabilité pénale lorsque, par exemple, des membres de la famille ou de la communauté incitent ou contraignent une fille à se soumettre à des mutilations génitales féminines, ou lui fournissent les moyens à cette fin, mais ne contribuent pas activement à faire en sorte que les mutilations soient pratiquées. Pour invoquer la complicité, il faudrait que les mutilations génitales féminines aient été réellement pratiquées alors que le fait de contraindre une femme à en subir ou de lui fournir les moyens à cette fin (article 38, alinéa b), ou le fait d’inciter ou de contraindre une fille à en subir ou de lui fournir les moyens à cette fin (article 38, alinéa c), implique un comportement qui se situe sous le seuil de la complicité et qui est indépendant de la question de savoir si l’excision, l’infibulation ou toute autre mutilation ont été pratiquées ou non. Dans les neuf rapports étatiques susmentionnés où de telles difficultés ont été recensées, le GREVIO a conclu qu’il fallait revoir la législation pénale pour la mettre en conformité avec la convention.

Faibles taux de signalement, de poursuites et de condamnation

379. L’une des difficultés recensées par le GREVIO dans ses rapports d’évaluation de référence sur l’Espagne, la Finlande, Malte et les Pays-Bas est le faible nombre de signalements de cas de mutilations génitales féminines et l’absence de poursuites⁶²⁴. En outre, le GREVIO a noté dans ses rapports d’évaluation de référence sur l’Albanie, l’Andorre et la Serbie qu’aucune condamnation n’avait été enregistrée⁶²⁵. Autre tendance courante décelée dans un certain nombre de Parties, comme l’Albanie, l’Andorre, l’Espagne, la Finlande, Malte et la Turquie : le faible niveau de sensibilisation, de connaissances et de compréhension, de la part des professionnels et de la société, à l’égard des mutilations génitales féminines⁶²⁶. Le GREVIO s’est par exemple dit préoccupé, dans son rapport d’évaluation de référence sur Malte, par la méconnaissance des modalités permettant d’identifier des enfants exposés au risque avéré ou potentiel d’être emmenés hors de Malte pour subir des mutilations génitales féminines, et par l’absence de mesures préventives.

621. Voir les rapports d’évaluation de référence du GREVIO sur : l’Espagne, paragraphes 232-234 ; l’Italie, paragraphes 195-196 ; Monaco, paragraphe 118 ; le Monténégro, paragraphe 170 ; le Portugal, paragraphe 170 ; et la Serbie, paragraphes 191-192.

622. Voir les rapports d’évaluation de référence sur l’Albanie, paragraphes 146-147 ; l’Andorre, paragraphes 167-168 ; la Finlande, paragraphes 176-177 ; les Pays-Bas, paragraphe 231 ; et la Turquie, paragraphes 246-247.

623. Voir les rapports d’évaluation de référence du GREVIO sur : l’Albanie, paragraphe 130 ; l’Andorre, paragraphes 167-168 ; l’Espagne, paragraphes 232-234 ; la Finlande, paragraphes 176-177 ; l’Italie, paragraphes 195-196 ; Monaco, paragraphe 118 ; la Serbie, paragraphes 191-192 ; et la Turquie, paragraphes 246-247.

624. Voir les rapports d’évaluation de référence du GREVIO sur : l’Espagne, paragraphe 232 ; la Finlande, paragraphe 177 ; Malte, paragraphe 178 ; et les Pays-Bas, paragraphe 231.

625. Voir les rapports d’évaluation de référence du GREVIO sur : l’Albanie, paragraphe 147 ; l’Andorre, paragraphe 168 ; et la Serbie, paragraphe 192.

626. Voir les rapports d’évaluation de référence du GREVIO sur : l’Albanie, paragraphe 146-147 ; l’Andorre, paragraphes 167-168 ; l’Espagne, paragraphes 232-234 ; la Finlande, paragraphes 176-177 ; Malte, paragraphes 177-180 ; et la Turquie, paragraphes 246-247.

Il a souligné combien il importait que l'ensemble des professionnels concernés, notamment ceux qui travaillent dans des établissements scolaires, soient sensibilisés à cette question, et qu'il existe un protocole clair à suivre dans de tels cas. Le GREVIO a par conséquent encouragé vivement les autorités albanaises, maltaises et turques à dispenser des formations et à élaborer des lignes directrices à l'intention de tous les professionnels susceptibles d'être en contact avec des femmes et des filles exposées à un risque de mutilations génitales féminines⁶²⁷. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur les Pays-Bas et la Serbie, le GREVIO a par ailleurs noté qu'il fallait améliorer la collecte de données pour déterminer l'efficacité des dispositions pénales⁶²⁸.

Questions propres à certaines Parties

380. Le rapport d'évaluation de référence sur la Serbie est le seul dont l'analyse montre que l'infraction de mutilations génitales féminines se limite aux seules parties génitales féminines externes au lieu de porter sur « la totalité ou partie » des organes génitaux féminins, et se limite aux femmes adultes au lieu d'inclure les filles mineures⁶²⁹. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, le GREVIO s'est dit préoccupé en raison du fait que les parents qui sont condamnés pour avoir fait subir des mutilations génitales à leurs filles sont déchus de leurs droits parentaux en plus de se voir infliger une peine d'emprisonnement, et les filles ensuite placées, ce qui explique la réticence de celles-ci à dénoncer de tels actes⁶³⁰.

Article 39 – Avortement et stérilisation forcés

Introduction

381. Conformément à l'article 39, paragraphe 1, les Parties doivent ériger en infraction pénale le fait de pratiquer un avortement sans l'accord préalable et éclairé de la victime. Conformément à l'article 39, paragraphe 2, les Parties doivent ériger en infraction pénale le fait de pratiquer une intervention chirurgicale qui a pour objet ou pour effet de mettre fin à la capacité d'une femme de se reproduire naturellement sans son accord préalable et éclairé.

Difficultés

Cadre juridique et absence de données

382. Toutes les Parties ayant fait l'objet d'une évaluation ont érigé l'avortement forcé en infraction pénale. En revanche, l'infraction pénale spécifique de stérilisation forcée n'a été introduite qu'en Espagne, en France, à Malte, au Portugal et en Turquie⁶³¹. En Belgique, en Italie et en Serbie, la stérilisation forcée peut être poursuivie au titre d'autres infractions, par exemple lésion corporelle grave, coups et blessures graves ou voie de fait⁶³². Le GREVIO a néanmoins noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur Malte, l'Italie et la Turquie que l'absence de données rend difficile l'évaluation de l'application effective du cadre juridique.

Lacunes dans la protection des femmes qui sont dans l'incapacité d'exprimer leur consentement

383. Des lacunes ont été décelées dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment ceux qui concernent la Belgique, l'Espagne, la France, et la Serbie, au sujet de la protection des femmes qui sont dans l'incapacité d'exprimer leur consentement⁶³³. Dans son rapport sur la Serbie, le GREVIO s'est dit préoccupé par la situation des femmes en situation de handicap qui sont placées dans des établissements de soins et qui sont particulièrement vulnérables face au risque d'avortement forcé. Il a noté à propos des

627. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 148 ; Malte, paragraphe 181 ; et la Turquie, paragraphe 248.

628. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 232 ; et la Serbie, paragraphes 191-192.

629. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphes 191-192.

630. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 232-234.

631. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 236 ; la France, paragraphe 200 ; Malte, paragraphe 182 ; le Portugal, paragraphe 170 ; et la Turquie, paragraphe 249.

632. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 160 ; l'Italie, paragraphe 198 ; et la Serbie, paragraphe 194.

633. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 160 ; l'Espagne, paragraphe 236 ; la France, paragraphe 200 ; et la Serbie, paragraphe 194.

femmes en situation de handicap qui sont placées sous tutelle qu'il semblerait que les tuteurs donnent fréquemment leur consentement pour un avortement en partant du principe que cette décision est dans l'intérêt supérieur des femmes concernées. Le GREVIO a précisé à cet égard qu'il fallait en faire davantage pour s'assurer que l'intervention médicale à laquelle le tuteur a juridiquement consenti correspond bien à la volonté réelle de la femme concernée, et il a appelé les autorités belges, françaises et serbes à veiller au respect du consentement libre et éclairé des femmes, en particulier des femmes en situation de handicap. Au sujet de l'Espagne, le GREVIO a noté que les tuteurs ne peuvent plus autoriser la stérilisation des femmes, seuls les juges ont cette prérogative. Des préoccupations demeurent toutefois quant à l'absence de transparence de ces procédures. Le GREVIO s'est en particulier dit préoccupé que des procédures de privation de la capacité juridique puissent être engagées en vue d'autoriser la stérilisation de femmes en situation de handicap. Il a également insisté sur le fait que compte tenu des nombreuses implications de la stérilisation, il fallait en faire davantage pour veiller au respect des droits des femmes en situation de handicap en matière de procréation, en mettant à leur disposition tous les moyens de contraception disponibles sans avoir recours à des mesures invasives et définitives telles que la stérilisation. Le GREVIO a par conséquent exhorté les autorités espagnoles à faire en sorte que, dans toute procédure autorisant la stérilisation de femmes frappées d'incapacité juridique, des moyens de contrôle des naissances moins invasifs soient envisagés, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur et de l'autodétermination des femmes concernées. Il les a en outre encouragées à poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que les femmes en situation de handicap qui se soumettent à une stérilisation consentie puissent prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes, conçues de façon à être accessibles aux personnes en situation de handicap, et présentées par des professionnels formés aux questions de genre et de handicap. Le GREVIO a par ailleurs noté qu'au moment de l'évaluation, un projet de loi à l'examen était destiné à abroger l'autorisation judiciaire de la stérilisation pour exiger le consentement plein et éclairé des femmes en situation de handicap. Cette loi a été adoptée le 15 octobre 2020.

Questions posées à certaines Parties

384. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Albanie, le GREVIO a pris note avec préoccupation du phénomène de la sélection prénatale et des niveaux alarmants de biais du sexe-ratio à la naissance. Si la convention n'évoque pas expressément l'avortement sexo-sélectif, les situations dans lesquelles les femmes sont poussées à subir un avortement en raison du sexe du bébé peuvent être qualifiées d'avortement forcé, ou bien de violence psychologique ou physique⁶³⁴. Par conséquent, le GREVIO a invité les autorités albanaises à sensibiliser le public au sujet des avortements sexo-sélectifs et à renforcer la capacité des professionnels afin qu'ils puissent détecter et prévenir cette forme de violence.

Article 40 – Harcèlement sexuel

Introduction

385. L'infraction de harcèlement sexuel qui est définie à l'article 40 vise toute forme de comportement non désiré, verbal, non verbal ou physique, à caractère sexuel, ayant pour objet ou pour effet de violer la dignité d'une personne. Le harcèlement sexuel n'est pas limité au lieu de travail ou à la famille et peut se produire dans de multiples contextes, en particulier lorsqu'il crée un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. La convention permet aux Parties de choisir d'imposer aux auteurs de cette infraction soit des sanctions pénales soit d'autres sanctions légales. Sur les 17 États parties ayant fait l'objet d'une évaluation, huit – l'Albanie, l'Andorre, l'Espagne, la France, Malte, le Portugal, la Serbie et la Turquie – ont une infraction spécifique de harcèlement sexuel, qui est passible de sanctions pénales⁶³⁵. Dans d'autres Parties, comme la Finlande, l'Italie, Monaco, le Monténégro et les Pays-Bas, le harcèlement sexuel relève d'infractions pénales plus larges. Dans certaines d'entre elles, à savoir la Finlande, l'Italie et le Monténégro, le harcèlement sexuel relève en outre d'autres législations en vertu desquelles il est passible de sanctions non pénales⁶³⁶.

634. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 149-151.

635. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 154-155 ; l'Andorre, paragraphe 170 ; l'Espagne, paragraphes 240-241 ; la France, paragraphe 203 ; Malte, paragraphe 183 ; le Portugal, paragraphes 173-174 ; la Serbie, paragraphe 198 ; et la Turquie, paragraphe 251.

636. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 180 ; l'Italie, paragraphe 199 ; Monaco, paragraphe 120 ; le Monténégro, paragraphe 194 ; et les Pays-Bas, paragraphe 233.

Pratique prometteuse

386. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a pris note avec satisfaction des amendements récemment adoptés en France, après la ratification de la Convention d'Istanbul, afin d'ériger en infraction pénale un vaste éventail de comportements relevant du harcèlement sexuel⁶³⁷. Il s'agit notamment de comportements verbaux et non verbaux, à caractère sexuel mais aussi à caractère sexiste, ainsi que de comportements verbaux et non verbaux imposés à la même victime par une multitude de personnes agissant séparément ou ensemble, même si le comportement n'est pas récurrent. Les amendements adoptés établissaient en outre la nouvelle infraction d'insulte sexiste, qui, comme elle ne nécessite pas un comportement systématique, permet de punir un incident isolé. Le GREVIO a par ailleurs noté qu'il existe, depuis 2016, l'infraction spéciale de vengeance pornographique, qui permet de poursuivre le harcèlement sexuel commis sur internet.

Difficultés

Lacunes dans le champ d'application de l'infraction

387. Dans plusieurs rapports d'évaluation, le GREVIO a noté avec préoccupation que les diverses infractions pénales avaient un champ d'application limité par rapport aux exigences de la convention. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Monaco, par exemple, le GREVIO a noté que l'infraction ajoutait l'exigence selon laquelle le comportement devait avoir entraîné la détérioration de la santé de la victime, ce qui est plus restrictif que la convention, qui exige la violation de la dignité d'une personne⁶³⁸. Dans ses rapports sur l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Portugal et la Serbie, en revanche, le GREVIO a fait observer des lacunes au sujet du comportement qui est érigé en infraction pénale⁶³⁹. Par exemple, en Espagne et au Portugal, la formulation de l'infraction est plus restrictive que dans la convention et exige un comportement exhibitionniste, une proposition sexuelle ou le fait de solliciter des « faveurs » à caractère sexuel. Enfin, le GREVIO a noté qu'en Espagne le champ d'application de l'infraction était plus restreint en ce qui concerne le contexte dans lequel celle-ci se produit, à savoir uniquement le lieu de travail, les établissements scolaires ou les entreprises⁶⁴⁰. Le GREVIO a par conséquent systématiquement souligné, indépendamment de l'existence de l'infraction de harcèlement sexuel, que tout comportement à caractère sexuel ayant pour but ou effet de violer la dignité de la victime devrait être sanctionné, dans tous les domaines de la vie. Il a par ailleurs encouragé/encouragé vivement les autorités espagnoles, monégasques, néerlandaises et portugaises à réviser les infractions pénales concernées afin de les aligner sur l'article 40 de la convention⁶⁴¹.

Lacunes dans les sanctions civiles

388. Le GREVIO a recensé des lacunes dans les États parties qui punissent le harcèlement sexuel au titre de sanctions non pénales. Il a noté dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande (au sujet des comportements relevant de la législation sur l'égalité et/ou du droit du travail), par exemple, que l'indemnisation ne pouvait être imposée qu'à l'employeur et non à l'auteur des violences⁶⁴². En revanche, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, l'Italie et le Monténégro, il a critiqué le fait que l'infraction était appliquée dans des contextes restreints, par exemple au travail et dans le secteur public⁶⁴³. Toujours dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande, le GREVIO a également noté que l'infraction était plus restrictive et qu'il fallait par exemple que les faits aient porté atteinte à la santé de la victime. Il a par conséquent encouragé vivement les autorités de la Finlande, de l'Italie et du Monténégro à prendre les mesures nécessaires pour que le harcèlement sexuel subi dans tous les domaines de la vie soit passible d'une sanction légale.

637. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 203.

638. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 120.

639. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 240 ; la Finlande, paragraphe 180 ; l'Italie, paragraphe 199 ; le Portugal, paragraphe 174 ; et la Serbie, paragraphe 198.

640. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 240.

641. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 242 ; Monaco, paragraphe 121 ; les Pays-Bas, paragraphe 236 ; et le Portugal, paragraphe 175.

642. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 180.

643. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 180 ; l'Italie, paragraphe 199 ; et le Monténégro, paragraphe 194.

Application inefficace du cadre juridique

389. Le GREVIO a par ailleurs soulevé le problème de l'application inefficace du cadre juridique dans un certain nombre de Parties, notamment l'Albanie et l'Andorre, où l'infraction de harcèlement sexuel est rarement appliquée. Il a noté en particulier dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie et Monaco que cela pourrait être en partie dû au fait que les victimes sont peu informées des mécanismes de réparation existants, au fait que les juristes professionnels sont peu sensibilisés en la matière, et au fait que les victimes ont peur de subir des conséquences indésirables et notamment de perdre leur emploi⁶⁴⁴. Il a par ailleurs constaté qu'il n'avait pas de données significatives pour certaines Parties –Albanie, Finlande, France, Italie, Malte et Monténégro –sur le nombre de victimes, les taux de condamnation et les sanctions non pénales dont cette infraction est passible, l'évaluation de l'efficacité du cadre légal y étant donc difficile⁶⁴⁵. Il a par conséquent encouragé vivement ces autorités, entre autres, à renforcer la collecte de données et le suivi afin de pouvoir évaluer l'efficacité du système de réponse dans ce domaine ainsi que des progrès accomplis⁶⁴⁶.

Questions propres à certaines Parties

390. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a précisé qu'il craignait que le déclenchement médiatique contre l'introduction des infractions de harcèlement sexuel et de harcèlement n'ait contribué au faible taux de signalement⁶⁴⁷.

Article 42 –Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu « honneur »

Introduction

391. Au paragraphe 1, cet article établit l'obligation pour les Parties de s'assurer que la culture, la coutume, la religion, la tradition ou le prétendu « honneur » ne soient pas considérés comme justifiant tout acte de violence couvert par le champ d'application de la convention. Cela signifie que les Parties sont tenues de veiller à ce que leur droit pénal matériel et procédural n'autorise pas l'accusé à se justifier en prétendant qu'il a commis ses actes afin de prévenir ou punir la transgression suspectée, perçue ou réelle par une victime de valeurs ou coutumes culturelles, religieuses, sociales, ou traditionnelles relatives à un comportement approprié.

Difficultés

Justifications inacceptables de l'infraction pénale

392. Seuls quatre rapports d'évaluation de référence du GREVIO – ceux qui concernent l'Albanie, l'Italie, le Portugal et la Turquie – ont analysé le respect de l'article 42 de la convention car ces Parties autorisent une atténuation des peines conduisant à une justification inacceptable des infractions et à la culpabilisation des victimes dans les affaires de violence à l'égard des femmes⁶⁴⁸. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Albanie, le GREVIO a noté avec préoccupation que deux facteurs d'atténuation étaient utilisés pour justifier la violence et culpabiliser la victime : le fait que l'infraction ait été motivée par des « valeurs morales et sociales positives » et par « un trouble psychiatrique causé par des actes provocateurs ou insultants de la victime ou d'une autre personne ». Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a noté que malgré la réforme du Code pénal turc, qui a supprimé la possibilité de réduire au titre d'une « provocation injuste » les peines imposées pour meurtres coutumiers, et malgré d'autres amendements qui visaient à ce que l'auteur de l'infraction mais aussi les membres du conseil de famille ayant décidé de

644. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 155 ; et Monaco, paragraphes 122-123.

645. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 155 ; l'Andorre, paragraphe 168 ; la Finlande, paragraphe 181 ; la France, paragraphe 204 ; l'Italie, paragraphe 200 ; Malte, paragraphe 184 ; le Monténégro, paragraphe 195 ; et la Turquie, paragraphe 251.

646. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 156 ; l'Andorre, paragraphe 172 ; et Malte, paragraphe 184.

647. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 199.

648. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 157-159 ; l'Italie, paragraphes 202-205 ; le Portugal, paragraphes 176-178 ; et la Turquie, paragraphes 252-258.

commettre le meurtre en soient inculpés, la clause de provocation injuste est toujours en vigueur et peut être invoquée dans toutes les *autres* affaires de violence à l'égard des femmes, notamment les meurtres commis au nom du prétendu « honneur »⁶⁴⁹. Le GREVIO a toutefois également relevé dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et le Portugal que les tribunaux continuaient d'invoquer des motifs tels qu'une « sensibilité blessée » ou la « jalousie » pour minimiser la violence et justifier une réduction de peine. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et la Turquie, le GREVIO a par ailleurs souligné qu'il fallait étudier plus avant l'application de circonstances atténuantes pour vérifier si des raisons injustifiables sont invoquées pour réduire les peines infligées et, si c'est le cas, dans quelle mesure. Compte tenu des difficultés décelées, les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et la Turquie appellent à réfuter l'idée selon laquelle l'honneur et le prestige d'un homme ou de la famille seraient intrinsèquement liés à la conduite, ou à la conduite présumée, des femmes de sa famille, ainsi qu'à former les professionnels des services judiciaires et à suivre les pratiques judiciaires, notamment en collectant des données⁶⁵⁰. Dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie et le Portugal, le GREVIO a appelé à réformer le droit pénal pour supprimer de la législation toute disposition qui pourrait servir à réduire la peine au motif que la victime aurait transgressé des normes ou coutumes culturelles, religieuses, sociales ou traditionnelles relatives à un comportement approprié⁶⁵¹.

Questions propres à certaines Parties

393. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO indique avoir été informé du fait que des femmes et des filles seraient forcées ou poussées à se suicider⁶⁵². Selon ces informations, la Turquie ayant durci les sanctions pour les crimes « d'honneur », les décès ne cessent pas mais surviennent sous des formes différentes. Les parents tentent d'éviter à leurs fils les lourdes peines associées aux féminicides en poussant leurs filles à se donner elles-mêmes la mort. À cet égard, le GREVIO a exhorté les autorités turques à veiller à ce que les suicides, les accidents et les décès de femmes qui pourraient masquer des meurtres commis au nom de « l'honneur » fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives⁶⁵³.

Article 45 – Sanctions et mesures

Introduction

394. L'article 45 exige des Parties qu'elles imposent des sanctions qui soient « effectives, proportionnées et dissuasives ». Si cet article est étroitement lié aux articles 33 et 41, qui définissent un certain nombre d'infractions pénales, il s'applique à tous les types de sanctions, qu'elles soient à caractère pénal ou non. Le GREVIO souligne que l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives adresse un message contre-productif aux auteurs de violences, qui peuvent avoir l'impression que le fait d'infliger des violences à des femmes, même de manière répétée, ne constitue pas une infraction grave⁶⁵⁴. En définitive, il en résulte un danger élevé de récurrence et d'escalade de la violence, au détriment du droit des filles et des femmes de vivre sans violence. Par ailleurs, une telle pratique va à l'encontre de l'obligation d'agir avec la diligence voulue qui est inscrite à l'article 5, paragraphe 2, de la convention.

Pratiques prometteuses

395. Le GREVIO a pris note avec satisfaction du rôle positif que jouent les juridictions supérieures turques lorsqu'elles infirment des jugements infligeant des peines minimales ou lorsqu'elles annulent des réductions de peines injustifiées. Il a fait observer que cela s'oppose à la pratique judiciaire des juridictions inférieures consistant à réduire les peines infligées dans les affaires de violence domestique alors qu'il existe des sanctions proportionnées dans la loi⁶⁵⁵.

649. La disposition concernant la provocation injuste établit comme circonstance atténuante générale le fait que l'infraction ait été perpétrée « dans un état de colère ou de grave détresse provoquées par un acte injuste ».

650. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 205 ; et la Turquie, paragraphe 256.

651. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 159 ; et le Portugal, paragraphe 178.

652. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 255.

653. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 253.

654. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 261.

655. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 261.

Difficultés

Faiblesse des sanctions prévues par la loi

396. Si les États disposent d'une grande marge de manœuvre quant aux sanctions qu'il est possible d'imposer aux différents types d'infractions, certains des rapports d'évaluation de référence du GREVIO soulignent la faiblesse ou la légèreté des sanctions légales, par exemple en Albanie⁶⁵⁶, où les dispositions sur le mariage forcé prévoient une amende ou une peine de prison allant jusqu'à trois mois, ou au Monténégro⁶⁵⁷, où l'infraction de violence domestique est passible de peines plus faibles que celles qui sont prévues pour des infractions similaires commises en dehors du milieu familial.

Recours limité à tout l'éventail de sanctions

397. Dans plusieurs de ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO s'est dit préoccupé de constater que les juges, dans leur pratique judiciaire, n'ont pas facilement recours à tout l'éventail des peines disponibles⁶⁵⁸. Un problème récurrent, évoqué dans les rapports d'évaluation de référence sur la Serbie et la Turquie, est le recours limité par les tribunaux à tout l'éventail des sanctions, et leur tendance à prononcer davantage des condamnations avec sursis (Turquie⁶⁵⁹ et Serbie)⁶⁶⁰. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, Monaco, le Monténégro et la Turquie, le GREVIO a par ailleurs souligné le recours problématique aux amendes dans les affaires de violence à l'égard des femmes, particulièrement la violence domestique, car cette peine peut avoir des incidences négatives sur la victime et augmenter encore l'insécurité des femmes et des enfants victimes⁶⁶¹. Par ailleurs, dans ses rapports sur le Monténégro et la Turquie, le GREVIO a noté avec préoccupation que la justice tendait à appliquer des sanctions plus légères, ce qui soulève la question de l'influence potentielle des stéréotypes sur l'opinion professionnelle des juges⁶⁶². Le GREVIO s'est dit préoccupé par la collecte limitée voire inexistante de données en Albanie, en Finlande et en Turquie, et il a expliqué que faute de données il était difficile d'examiner la question de savoir si, dans la pratique, les tribunaux imposaient des sanctions proportionnées à la gravité d'une infraction⁶⁶³. Face à ces difficultés, le GREVIO a encouragé vivement les autorités, entre autres, à veiller, par des mesures législatives et la formation efficace des membres des services judiciaires et des services de poursuite, à ce que les condamnations et les mesures imposées pour violence domestique ou d'autres formes de violence soient effectives, proportionnées et dissuasives, comme l'exige l'article 45⁶⁶⁴.

Questions propres à certaines Parties

398. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Monaco, le GREVIO a noté que le fait que les juges ne puissent pas d'emblée avoir recours à des mesures de remplacement ou adapter les peines de prison a pour effet de limiter le nombre de peines carcérales prononcées dans les affaires concernant la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁶⁶⁵. Une difficulté propre à la Turquie a été mise en avant dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO, à savoir la possibilité légale de « différer le verdict » de cinq ans, qui fait que si l'auteur des violences ne récidive pas au cours de cette période, toutes les conséquences juridiques de son acte sont effacées et il n'encourt aucune condamnation⁶⁶⁶. Lorsqu'il y a récidive après l'expiration de la période de cinq ans, la condamnation avec sursis ne peut plus être prise en compte comme une condamnation antérieure susceptible d'alourdir la peine. Le GREVIO avait fait observer avec préoccupation que ces mécanismes sont une source d'impunité pour l'auteur des violences.

656. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 160.

657. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 198.

658. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Serbie, paragraphe 201 ; et la Turquie, paragraphe 260.

659. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 260.

660. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 201.

661. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 183 ; Monaco, paragraphe 130 ; le Monténégro, paragraphe 198 ; et la Turquie, paragraphe 260.

662. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 200 ; et la Turquie, paragraphe 261.

663. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 160-161 ; la Finlande, paragraphe 183 ; et la Turquie, paragraphe 259.

664. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 185 ; Monaco, paragraphe 130 ; le Monténégro, paragraphe 201 ; la Serbie, paragraphe 202 ; et la Turquie, paragraphe 263.

665. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 129.

666. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 260.

Article 46 – Circonstances aggravantes

Introduction

399. L'article 46 impose aux Parties de veiller à ce que certaines circonstances (mentionnées aux alinéas a) à i)) soient considérées comme étant aggravantes dans la détermination des peines relatives aux infractions établies conformément à la convention. Les Parties disposent d'une certaine marge de manœuvre pour appliquer cette disposition car les divers systèmes juridiques d'Europe suivent des approches différentes en matière de circonstances aggravantes.
400. Les circonstances aggravantes prévues par la convention sont essentiellement prises en compte et prévues dans la législation des États ayant fait l'objet d'une évaluation par le GREVIO. Dans divers systèmes juridiques, certaines circonstances aggravantes peuvent faire partie des éléments de l'infraction, qui sera donc plus grave et passible de peines plus lourdes, ou peuvent faire l'objet de dispositions spécifiques du droit pénal. Une autre approche consiste à dresser une liste non exhaustive des circonstances aggravantes prévues par la loi et à sensibiliser les services judiciaires à l'égard de la convention.

Pratiques prometteuses

401. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Autriche, le GREVIO a salué le fait que la nature de l'infraction puisse être aggravée si l'auteur était motivé par des préjugés sexistes ou la misogynie⁶⁶⁷. Il a noté qu'à condition d'être appliquée de manière adéquate et cohérente, cette disposition était un moyen intéressant de faire en sorte que les décisions rendues par les juridictions pénales tiennent compte de la dimension de genre inhérente à la violence à l'égard des femmes. De même, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Andorre, le GREVIO a noté que la circonstance aggravante, prévue dans le Code pénal, de discrimination fondée sur le sexe était intéressante car elle permettait de tenir compte du fait que certaines des manifestations de la violence à l'égard des femmes étaient fondées sur le genre⁶⁶⁸. Une autre pratique prometteuse a cours en Albanie, où le GREVIO a souligné que le Code pénal allait plus loin que ce que requiert l'article 46 de la convention : il prévoit en effet des sanctions plus lourdes en cas d'infractions commises durant la période de validité ou après la délivrance d'une ordonnance de protection⁶⁶⁹.

Difficultés

Champ d'application limité des circonstances aggravantes

402. Le GREVIO a recensé un certain nombre de difficultés quant au champ d'application des circonstances aggravantes. Par exemple, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, la France, Monaco et le Portugal, le GREVIO a noté que les circonstances aggravantes ne s'appliquaient qu'aux infractions sexuelles ou aux infractions de violence domestique et non à toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui relèvent de la convention⁶⁷⁰. Le GREVIO a également noté avec préoccupation que la circonstance aggravante prévue au sous-paragraphe a –« l'infraction a été commise à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, conformément au droit interne, par un membre de la famille, une personne cohabitant avec la victime, ou une personne ayant abusé de son autorité » –était appliquée de façon limitée car toutes les catégories de victimes énumérées à l'article 46 ne sont pas reprises dans les dispositions correspondantes (Turquie)⁶⁷¹ et/ou, dans le cas du Monténégro, car la définition de la famille est restrictive⁶⁷². Le GREVIO a par ailleurs noté que les circonstances aggravantes susmentionnées

667. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 147.

668. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 173.

669. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 168.

670. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 166 ; la France, paragraphes 207-208 ; Monaco, paragraphe 131 ; et le Portugal, paragraphe 180.

671. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 265.

672. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 203.

n'étaient pas appliquées dans les affaires d'infractions sexuelles à Monaco⁶⁷³ et en Turquie. Autre lacune décelée par le GREVIO : les cadres juridiques de l'Italie, de la France et du Portugal ne prévoient pas les circonstances aggravantes prévues à l'alinéa h : « l'infraction a entraîné de graves dommages physiques ou psychologiques pour la victime »⁶⁷⁴. La lacune la plus récurrente était liée à l'alinéa d : « l'infraction a été commise à l'encontre ou en présence d'un enfant ». Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, le Danemark, la Finlande, Monaco, les Pays-Bas, la Serbie et la Turquie⁶⁷⁵, le GREVIO a souligné qu'une infraction commise en présence d'un enfant constituait une forme de victimisation de l'enfant et il a encouragé vivement les autorités néerlandaises, finlandaises et serbes à veiller entre autres à ce que la présence d'enfants soit considérée comme une circonstance aggravante par les autorités judiciaires⁶⁷⁶.

Absence d'information de la part des autorités judiciaires au sujet des circonstances aggravantes définies à l'article 46 de la convention

403. Alors que la convention oblige les Parties à s'assurer que les juges ont la possibilité d'avoir recours à ces circonstances aggravantes lorsqu'ils déterminent la peine des auteurs de violences, le GREVIO a constaté à maintes reprises que rien n'était fait pour informer les autorités judiciaires de tout l'éventail des circonstances aggravantes énoncées à l'article 46, que ce soit dans le cadre des lignes directrices sur la détermination des peines (par ex. le Danemark, le Monténégro et la Suède)⁶⁷⁷ ou de la formation (par ex. le Monténégro). En conséquence, le GREVIO a systématiquement appelé les Parties à s'assurer que toutes les circonstances aggravantes énoncées à l'article 46 puissent être appliquées lors de la détermination des peines dont est passible chacune des infractions prévues dans la convention.
404. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Albanie, la France, Monaco, le Portugal et la Turquie, le GREVIO a appelé à ce que le droit pénal soit réformé pour remédier à ces lacunes⁶⁷⁸, tandis que dans les rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, la Finlande et la Suède, il a dit qu'il fallait veiller à ce que les juges soient au courant de toutes les circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 de la convention et à ce que celles-ci soient effectivement appliquées⁶⁷⁹. Le rapport d'évaluation de référence sur la Belgique indique qu'il faut examiner aussi bien la législation que la pratique judiciaire⁶⁸⁰.

Questions propres à certaines Parties

405. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a noté qu'il semblait que le fait que la victime et l'auteur aient entretenu, ou continuent d'entretenir, une relation soit considéré comme une circonstance atténuante plutôt qu'aggravante, ce qui fait que des sanctions plus clémentes sont imposées aux auteurs de violences contre leur partenaire par rapport aux auteurs de violences contre une personne inconnue⁶⁸¹.

Article 48 – Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires

Introduction

406. L'article 48, paragraphe 1, impose aux Parties d'interdire les modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires, y compris la médiation et la conciliation, en ce qui concerne toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la convention. Cette disposition découle du principe selon lequel la violence à l'égard des femmes témoigne de rapports de force inégaux, et les victimes de ces violences ne

673. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 131.

674. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 207 ; l'Italie, paragraphe 206 ; et le Portugal, paragraphe 179.

675. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 166 ; la Finlande, paragraphe 186 ; Monaco, paragraphe 135 ; les Pays-Bas, paragraphe 240 ; la Serbie, paragraphe 203 ; et la Turquie, paragraphe 265.

676. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 188 ; les Pays-Bas, paragraphe 240 ; et la Serbie, paragraphe 205.

677. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 181 ; le Monténégro, paragraphe 204 ; et la Suède, paragraphe 194.

678. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 169 ; la France, paragraphe 210 ; Monaco, paragraphe 132 ; le Portugal, paragraphe 181 ; et la Turquie, paragraphe 266.

679. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 182 ; la Finlande, paragraphe 188 ; et la Suède, paragraphe 195.

680. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 167.

681. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 180.

peuvent jamais recourir à ces modes alternatifs de résolution de conflits sur un pied d'égalité avec l'auteur de l'infraction. L'article 48, paragraphe 2, qui vise à prévenir une autre conséquence indésirable que les mesures juridiques pourraient avoir sur la victime, exige des Parties qu'elles veillent à ce que si le paiement d'une amende est ordonné à l'auteur des violences, cela n'occasionne pas indirectement des difficultés financières pour la victime.

Pratiques prometteuses

407. Dans ce domaine, une pratique prometteuse a été soulignée dans le rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, où la loi interdit expressément la médiation dans les affaires de violence entre partenaires intimes. Les affaires dans lesquelles il s'avère pendant une médiation que des incidents de violence à l'égard des femmes ont eu lieu doivent être soumises aux juridictions spécialisées ; et une évaluation doit toujours être réalisée avant qu'une médiation soit proposée⁶⁸².

Difficultés

Modes alternatifs de résolution des conflits au pénal

408. Si aucune des Parties ayant fait l'objet d'une évaluation ne prévoit dans sa législation d'imposer des modes alternatifs de résolution des conflits dans le cadre des poursuites pénales, le GREVIO a toutefois observé un certain nombre de pratiques problématiques, non conformes à la convention. Dans les pays, par exemple l'Albanie et la Turquie, où le droit pénal autorise la conciliation, sans la rendre obligatoire, dans certains cas de procédures de citation directe, le GREVIO a noté que de nombreuses victimes continuaient d'avoir l'impression que c'était obligatoire, et ce car elles n'étaient au courant ni de la procédure, ni de leurs droits⁶⁸³. À propos d'autres pays, par exemple les Pays-Bas et la Serbie, dont les législations respectives autorisent le sursis à poursuites dans des cas précis, le GREVIO a noté avec préoccupation que les décisions de surseoir aux poursuites étaient exclusivement prises par les procureurs avec le consentement des auteurs de violences, sans consultation des victimes⁶⁸⁴. En Finlande, la médiation n'est pas censée se substituer à l'enquête, or le GREVIO a pourtant appris que c'était souvent le cas⁶⁸⁵. Il a donc exhorté les autorités finlandaises à réexaminer le pouvoir de la police de proposer une médiation en tant que mesure de justice pénale dans les affaires de violence domestique. Dans son évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a par ailleurs noté avec préoccupation que, dans la pratique, les tribunaux proposaient une médiation alors même qu'une ordonnance d'injonction ou de protection était en vigueur, et que la loi prévoyait expressément des exceptions où la médiation était autorisée dans les affaires de violences conjugales. Il a par conséquent encouragé vivement les autorités turques à revoir la loi pour étendre le caractère inapplicable de la médiation pénale à des catégories de victimes autres que les conjoints actuels. Le GREVIO s'est dit préoccupé par toutes ces pratiques qui envoient un signal inquiétant selon lequel la violence domestique ne serait pas un crime nécessitant des poursuites pénales, ce qui va à l'encontre de l'objet de la convention. Par conséquent, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Belgique, la France et la Turquie, le GREVIO a encouragé vivement/exhorté les autorités à prendre des mesures pour veiller au respect du libre consentement, compte tenu du déséquilibre des pouvoirs, et pour instaurer des garanties respectant pleinement les droits, les besoins et la sécurité des victimes⁶⁸⁶. Il a par ailleurs encouragé vivement les autorités belges, françaises et turques à veiller à ce que les victimes soient dûment informées, particulièrement du caractère facultatif de la médiation.
409. Dans plusieurs de ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a décelé une difficulté commune à plusieurs Parties : le manque de compréhension, par les juristes professionnels, de la dynamique de la violence et des dangers qu'entraînent les modes alternatifs de résolution des conflits dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a dit craindre que dans les pays qui, comme la Belgique, la France

682. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 243.

683. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 171-172 ; et la Turquie, paragraphes 268-269.

684. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 242 ; et la Serbie, paragraphe 206.

685. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 189.

686. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 171-172 ; la Belgique, paragraphe 170 ; la France, paragraphe 212 ; et la Turquie, paragraphe 270.

et les Pays-Bas, autorisent le recours volontaire à la médiation pénale, les professionnels de la justice pénale ne comprennent pas la dynamique de cette violence et ne se rendent donc pas compte qu'une victime peut se sentir incapable de refuser une médiation, par peur de violences futures ou de représailles de la part de l'auteur des violences⁶⁸⁷. Par conséquent, le GREVIO a appelé à ce qu'une formation soit dispensée à l'intention des juristes professionnels, notamment les juges, les procureurs, la police, les médiateurs et autres juristes concernés, en Belgique, en France, en Serbie et en Turquie⁶⁸⁸, et à ce que des lignes directrices et des protocoles clairs soient mis en place pour les professionnels en Finlande et aux Pays-Bas⁶⁸⁹.

Modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires au civil

410. S'agissant des modes alternatifs de résolution des conflits au civil, le GREVIO a critiqué le caractère obligatoire de la médiation familiale dans divers pays, notamment l'Albanie et la Belgique⁶⁹⁰, ainsi que l'absence d'interdiction claire, en France et à Monaco⁶⁹¹, des modes alternatifs obligatoires de résolution des conflits dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO a fait observer que cela créait une incertitude juridique et des imprécisions pour les tribunaux aux affaires familiales et les services de médiation quant à la façon de traiter ces affaires. Par conséquent, le GREVIO a appelé les autorités albanaises, belges, françaises, italiennes et monégasques à prendre des mesures, notamment législatives, afin d'interdire clairement les modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires dans les affaires de violence à l'égard des femmes⁶⁹².
411. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a fait observer que la pratique consistant à exiger que le parent violent et le parent non violent soient présents simultanément à des réunions organisées par les autorités compétentes pour parvenir à un accord sur des questions de garde/résidence/visite concernant leurs enfants pouvait s'apparenter à une médiation obligatoire. Même si la procédure n'est pas officiellement appelée médiation, les parents séparés qui ne s'entendent pas sur la garde doivent assister à une réunion conjointe à la demande de l'administration pour parvenir à une décision mutuellement acceptable⁶⁹³. Cette réunion est quasiment obligatoire, tout refus pouvant concrètement avoir des répercussions négatives sur la partie qui refuse d'y assister (la victime). Le GREVIO a par conséquent exhorté les autorités danoises à reconnaître l'existence d'un déséquilibre des pouvoirs dans les relations entachées de violence et à veiller à ce que les parents ayant des antécédents d'abus puissent s'entretenir séparément avec l'administration, afin de parvenir à une décision sur les questions de garde/résidence/visite concernant leurs enfants, qui ne compromette ni les droits ni la sécurité de la mère et de ses enfants⁶⁹⁴.
412. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Italie, le Monténégro et la Turquie, le GREVIO a par ailleurs constaté que malgré l'interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits dans les affaires de violence à l'égard des femmes, ceux-ci restaient largement d'application dans la pratique⁶⁹⁵. Dans les pays où la médiation obligatoire est interdite dans les affaires de violence à l'égard des femmes, par exemple l'Andorre et le Portugal, le GREVIO a attiré l'attention sur le risque que la médiation continue d'être proposée, ou se poursuive, lorsqu'une femme ne déclare pas qu'elle a été victime de violences de la part de son partenaire intime⁶⁹⁶. De même, le GREVIO s'est dit préoccupé dans ses rapports d'évaluation de référence sur la France, l'Italie, le Monténégro, le Portugal et la Turquie, par le fait, sur lequel il a insisté, que les professionnels ne recherchent pas systématiquement des indicateurs de violence domestique, et par le fait que les juges ou les médiateurs ne sont pas obligés de rechercher activement de tels indicateurs dans les affaires relevant du droit de la famille⁶⁹⁷. Le GREVIO a expliqué qu'une procédure qui fait peser sur la victime la charge de signaler les incidents de violence domestique ne tient pas compte de la réticence de la victime à parler, que ce soit par crainte de ne pas être crue, de perdre la garde de ses enfants ou de

687. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 168 ; la France, paragraphe 211 ; et les Pays-Bas, paragraphe 242.

688. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 170 ; la France, paragraphe 212 ; la Serbie, paragraphe 208 ; et la Turquie, paragraphe 270.

689. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 193 ; et les Pays-Bas, paragraphe 247.

690. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphes 173-174 ; et la Belgique, paragraphe 171.

691. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : France, paragraphe 213 ; et Monaco, paragraphe 138.

692. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 175 ; la Belgique, paragraphe 174 ; la France, paragraphe 217 ; l'Italie, paragraphe 188 ; et Monaco, paragraphe 140.

693. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 185.

694. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 186.

695. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 209 ; le Monténégro, paragraphes 206-207 ; et la Turquie, paragraphe 271.

696. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 174 ; l'Italie, paragraphe 209 ; et le Portugal, paragraphe 182.

697. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 213.

subir de nouvelles violences. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO a noté que les parties doivent habituellement suivre une médiation avant la séparation, mais lorsque des preuves de violence domestique sont présentées avec la demande de séparation, le tribunal doit convoquer les parties dans les quatre jours puis déterminer si la médiation peut avoir lieu et s'il faut délivrer des ordonnances provisoires d'injonction/de protection. Toutefois, le GREVIO a reçu des informations selon lesquelles les victimes ont vraiment du mal à obtenir des auditions pour être dispensées de médiation et se voir délivrer les ordonnances provisoires nécessaires en matière de résidence et de contact, et les tribunaux ne prennent au sérieux les allégations de violence domestique que s'il est question de violence physique grave. Il a par conséquent exhorté les autorités maltaises à veiller à l'application concrète de l'exemption de la médiation dans les procédures concernant la séparation ou les droits de garde et de visite dans des affaires de violence et notamment de violence domestique, et à faire en sorte que les auditions en vue de la délivrance d'ordonnances provisoires d'injonction ou de protection aient lieu rapidement.

413. Compte tenu de toutes les difficultés susmentionnées, le GREVIO a appelé les autorités belges, italiennes, maltaises, monténégrines, portugaises et turques à s'assurer que les professionnels concernés, par exemple les juges aux affaires familiales, les avocats et les médiateurs, soient dûment formés⁶⁹⁸. Par ailleurs, il a encouragé vivement les autorités belges, françaises, italiennes, maltaises et portugaises à établir des lignes directrices ou des méthodes qui permettraient aux professionnels de systématiquement rechercher des indicateurs de violence domestique.

Questions propres à certaines Parties

414. À Malte, alors que la loi ne prévoit pas que la participation aux modes alternatifs de résolution des conflits soit obligatoire dans les procédures pénales, le GREVIO a relevé une tendance inquiétante des avocats des auteurs des violences à tenter de négocier « un accord » dans lequel la victime accepte de refuser de témoigner au pénal en contrepartie d'un règlement favorable au civil. Ce phénomène est rendu possible, d'un côté, par la procédure de médiation, obligatoire dans les faits, concernant les questions de séparation et de droits de garde/visite, et, de l'autre, car la procédure pénale repose essentiellement sur le témoignage de la victime et n'examine pas dûment les autres types de preuves. Si cette pratique n'est en principe pas autorisée par la loi, il semble qu'aucune mesure ne soit prise pour y mettre fin⁶⁹⁹.

698. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 174 ; l'Italie, paragraphe 188 ; Malte, paragraphe 188 ; le Monténégro, paragraphe 208 ; le Portugal, paragraphe 183 ; et la Turquie, paragraphe 272.

699. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 187.



CHAPITRE VI

ENQUÊTES, POURSUITES, DROIT PROCÉDURAL ET MESURES DE PROTECTION

415. Le chapitre VI porte sur l'un des principaux objets de la convention : soutenir et assister les organisations et les services répressifs pour coopérer de manière effective afin d'adopter une *approche intégrée* visant à éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (voir article 1, alinéa e, de la convention). Les dispositions qu'il énonce couvrent les modalités procédurales de la mise en œuvre du droit matériel évoqué au chapitre V et renforcent les autres droits et devoirs, notamment l'obligation d'agir avec la diligence voulue, prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la convention. Dans l'ensemble, les dispositions du chapitre VI représentent les éléments de ce que le GREVIO considère comme une « réaction adéquate des services répressifs et de la justice pénale » ou, en d'autres termes, comme la façon dont des services répressifs et une justice pénale sensibles au genre devraient fonctionner.

Article 49 – Obligations générales

Introduction

416. L'article 49 énonce des obligations qui encadrent la majeure partie du chapitre VI et sont donc réaffirmées en lien avec divers autres articles de ce chapitre. C'est pourquoi de nombreux rapports d'évaluation de référence abordent des questions relevant de l'article 49 dans le cadre de l'analyse consacrée à d'autres articles de la convention, comme les articles 50, 51, 52 et 56.

417. Il est fréquent que les services répressifs ou la justice ne donnent pas la priorité aux incidents de violence à l'égard des femmes et de violence domestique par rapport aux autres infractions violentes. Les rédacteurs de la convention ont noté que cette situation contribuait à l'impunité des auteurs de violences et renforçait l'idée erronée selon laquelle ces violences sont « acceptables » dans la société jusqu'à un certain point⁷⁰⁰. La faible priorité octroyée aux incidents de violence à l'égard des femmes et de violence domestique a notamment pour conséquence que les enquêtes et procédures judiciaires sont lancées tardivement, ce qui peut alors entraîner la perte de preuves essentielles et le risque accru que la victime subisse de nouvelles violences. Pour ces raisons, l'article 49, paragraphe 1, de la convention exige que les Parties s'assurent que les enquêtes et les procédures judiciaires soient traitées sans retard injustifié tout en prenant en considération

⁷⁰⁰. Rapport explicatif, paragraphe 255.

les droits de la victime à toutes les étapes des procédures pénales. L'obligation d'agir sans retard injustifié est renforcée par d'autres articles de la convention, notamment l'article 50 (qui exige la réponse immédiate des services répressifs) ainsi que les articles 52 et 53 (qui portent tous deux sur la protection des victimes confrontées à un danger immédiat).

418. L'article 49, paragraphe 2, de la convention, exige que toutes les enquêtes et poursuites effectives des infractions de violence relevant de la convention soient menées de manière efficace, respectent les principes fondamentaux des droits humains et s'inscrivent dans une compréhension fondée sur le genre de la violence.

Difficultés

419. L'obligation de faire en sorte que les enquêtes et les procédures judiciaires soient menées sans retard est traitée sous : *Article 50 / Difficultés / Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête.*

Enquête et poursuites efficaces grâce à une compréhension fondée sur le genre de la violence

420. Le GREVIO a systématiquement évoqué la nécessité que les enquêtes s'inscrivent dans une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, et s'est dit préoccupé par l'incompréhension de cette dimension dans un certain nombre de ses rapports d'évaluation de référence, notamment sur la Belgique, la France, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et la Serbie⁷⁰¹. Ce point est également analysé sous : *Article 50 / Difficultés / Absence de compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes dans le cadre des enquêtes.*
421. Le GREVIO a systématiquement rappelé que la mise en œuvre de procédures particulières, notamment l'appréciation des risques (article 51), les ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52), et les mesures de protection des victimes (article 56), doivent s'inscrire dans une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes. C'est ainsi que dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, dans le cadre de l'analyse portant sur l'article 52 –ordonnances d'urgence d'interdiction –le GREVIO s'est dit préoccupé par le fait que des ordonnances d'interdiction mutuelles sont souvent imposées aux deux conjoints/partenaires, ce qui donne à penser qu'il n'est pas suffisamment tenu compte du contexte et des antécédents des violences ou de l'analyse visant à déterminer qui est l'auteur principal des violences, et que la police identifie généralement à tort les deux parties comme étant des agresseurs mutuels⁷⁰².

Article 50 – Réponse immédiate, prévention et protection

Introduction

422. L'article 50 de la convention exige des services répressifs qu'ils répondent rapidement et de manière appropriée à la violence à l'égard des femmes en offrant une protection immédiate aux victimes et en engageant la prévention de la violence, notamment en procédant à des mesures opérationnelles préventives et à la collecte efficace des preuves. Dans ses rapports, le GREVIO examine l'application de l'article 50 à des moments clés de la procédure pénale : le signalement et l'enquête, les poursuites et la condamnation.

Pratiques prometteuses

Traitement prioritaire des affaires de violence à l'égard des femmes

423. Le GREVIO a noté avec satisfaction, dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, que des mesures avaient été prises pour que les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique soit traités en priorité. Plus précisément, la loi n° 72/2015, qui a été adoptée après la ratification de la Convention d'Istanbul par le Portugal, prévoyait, parmi les objectifs de la politique pénale du pays pour 2015-2017, que les enquêtes sur les infractions liées à des violences

701. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 181 ; la France, paragraphe 221 ; Malte, paragraphe 196 ; le Monténégro, paragraphe 211 ; les Pays-Bas, paragraphes 252 et 256 ; le Portugal, paragraphe 189 ; et la Serbie, paragraphe 231.

702. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 232.

domestiques et à des violences sexuelles soient menées en priorité. Par ailleurs, la loi 112/2009 impose aux juridictions pénales de statuer sur les mesures coercitives urgentes dans un délai de 48 heures à compter du moment où les violences ont été signalées. Des représentants des autorités que le GREVIO a rencontrés ont expliqué que cette règle soumet les services répressifs à l'obligation de notifier sans tarder les cas de violence domestique aux services de poursuite, ce qui assoit les bases d'une intervention rapide des tribunaux⁷⁰³.

424. Dans le prolongement de la visite d'évaluation du GREVIO en France, et afin de remédier à l'insuffisance de la réponse institutionnelle à la violence domestique, les autorités françaises ont annoncé lors d'un symposium (« Grenelle ») sur les violences conjugales, que des procureurs spécialisés seraient nommés dans les 172 tribunaux que comptent la France et les départements d'outre-mer, et que des chambres d'urgence seraient créées à titre expérimental. Selon les autorités, cela permettrait de veiller à ce que les affaires soient traitées dans un délai de deux semaines et d'améliorer la coopération entre les divers acteurs judiciaires pour, au bout du compte, accélérer les procédures dans les affaires de violence conjugale⁷⁰⁴.

Unités de police spécialisées dans les affaires de violence domestique/violence à l'égard des femmes et policiers spécifiquement formés en la matière

425. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Espagne, la France et l'Italie, le GREVIO a noté avec satisfaction que ces Parties avaient mis en place des unités de police spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes⁷⁰⁵. Il a en particulier constaté en Albanie, que, grâce à la mise en place dans les services de police d'unités spécialement chargées de traiter les affaires de violence domestique, et grâce à des formations initiales et continues de qualité, les membres des services répressifs traitent les infractions de violence à l'égard des femmes avec le même sérieux que les autres infractions violentes. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède, le GREVIO a noté que chaque district de police disposait d'enquêteurs spécifiquement formés au sujet des infractions à caractère sexuel et de la violence domestique⁷⁰⁶. En revanche, aux Pays-Bas, il a constaté que si certains policiers étaient spécialisés dans le domaine des infractions à caractère sexuel, aucun ne l'était dans celui de la violence domestique⁷⁰⁷. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a évoqué la stratégie nationale sur la violence entre partenaires intimes, adoptée en 2007, qui requiert la création d'unités spéciales dans les 12 districts de police, le renforcement de la coopération interinstitutionnelle et la mise en œuvre effective des ordonnances de protection, mais il a constaté que les unités de police n'avaient pas toutes mis la stratégie en pratique⁷⁰⁸.

Lignes directrices et protocoles destinés aux autorités répressives

426. Le GREVIO a salué les initiatives visant à officialiser des lignes directrices et à normaliser les mesures répressives et judiciaires concernant la violence à l'égard des femmes. En Belgique, par exemple, le ministère de la Justice et le Collège des procureurs généraux ont établi plusieurs circulaires communes (relatives à la politique criminelle en matière de violence dans le couple, au set d'agression sexuelle, et à la politique de recherche et de poursuites en matière de violences liées à l'honneur, mutilations génitales féminines et mariages et cohabitations légales forcés) qui définissent des mesures minimales pour tous les services répressifs et judiciaires et qui officialisent une approche multidisciplinaire entre le système de justice pénale, le système de santé et les services aux victimes⁷⁰⁹. Le GREVIO a toutefois noté que ces lignes directrices ne s'inscrivaient pas dans une compréhension fondée sur le genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes sur lesquelles elles portent.

703. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 187.

704. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 220.

705. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 177 ; l'Espagne, paragraphe 245 ; la France, paragraphe 224 ; et l'Italie, paragraphe 214.

706. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 198.

707. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 250.

708. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 189.

709. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphes 176-178.

427. Dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul par l'Andorre, les forces de police et les services de soutien subventionnés par l'État qui s'occupent des victimes de violence fondée sur le genre, ont négocié un protocole de coopération visant à harmoniser les activités de la police avec les normes de la convention. Le protocole définit les principales lignes directrices que la police doit suivre pour combattre et prévenir la violence, à partir du premier contact avec les victimes et jusqu'à ce que celles-ci soient orientées vers des services de soutien spécialisés. Il exige que les victimes soient informées de leurs droits, mais il instaure aussi l'obligation de créer des conditions optimales pour que les victimes soient entendues et leurs plaintes enregistrées et il attache une attention particulière à la présence possible d'enfants victimes et/ou témoins. Le GREVIO a noté qu'afin d'éviter une victimisation secondaire, le protocole interdisait expressément « toute attitude amenant les victimes à se sentir coupables ou minimisant la violence », et insistait sur le rôle proactif que les services répressifs devraient jouer pour réunir des preuves susceptibles de corroborer les griefs des victimes et/ou d'étayer une enquête judiciaire. Le protocole est renforcé par des circulaires internes de la police. Un modèle standard de plainte a par ailleurs été élaboré, sur lequel figurent toutes les questions et informations que les policiers doivent aborder lorsqu'ils viennent en aide aux victimes⁷¹⁰.
428. Le GREVIO s'est par ailleurs félicité de la pratique, bien qu'officiuse, de Monaco, où les agents des services répressifs apportent un soutien et des conseils optimaux aux victimes, à savoir, notamment : ils prennent des mesures pour reconforter et assurer la sécurité des victimes en leur trouvant par exemple une structure d'accueil spécialisée répondant aux exigences de confidentialité et en s'assurant que les victimes ne s'y retrouvent jamais seules ; ils accompagnent les victimes à l'hôpital ou lorsqu'elles quittent le commissariat de police de district ; ils donnent aux victimes le choix d'être entendues et assistées par un homme ou par une femme membre du personnel et/ou de recevoir l'aide d'un ou une interprète⁷¹¹.

Collecte de preuves

429. Le GREVIO a relevé dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark et le Portugal quelques pratiques positives en matière de collecte de preuves. Au Danemark par exemple, mais uniquement dans la zone de Copenhague, une approche globale est suivie pour la collecte de preuves de la violence psychologique. Systématiquement, les procureurs constituent des dossiers et engagent des poursuites pour violation d'une ordonnance de protection en s'appuyant aussi bien sur des preuves d'intimidation ou de menaces par e-mails, sms et dans des appels entrants enregistrés, que sur les déclarations des victimes et des témoins. Au Portugal, la police s'est efforcée d'améliorer la collecte de preuves sur le lieu du crime, notamment des photos montrant des lésions corporelles ou autres signes de violence, le témoignage des voisins, et des documents attestant de la présence d'armes, pour compléter la déclaration de la victime/des voisins⁷¹².

Poursuites et pratiques judiciaires

430. Le GREVIO a mis l'accent sur diverses tendances positives dans l'adoption de protocoles et la spécialisation des services chargés des poursuites et des décisions dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Par exemple, dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul, le parquet néerlandais a adopté en 2016 des consignes sur la violence domestique, la maltraitance d'enfants et les infractions à caractère sexuel décrivant les modalités de détection et de poursuite de ces formes de violence. Les consignes fournissent des informations précises sur la protection des droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire⁷¹³.
431. En Italie, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté des lignes directrices concernant les procédures judiciaires dans les affaires de violence fondée sur le genre, qui sont confiées à des unités du parquet ou des magistrats spécialisés. Il est ressorti du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices qu'un pourcentage élevé des services du parquet a adopté des protocoles décrivant la façon de traiter ces affaires au stade de l'enquête et encadrant la durée

710. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 179-180.

711. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 75.

712. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 197 ; et le Portugal, paragraphe 192.

713. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 263.

maximale des enquêtes dans des délais contraignants. Il en est également ressorti qu'un grand nombre de ces services ont officialisé la coopération avec les services de soutien aux victimes qui est assurée durant les procédures judiciaires ainsi qu'avec les services de prévention de la violence à l'égard des femmes. Par ailleurs, le GREVIO a pris note d'une pratique prometteuse adoptée par les services du parquet du palais de justice de Tivoli (à l'est de Rome), qu'il a suggéré d'adopter dans tout le pays : les procureurs de ce palais de justice ont pris une série de mesures visant à ce qu'une réponse rapide et efficace soit apportée aux affaires de violence à l'égard des femmes. Parmi ces mesures, le nombre d'avocats généraux traitant ces infractions a été accru et ces enquêtes sont traitées en priorité afin que les mesures de protection et de précaution nécessaires soient rapidement adoptées ; la mise en œuvre desdites mesures est placée sous l'étroite surveillance des procureurs et une procédure accélérée est suivie pour le procès. En outre, les procureurs de Tivoli ont mis au point des pratiques innovantes : faisant une large interprétation de la législation antimafia en Italie, ils appliquent les mesures d'injonction spéciales qui y sont prévues aux auteurs de violences domestiques qui continuent de représenter un risque pour la sécurité de la victime après avoir purgé leur peine de prison. Toutes ces mesures s'inscrivent dans un réseau interinstitutionnel solide réunissant des organismes publics et des organisations de femmes, et elles sont complétées par un vaste éventail de mesures préventives (formation, information des victimes, sensibilisation, actions de proximité au cœur de la collectivité). Depuis l'adoption de ces mesures, le taux de signalement des cas de violence domestique à l'égard des femmes a doublé⁷¹⁴.

Réformes ayant un impact sur les taux de condamnation

432. Suite à l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, la Suède a modifié sa législation afin de la rendre conforme à l'article 36. Elle a adopté une définition du viol basée sur l'absence de consentement à l'acte sexuel et créé l'infraction de « viol par négligence » pour veiller à établir la responsabilité pénale de l'auteur lorsque celui-ci s'engage dans des rapports ou des actes sexuels sans s'assurer raisonnablement du consentement de la victime. Les modifications apportées au droit matériel ont également eu des répercussions positives sur la procédure. Les enquêtes/poursuites sont en fait désormais axées sur l'obligation de l'accusé d'être sensible au consentement, ce qui permet d'engager des poursuites dans des affaires qui, avant la modification du droit, ne relevaient pas de la définition du viol en droit pénal. Il ressort de rapports récents qu'en conséquence de ces amendements, le nombre de poursuites engagées suite à des actes sexuels non consentis a augmenté de 75 %. La nouvelle législation permet donc d'enrayer l'impunité pour la violence sexuelle/le viol et elle envoie le message selon lequel la responsabilité pénale est engagée en cas d'actes sexuels non consentis⁷¹⁵.

Réponse globale de la justice pénale à la violence domestique

433. En Espagne, les affaires de violence domestique sont traitées par des unités spéciales du parquet et entendues par des tribunaux spéciaux afin d'apporter une « réponse juridique globale » à cette forme de violence. Ces tribunaux sont compétents en matière pénale (crimes et délits) et civile (par exemple ordonnances de protection, questions de garde et divorce). Tous les procureurs, les juges et les greffiers travaillant dans ce système suivent une formation spéciale⁷¹⁶.

Difficultés

Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête

434. Le GREVIO a constaté que la plupart des enquêtes qui sont ouvertes dans le domaine de la violence à l'égard des femmes concernent des actes de violence domestique, dans une certaine mesure des actes de violence sexuelle, et très rarement d'autres formes de violence à l'égard des femmes telles que la violence psychologique, le harcèlement, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la

714. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 218 et 223.

715. Voir le rapport du Conseil national suédois pour la prévention de la criminalité (Brå) : « *The new consent law in practice: An updated review of the changes in 2018 to the legal rules concerning rape* » publié en 2020.

716. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 252.

stérilisation forcés, et le harcèlement sexuel. C'est ainsi que dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Andorre, le GREVIO a conclu que la police se focalisait sur la violence entre partenaires et/ou commise dans un cadre domestique, et pas assez sur les autres manifestations de la violence fondée sur le genre, comme le harcèlement, le harcèlement sexuel et la violence sexuelle⁷¹⁷.

Formation et/ou spécialisation insuffisantes des agents des services répressifs au sujet de la violence à l'égard des femmes, et nécessité d'adopter des protocoles spécialisés

435. L'absence de formation systématique et obligatoire des agents des services répressifs au sujet de toutes les formes de violence à l'égard des femmes a de graves répercussions sur les réponses à cette violence et sur les enquêtes pénales qui s'ensuivent. Elle peut notamment être à l'origine d'éventuels retards dans l'ouverture des enquêtes ou carrément de l'absence d'enquête. La majorité des rapports d'évaluation de référence, par exemple sur la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie, la Suède et la Turquie, évoquent la nécessité d'instaurer une formation initiale et continue obligatoire sur toutes les formes de violence visées par la convention, et pas juste la violence domestique⁷¹⁸. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO a précisé que ces formations devaient notamment : porter sur la notion de pouvoir et d'emprise et la nécessité de tenir compte des schémas comportementaux violents dans le cadre de la violence domestique ; indiquer comment et où recueillir les déclarations et interroger les victimes de manière à éviter une victimisation secondaire ; sensibiliser et préparer les policiers à traiter les signalements faits par des femmes qui se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable, comme les femmes en situation de handicap et les femmes en situation de prostitution⁷¹⁹. Les rapports d'évaluation de référence évoquent en outre fréquemment la formation sur le rôle des services répressifs dans la recherche de preuves et la constitution d'un dossier suffisamment probant pour entamer des poursuites judiciaires⁷²⁰.
436. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO ont souligné les progrès réalisés dans l'adoption de procédures opérationnelles standard, de protocoles et de guides de référence permettant de systématiser la réponse des services répressifs et de guider ceux-ci dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Cela étant, il ressort des rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Espagne, Malte, le Monténégro et la Serbie que la plupart des initiatives visant à normaliser les procédures de police étaient axées sur les affaires de violence domestique, et, pour ce qui concerne le Danemark et la Suède, sur les affaires de violence domestique et de viol⁷²¹. Ces orientations ne portent donc pas sur les autres formes de violence. Les rapports d'évaluation de référence sur l'Espagne, la Finlande et la Serbie évoquent la nécessité de définir de nouvelles orientations au sujet des affaires d'infractions « liées à l'honneur », de mariages forcés et de violence sexuelle, de harcèlement et d'utilisation des technologies numériques dans les affaires de violence entre partenaires intimes⁷²². Par ailleurs, comme indiqué dans la sous-section *Difficultés / Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services / Collecte de preuves*, le GREVIO a noté que dans certaines affaires, ces protocoles ne contiennent pas d'orientations sur la collecte exhaustive de preuves et sur la constitution d'un dossier qui soit suffisamment probant pour engager des poursuites judiciaires. Enfin, le GREVIO a appelé l'attention sur l'utilisation incohérente des protocoles et lignes directrices ; en effet la décision d'entamer des poursuites ou non est trop souvent basée sur l'évaluation des policiers ou influencée par des stéréotypes de genre et une culture patriarcale (voir plus bas, sous-section suivante)⁷²³.

Retard dans l'ouverture d'enquêtes ou absence d'enquête

437. Le GREVIO a noté, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, l'Espagne, l'Italie, la France, Malte, le Monténégro, le Portugal, la Suède et la Turquie, que la police répondait tardivement aux plaintes des

717. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 181.

718. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 84 ; le Danemark, paragraphe 81 ; l'Espagne, paragraphe 104 ; la Finlande, paragraphe 72 ; la France, paragraphe 229(a) ; l'Italie, paragraphe 107 ; Malte, paragraphe 78 ; le Monténégro, paragraphe 89 ; les Pays-Bas, paragraphe 258 ; le Portugal, paragraphe 99 ; la Serbie, paragraphe 215 ; la Suède, paragraphe 96 ; et la Turquie, paragraphe 282(b).

719. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 78.

720. Voir à ce propos le chapitre VI de la présente analyse horizontale : *Difficultés / Signalement auprès des services répressifs, réponse immédiate et enquête de ces services / Collecte de preuves*.

721. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 185 ; l'Espagne, paragraphe 251 ; l'Italie, paragraphe 217 ; Malte, paragraphe 200 ; le Monténégro, paragraphe 214 ; la Suède, paragraphe 204 ; et la Turquie, paragraphe 282(a).

722. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 251 ; la Finlande, paragraphe 202 ; et la Serbie, paragraphe 215.

723. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 190.

victimes⁷²⁴. Ces retards ou l'insuffisance de la réponse de la police ont été attribués, entre autres, au manque de formation des agents des services répressifs au sujet de la violence à l'égard des femmes, notamment en matière de compréhension fondée sur le genre de cette violence, mais aussi à des stéréotypes bien ancrés et à une culture patriarcale. Comme indiqué dans les rapports d'évaluation de référence sur le Monténégro et la Turquie, ces attitudes conduisent à l'inaction parce que les agents minimisent la gravité de la violence et cherchent à la justifier, soit par le comportement de la victime, soit par le comportement de l'auteur (violence attribuée à la toxicomanie, à une maladie mentale, à la pauvreté)⁷²⁵. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a spécifiquement noté que l'on observe également des attitudes tendant à culpabiliser les victimes de violences sexuelles dans des affaires où les agents des services répressifs adhèrent à des préjugés et des opinions préconçues selon lesquelles les victimes auraient consenti à l'acte sexuel. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, Malte et la Turquie, le GREVIO a noté que ce type d'attitude amène de nombreux policiers à traiter les cas de violence domestique qui leur sont signalés comme de simples disputes ou querelles de couple, et à considérer qu'ils ont pour rôle de « réconcilier » le couple, ce qui fait qu'il est fréquent qu'ils n'enregistrent pas ces incidents. Par ailleurs, s'agissant de l'Italie, le GREVIO a noté que dans de nombreux cas les policiers stigmatisent les femmes et suivent, pour chaque affaire, une approche « standard »⁷²⁶. Enfin, dans ses rapports d'évaluation de référence sur les Pays-Bas et le Monténégro, le GREVIO a noté que comme les agents des services répressifs ne sont pas spécialisés, les affaires de violence à l'égard des femmes peuvent disparaître du système de justice pénale. Au Monténégro, par exemple, les affaires de violence domestique sont souvent traitées comme des délits, et aux Pays-Bas l'accent est mis sur l'intervention des services sociaux plutôt que de la justice pénale⁷²⁷. Le GREVIO a par conséquent appelé ces Parties à doter les agents des services répressifs des moyens nécessaires pour qu'ils répondent dûment, efficacement et rapidement aux cas de violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes, notamment en prenant des mesures concrètes comme la mise en place de programmes de formation continue et de mentorat, pour combattre activement les attitudes, croyances et pratiques persistantes empêchant les services répressifs d'agir contre la violence à l'égard des femmes. Par ailleurs, pour que les affaires soient traitées sans retard, le GREVIO a encouragé les autorités portugaises à collecter des données afin de suivre la durée moyenne qui s'écoule d'une étape à l'autre de la procédure pénale pour éventuellement repérer où les retards et les goulets d'étranglement se produisent le long de la procédure judiciaire, et voir si des affaires disparaissent totalement du système judiciaire⁷²⁸.

438. Dans le cas de la Suède, par ailleurs, le GREVIO a noté que les retards étaient dus au fait que les autorités allouent en priorité les ressources financières à la lutte contre la criminalité liée aux gangs, au détriment de la rapidité des enquêtes sur les infractions pénales comme les infractions à caractère sexuel et la violence domestique. En effet, le GREVIO a noté que les victimes de viol et de violence domestique devaient souvent attendre plusieurs mois avant que la moindre mesure soit prise. Il a donc exhorté les autorités à accroître considérablement les capacités d'enquête des services répressifs afin de réduire le nombre d'affaires de violence domestique et de viol en attente de traitement, et à prendre des mesures immédiates pour assurer une réponse rapide et appropriée des services répressifs dans toutes les affaires de violence à l'égard des femmes.

Absence de compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes au stade de l'enquête

439. Lorsque, au stade de l'enquête, il n'y a pas de compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, les agents des services répressifs risquent de traiter la violence domestique comme un différend familial, comme indiqué dans la précédente sous-section. Dans les rapports d'évaluation de référence sur la France et le Portugal, le GREVIO a précisé que des stéréotypes courants amenaient les agents des services répressifs à partir du principe que les allégations des victimes au sujet des violences, notamment sexuelles, sont mensongères, et donc à minimiser la gravité de la violence à l'égard des femmes⁷²⁹. Il s'avère que l'absence de compréhension fondée sur le genre de la violence est un obstacle considérable qui empêche les victimes de signaler les violences aux professionnels de la justice pénale. En ce qui concerne la situation en France, le GREVIO a souligné combien il importait de s'appuyer sur l'expertise des organisations existantes

724. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 180 ; l'Espagne, paragraphe 250 ; la France, paragraphe 220 ; l'Italie, paragraphe 217 ; Malte, paragraphe 100 ; le Monténégro, paragraphe 214 ; le Portugal, paragraphe 188 ; la Suède, paragraphe 204 ; et la Turquie, paragraphe 282.

725. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 211.

726. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 216 ; et Malte, paragraphes 196.

727. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphe 212 ; et les Pays-Bas, paragraphe 259.

728. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 188.

729. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 221 ; et le Portugal, paragraphe 190.

de soutien aux victimes, aussi bien pour former les professionnels concernés que pour aider les victimes à signaler davantage les violences aux agents des services répressifs⁷³⁰.

440. L'absence de compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes a par ailleurs été évoquée dans le rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, toutefois avec une différence importante. Le GREVIO a noté qu'il existait beaucoup de lignes directrices en politique pénale visant à aider les autorités répressives et les procureurs à repérer et à répondre à la violence à l'égard des femmes, mais que ces lignes directrices n'évoquent pas les rapports de force inégaux entre les femmes et les hommes, qui rendent les femmes particulièrement vulnérables aux violences ; partant, les affaires de violence domestique sont classées parmi les différends familiaux⁷³¹. En outre, dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a évoqué le fait que les services répressifs ne reconnaissaient pas la violence domestique comme étant la manifestation de rapports de force inégaux et/ou ne tenaient pas compte du contexte ou des antécédents de la violence⁷³². Il a noté qu'ils avaient plutôt tendance à voir la violence domestique comme une « violence mutuelle » et à considérer les deux parties comme auteurs des violences, sans tenir compte du contexte et des antécédents de la violence ou de l'analyse visant à déterminer qui est l'auteur principal des violences.
441. Le phénomène de double signalement est lié à l'absence de compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, comme l'a constaté le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence sur Malte, le Monténégro et la Serbie. Le GREVIO a noté que les victimes sont souvent accusées d'avoir commis une infraction pénale après que l'auteur des violences porte plainte simultanément, pour insultes ou autres infractions mineures, et elles sont placées sur un pied d'égalité avec lui, ce qui dissuade de nombreuses victimes de signaler la violence domestique. En outre, dans le cas de la Serbie, des victimes ont été accusées par le parquet de dénonciation calomnieuse, même après avoir invoqué leur droit de ne pas témoigner contre leur conjoint⁷³³.

Faible taux de signalement – Absence de confiance des victimes et mesures prises pour instaurer la confiance

442. Un certain nombre de rapports du GREVIO, notamment ceux qui portent sur la Belgique, la France, la Suède et la Turquie, rappellent que comme les victimes ne font pas confiance aux services répressifs, elles ne font pas appel à leur aide⁷³⁴. Comme souligné dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Espagne, Malte et la Suède, par exemple, cette observation est encore plus vraie pour les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes, les femmes vivant en zone rurale, les femmes roms et les femmes en situation de prostitution⁷³⁵.
443. Afin d'aider à instaurer la confiance dans les autorités répressives, l'article 50 de la convention exige, entre autres, de prévoir un nombre suffisant de femmes parmi les membres des services répressifs, y compris à des niveaux de responsabilité élevés. Cela exige en outre de faire entendre les victimes sans retard par un personnel spécialement formé à cet effet, composé d'autant de femmes que nécessaire, dans des locaux conçus de manière à instaurer une relation de confiance entre les victimes et les membres des services répressifs⁷³⁶. Le GREVIO s'est félicité, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Autriche, le Danemark, la Turquie et la Finlande, de l'augmentation du nombre de femmes entrant dans les forces de police, mais il a fait observer que ça restait insuffisant pour permettre aux victimes d'interagir avec des agents du même sexe lorsqu'elles font un signalement ou pendant l'enquête. En ce qui concerne précisément l'adaptation des locaux de la police, le GREVIO a noté dans un certain nombre de rapports, notamment ceux qui concernent l'Albanie, la France et Malte, que les locaux de la police n'étaient pas de nature à favoriser le signalement par les victimes, soit car ils ne permettent pas de procéder à des entretiens anonymes ou confidentiels, soit car les bâtiments ne sont pas accessibles aux femmes en situation de handicap⁷³⁷.

730. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 222.

731. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 181 ; et l'Italie, paragraphe 216.

732. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 252 et 256.

733. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 196 ; le Monténégro, paragraphe 211 ; et la Serbie, paragraphe 231.

734. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 184 ; la France, paragraphe 223 ; la Suède, paragraphe 201 ; et la Turquie, paragraphe 281.

735. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 249 ; Malte, paragraphe 197 et la Suède, paragraphe 201.

736. Rapport explicatif, paragraphe 258.

737. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 177 ; la France, paragraphe 225 ; et Malte, paragraphe 197.

Collecte de preuves

444. Le rôle des services répressifs dans la collecte de preuves avant la transmission d'une affaire au parquet a par ailleurs été systématiquement mis en avant dans les rapports d'évaluation de référence, et ce le plus souvent en raison du faible nombre d'affaires faisant l'objet de poursuites et du faible nombre de condamnations. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Turquie, le GREVIO a souligné qu'il importait de recueillir rigoureusement et proactivement toutes les preuves pertinentes en plus de la déclaration de la victime⁷³⁸. C'est particulièrement important pour assurer l'efficacité des poursuites engagées d'office en cas d'infraction de violence à l'égard des femmes, comme l'exige l'article 55 de la convention⁷³⁹. Le GREVIO a notamment précisé que parmi les preuves qu'elles recueillent, les autorités répressives devraient par exemple relever les lésions corporelles de la victime (avec le consentement de la femme victime de violences liées à un état d'ébriété), photographier la scène du crime, prélever des échantillons d'ADN, interroger les voisins et autres témoins potentiels. Le GREVIO a par conséquent encouragé vivement/exhorté les autorités à prendre des mesures pour améliorer la collecte de multiples formes de preuves dans les affaires de violence à l'égard des femmes, afin de moins dépendre du témoignage de la victime.
445. Le GREVIO s'est tout particulièrement employé à examiner les problèmes rencontrés dans le cadre de l'obtention et du stockage des preuves en cas de viol, où les preuves médico-légales ne sont recueillies sur la victime que si elle signale l'infraction à la police. Il a noté à ce propos que les femmes qui ne veulent pas porter plainte à la police immédiatement après un viol se voient ainsi privées de la possibilité de conserver des preuves médicales précieuses si elles décident de réclamer ensuite justice⁷⁴⁰. Parallèlement, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, le GREVIO a noté que les éléments médico-légaux ne pouvaient pas être utilisés en justice si leur collecte n'a pas été ordonnée par un ou une juge, ce qui est fréquemment le cas étant donné que les femmes se tournent plutôt vers un centre d'aide d'urgence aux victimes d'agressions sexuelles au lieu de signaler les agressions à la police. Le GREVIO a fait observer que cette pratique allait à l'encontre de la convention, qui vise à ce que la collecte de preuves médico-légales et d'autres services puissent être offerts aux victimes de viol pour réunir des preuves en vue d'un procès à un stade ultérieur⁷⁴¹.

Poursuites et condamnations

446. Le GREVIO a systématiquement appelé l'attention sur le problème des faibles taux de poursuites et de condamnation pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Cela étant, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Suède et la Turquie, il a fait observer que l'insuffisance des données compliquait l'examen de la question de savoir dans quelle mesure les affaires arrivent réellement devant la justice pénale⁷⁴². Le GREVIO a rappelé que les faibles taux de condamnation sapient la confiance des victimes dans le système de justice pénale et envoyait aux auteurs de violences un message d'impunité, ce qui, partant, contribuait au problème du faible signalement aux autorités répressives⁷⁴³.
447. Le GREVIO a étudié les facteurs contribuant à de faibles taux de poursuites et de condamnation, à savoir, notamment, les faibles niveaux de sensibilisation et de capacités des professionnels en ce qui concerne la violence à l'égard des femmes, et l'absence de formation spécialisée des procureurs ou des juges (voir *Chapitre III / Article 15 / Difficultés / Insuffisances propres à diverses catégories de professionnels / Formation des juristes professionnels*)⁷⁴⁴ ; l'absence d'orientations au sujet de la constitution d'un dossier et du recours excessif au témoignage des victimes en tant que preuve principale⁷⁴⁵ ; l'influence des préjugés et des stéréotypes dans les affaires de violence sexuelle et de viol⁷⁴⁶. Dans son rapport d'évaluation de

738. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 153 ; l'Espagne, paragraphe 247 ; la France, paragraphe 226 ; les Pays-Bas, paragraphe 256 ; et la Turquie, paragraphe 280.

739. Les mesures visant à garantir la possibilité d'engager des poursuites *ex officio* ont été analysées dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, la France et la Turquie.

740. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 78.

741. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 254-256.

742. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Suède, paragraphe 209 ; et la Turquie, paragraphe 283.

743. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 189 ; l'Italie, paragraphe 222 ; et le Portugal, paragraphes 195.

744. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 203 ; et le Monténégro, paragraphe 220.

745. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 203 ; et la Serbie, paragraphe 216.

746. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 208 ; et la Suède, paragraphe 211.

référence sur la Serbie, le GREVIO a par ailleurs relevé le peu d'empressement à appliquer les dispositions pénales pour engager des poursuites contre des mariages forcés intervenant dans les communautés roms, ce qui amène à se demander si la culture ou la coutume ne servent pas à justifier l'inaction, en violation de l'article 42 de la convention⁷⁴⁷.

448. L'interdépendance des professionnels dans le déroulement de la procédure judiciaire signifie que s'il y a des lacunes au stade de l'enquête, cela peut compromettre les poursuites. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche et le Monténégro, le GREVIO a évoqué la supervision insuffisante des services répressifs par le parquet, celui-ci n'ayant par exemple pas demandé de complément d'enquête et s'étant contenté des preuves existantes limitées pour se prononcer sur les chefs d'accusation. Le GREVIO a noté, au sujet de l'Autriche, que le parquet avait tendance à ne pas engager de poursuites pénales dans les affaires de violence domestique, et au sujet du Monténégro, qu'il avait tendance à considérer qu'il s'agissait d'infractions mineures⁷⁴⁸.
449. Le GREVIO a souligné que la justice pénale n'était pas la seule réponse à apporter aux affaires de violence à l'égard des femmes puisque celle-ci doit être globale, intégrée, et porter en même temps sur la prévention, la protection, les poursuites et les politiques intégrées⁷⁴⁹. Cela étant, le GREVIO a appelé l'attention sur le recours problématique aux sanctions alternatives, qui n'engagent pas la responsabilité pénale de l'auteur des violences. Par exemple, le GREVIO s'est dit préoccupé par le recours fréquent à des mesures de déjudiciarisation dans les affaires de violence domestique et de harcèlement, en Autriche et en Belgique⁷⁵⁰. En outre, il a constaté avec préoccupation qu'en Espagne, un grand nombre d'auteurs de violences domestiques ne se voyaient pas infliger de peines carcérales ni imposer de suivre des programmes ad hoc⁷⁵¹. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a exhorté les autorités à veiller à ce que le recours aux ordonnances de protection en droit civil n'exclue pas ni n'ajourne l'action pénale⁷⁵². Il a par conséquent souligné que l'absence de condamnation pénale était contraire à l'esprit et aux principes de la Convention d'Istanbul, qui vise à faire en sorte que toutes les formes de violence à l'égard des femmes donnent lieu à une réponse effective de la justice pénale. Afin de mettre un terme à l'impunité des auteurs de violences et de prévenir le risque de récurrence, le GREVIO a encouragé vivement les autorités à notamment veiller à ce que les peines infligées dans les cas de violence à l'égard des femmes soient proportionnelles à la gravité de l'infraction et remplissent leur fonction dissuasive.

Analyse et détermination des causes de déperdition

450. Un certain nombre de rapports du GREVIO appellent l'attention sur le phénomène selon lequel les affaires de violence sexuelle, de viol et de violence domestique disparaissent du système de justice pénale. Le GREVIO a systématiquement encouragé les autorités à analyser les facteurs contribuant à ce phénomène et à y remédier. Dans de récents rapports, le GREVIO a offert certaines orientations au sujet de ce en quoi cette analyse devrait consister. Dans les rapports d'évaluation de référence sur la France, l'Italie et les Pays-Bas, par exemple, le GREVIO a évoqué l'importance d'examiner les données administratives ventilées par sexe ainsi que la jurisprudence, et il a encouragé vivement les autorités à analyser le traitement que les services répressifs, le parquet et les tribunaux réservent aux affaires pénales, et ce afin de déterminer où les affaires disparaissent et de déceler d'éventuelles lacunes dans la réponse institutionnelle à la violence à l'égard des femmes⁷⁵³. En ce qui concerne Malte, le GREVIO a encouragé vivement les autorités à recenser et traiter sans tarder tous les facteurs législatifs et procéduraux contribuant aux faibles niveaux de condamnations⁷⁵⁴. Quant à la Serbie, le GREVIO a suggéré que les autorités évaluent les facteurs empêchant les victimes de témoigner devant les tribunaux⁷⁵⁵.

747. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 216.

748. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 160 ; et le Monténégro, paragraphe 216.

749. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 186.

750. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 163 ; et la Belgique, paragraphe 188.

751. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 253.

752. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 286.

753. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 233(a) ; l'Italie, paragraphe 225 ; et les Pays-Bas, paragraphe 269.

754. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 207.

755. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 219.

Article 51 –Appréciation et gestion des risques

Introduction

451. L'article 51 exige des Parties qu'elles prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que la sécurité des victimes soit au cœur de toute intervention dans les affaires de violence à l'égard des femmes. Tous les professionnels concernés, et donc pas uniquement les services répressifs, sont obligés d'évaluer au cas par cas les risques pesant sur la sécurité des victimes et de prendre des mesures permettant de gérer ces risques, notamment les risques de récidive des violences et de violences létales, ainsi que de fournir au besoin un soutien coordonné. Cette appréciation doit en outre dûment tenir compte, à tous les stades de l'enquête et de l'application des mesures de protection, de la question de savoir si l'auteur des violences possède des armes à feu ou y a accès⁷⁵⁶.

Pratiques prometteuses

452. Le GREVIO s'est félicité du processus d'appréciation des risques adopté par les services répressifs au Portugal, dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul. L'appréciation des risques est obligatoire en cas de violence domestique, et elle repose sur des formulaires normalisés. Une fois l'appréciation des risques achevée, un plan de sécurité est établi pour la victime, des mesures de protection sont appliquées, les éventuelles armes sont saisies et un partage d'informations est assuré. Le GREVIO a noté que le processus d'appréciation des risques était devenu un outil de travail indispensable et qu'il a renforcé les contacts et la coopération entre les services répressifs et les services spécialisés⁷⁵⁷.

Difficultés

Absence de procédures normalisées et systématisées

453. La majorité des rapports d'évaluation de référence ici analysés évoquent l'adoption d'un outil ou d'un protocole de normalisation de la procédure d'appréciation des risques. Certaines Parties, comme le Danemark, la Finlande, l'Italie et Malte, ont adopté et adapté des outils d'appréciation des risques reconnus à l'échelon international⁷⁵⁸. D'autres, en revanche, dont la France, le Portugal et l'Espagne, ont mis au point leur propre modèle⁷⁵⁹. Quoiqu'il en soit, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO ont mis l'accent sur plusieurs lacunes dans l'utilisation de ces processus normalisés.
454. Le GREVIO a exhorté les Parties, notamment l'Italie et la Serbie, à veiller à ce qu'il existe des instruments d'appréciation des risques pour toutes les formes de violence couvertes par la convention et à ce que leur application ne soit pas limitée à la violence domestique⁷⁶⁰. Les rapports d'évaluation de référence sur Malte et la Turquie soulignent en revanche qu'une appréciation des risques n'est pas systématiquement effectuée⁷⁶¹, tandis que la procédure d'appréciation des risques dure trop longtemps à Malte et aux Pays-Bas⁷⁶². Par conséquent, le GREVIO a entre autres encouragé vivement les autorités à veiller à ce que l'appréciation des risques pesant sur les victimes soit systématiquement et rapidement effectuée par toutes les autorités concernées, en coopération, et qu'une protection et un soutien coordonnés soient assurés.

756. Rapport explicatif, paragraphe 260.

757. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 201-202.

758. Il s'agit notamment des outils ci-après : l'échelle d'évaluation du risque de violence conjugale (*Spousal Assault Risk Assessment*, SARA), l'outil de la conférence d'appréciation interinstitutionnelle des risques (*Multi-Agency Risk Assessment Conference*, MARAC), l'outil d'appréciation des risques de violence domestique, harcèlement et violence fondée sur l'honneur (*Domestic Abuse, Stalking and Honour Based Violence*, DASH), l'outil d'appréciation et de gestion des risques de harcèlement (*Stalking Assessment and Management*, SAM), et l'outil d'appréciation des risques de violence fondée sur « l'honneur » (PATRIARCH). Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 202 ; la Finlande, paragraphe 211 ; l'Italie, paragraphe 227 ; et Malte, paragraphe 209.

759. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 260 ; la France, paragraphe 234 ; et le Portugal, paragraphe 201.

760. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 233(a) ; et la Serbie, paragraphe 227.

761. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 213 ; et la Turquie, paragraphe 287.

762. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 213 ; et les Pays-Bas, paragraphe 272.

455. Par ailleurs, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a critiqué le fait que certains outils d'appréciation des risques dont se servent les autorités tendaient à mettre la victime et l'auteur des violences sur un pied d'égalité, et donc à ignorer les inégalités que suscite la violence domestique⁷⁶³. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment sur l'Italie et le Monténégro, ont en outre rappelé qu'il est important d'appliquer les procédures d'appréciation et de gestion des risques à tous les stades des poursuites⁷⁶⁴. Il a ajouté que si la gestion et l'appréciation des risques n'étaient pas fiables et suivies, les victimes pouvaient se sentir à tort en sécurité, alors qu'elles sont en fait exposées à un danger de récurrence des violences ou à des violences potentiellement létales⁷⁶⁵.

Coordination et coopération interinstitutionnelles insuffisantes

456. Les rapports du GREVIO ont systématiquement exprimé la crainte que les procédures d'appréciation des risques, même lorsqu'elles sont officielles, ne soient pas pleinement intégrées dans les démarches de coopération interinstitutionnelle. Dans son rapport sur les Pays-Bas, le GREVIO a rappelé que l'appréciation des risques n'était pas un but en soi mais la première étape d'une démarche visant à ce que des mesures coordonnées de sécurité et de soutien des victimes soient prises⁷⁶⁶. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur Malte et la Serbie, le GREVIO a précisé que lorsque l'appréciation des risques était fondée sur des informations provenant de sources limitées (en l'occurrence les services répressifs et l'organe national spécialisé dans la lutte contre la violence domestique), elle passait à côté des informations essentielles émanant d'autres acteurs, comme les établissements d'enseignement ou les voisins⁷⁶⁷. De la même manière, le GREVIO a appelé l'attention sur le fait que l'outil d'appréciation des risques qu'utilise l'Espagne s'appuyait presque exclusivement sur les informations provenant des services répressifs, et qu'il n'existait aucun mécanisme efficace permettant de prendre en compte les informations émanant d'autres sources pertinentes, notamment les services judiciaires⁷⁶⁸. En revanche, le GREVIO s'est félicité de la coordination existant en Serbie entre le parquet, les services répressifs, les centres d'action sociale et, lorsqu'ils y sont invités, les services de soutien destinés aux femmes. Ces acteurs établissent ensemble un plan de protection et de soutien pour chaque victime de violence domestique. Le GREVIO a toutefois estimé qu'il était essentiel que les services de soutien spécialisés destinés aux femmes participent systématiquement aux réunions de coordination afin que les victimes puissent être représentées par les services spécialisés auxquels elles font confiance⁷⁶⁹. Le GREVIO a d'ailleurs encouragé vivement les Parties, notamment le Danemark, l'Espagne et le Monténégro, à veiller à ce que les services de soutien spécialisés destinés aux femmes soient systématiquement inclus dans les processus de coordination interinstitutionnelle mis en place pour l'appréciation et la gestion des risques⁷⁷⁰.

457. En exigeant une coopération interinstitutionnelle visant à protéger les victimes à haut risque, les rédacteurs de la convention souhaitaient que l'appréciation des risques inclue en outre divers mécanismes, par exemple un plan de sécurité pour la victime, en vue d'une sécurité et d'un soutien coordonnés⁷⁷¹. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la France et les Pays-Bas, le GREVIO avait évoqué une faiblesse : le fait que les protocoles d'appréciation des risques n'étaient pas suffisamment intégrés à d'autres mesures de protection, à savoir les ordonnances de protection ou les ordonnances provisoires d'injonction⁷⁷². Dans le cas des Pays-Bas, par exemple, le GREVIO a noté que comme l'appréciation des risques requise pour la délivrance d'une ordonnance d'urgence d'interdiction prenait du temps, la police hésitait à en demander une. Enfin, dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO a suggéré que l'efficacité de l'appréciation des risques soit par exemple renforcée à l'aide de mécanismes de protection comme les « boutons d'alarme », pour les victimes, et la surveillance électronique des auteurs de violences⁷⁷³.

763. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 193.

764. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 233(b).

765. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 223.

766. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 274.

767. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 212 ; et la Serbie, paragraphes 222 et 223.

768. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 261.

769. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphes 222 et 223.

770. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 203 ; le Monténégro, paragraphe 227 ; et l'Espagne, paragraphe 261.

771. Rapport explicatif, paragraphe 261.

772. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 181 ; la France, paragraphe 235 ; et les Pays-Bas, paragraphe 272.

773. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 214(d).

Examen des homicides

458. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, la Belgique, Malte et le Portugal, par exemple, font état d'une absence d'études rétrospectives concernant les décès de femmes victimes de violence, et ils encouragent les autorités à créer des systèmes d'analyse de ce phénomène. Le GREVIO a appelé l'attention sur l'importance de créer des mécanismes d'étude des homicides dus à la violence domestique pour analyser l'efficacité des pratiques en matière d'appréciation des risques⁷⁷⁴. Dans ce contexte, le GREVIO a évoqué l'appel de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, à créer un mécanisme de surveillance des féminicides ou meurtres sexistes afin de pouvoir proposer des mesures de prévention de ces crimes⁷⁷⁵.

Accès à des armes à feu

459. Aux termes de l'article 51, paragraphe 2, de la convention, l'appréciation des risques doit prendre dûment en compte, à tous les stades de l'enquête et de l'application des mesures de protection, toute information sur la question de savoir si l'auteur des violences a accès à des armes à feu ou en possède. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre et le Monténégro, le GREVIO a noté avec satisfaction que certains protocoles exigeaient que les services répressifs déterminent si un auteur de violences domestiques connu possédait des armes à feu ou d'autres armes⁷⁷⁶. Par ailleurs, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, la France, Monaco et la Serbie, le GREVIO s'est inquiété de savoir si tout était mis en œuvre pour vérifier, lors de l'appréciation des risques, si les auteurs de violences avaient accès à des armes à feu⁷⁷⁷.

Article 52 – Ordonnances d'urgence d'interdiction

Introduction

460. En vertu de l'article 52 de la convention, dans des situations de danger immédiat (où le préjudice est imminent), les autorités se voient reconnaître le pouvoir d'ordonner à l'auteur des violences de quitter pour une période de temps suffisante la résidence de la victime ou de la personne en danger et d'interdire à l'auteur d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne en danger ou de la contacter. Les rédacteurs de la convention ont laissé aux Parties le soin de déterminer la durée de validité des ordonnances d'urgence d'interdiction, qui sont généralement à court terme, et de désigner l'autorité compétente pour les délivrer⁷⁷⁸. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a précisé que les ordonnances d'urgence d'interdiction étaient un outil permettant aux services répressifs et aux acteurs de la justice pénale de réagir rapidement à une situation de danger immédiat, sans passer par une longue procédure. Il s'agit d'un moyen d'empêcher une infraction pénale et donc de donner la priorité à la sécurité⁷⁷⁹. Les ordonnances d'urgence d'interdiction devraient donc être limitées dans le temps, fondées sur l'incident, et renouvelables si le danger persiste ; une protection à plus long terme doit être accordée par un tribunal au moyen d'une ordonnance de protection, à la demande de la victime. En vertu de l'article 52 de la convention, les ordonnances d'urgence d'interdiction devraient également garantir la sécurité des victimes tout en leur épargnant de devoir se mettre à l'abri en urgence dans un refuge ou ailleurs. La contrainte de quitter le domicile est ainsi transférée à l'auteur de l'infraction, qui doit recevoir l'ordre de quitter immédiatement la résidence de la victime et se voir interdire d'y retourner « pendant une durée suffisante » et de contacter la victime et ses enfants, le cas échéant⁷⁸⁰. En outre, l'ordonnance d'urgence d'interdiction devrait en principe s'étendre aux enfants nécessitant une protection et prendre effet immédiatement, même si l'ordonnance doit être confirmée ultérieurement par un tribunal ou par une autre autorité légale. L'ordonnance d'urgence d'interdiction devrait être assortie de la possibilité pour la victime d'obtenir un soutien, par exemple l'accès

774. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 196(c) ; l'Italie, paragraphe 233(d) ; Malte, paragraphe 214(c) ; et le Portugal, paragraphes 206.

775. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 236.

776. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 187 ; et le Monténégro, paragraphe 224.

777. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 212 ; la France, paragraphe 235 ; Monaco, paragraphe 145 ; et la Serbie, paragraphe 224.

778. Rapport explicatif, paragraphe 264.

779. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 207 ; et Malte, paragraphe 218.

780. Pour plus d'informations, voir : « Ordonnances d'interdiction d'urgence dans les situations de violence domestique : article 52 de la Convention d'Istanbul », Recueil de documents sur 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, consultable à l'adresse : <https://rm.coe.int/article-52-istanbul-convention-fr/168073fa27>.

à des services de soutien spécialisés, un accompagnement et des conseils juridiques, un hébergement, une aide médicale et un soutien psychologique.

461. Les objectifs de l'article 52 sont complémentaires de ceux de l'article 53 sur les ordonnances d'injonction ou de protection qui sont destinées aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et sont censées offrir une protection à plus long terme. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO analysent parfois conjointement les articles 52 et 53 de la convention et énoncent des conclusions pour les deux à la fois. Aux fins de la présente analyse horizontale, toutefois, les domaines dans lesquels le GREVIO a constaté des progrès et ceux dans lesquels il a constaté des lacunes sont examinés dans des sections distinctes, consacrées aux articles 52 et 53 de la convention.

Pratiques prometteuses

462. Le GREVIO a pris note avec satisfaction de la démarche suivie par les autorités suédoises au sujet de la violation des ordonnances de protection et d'urgence d'interdiction, qui est non seulement passible d'amendes et de peines de prison mais peut aussi répondre au chef d'accusation d'infraction de harcèlement. Les modifications récemment apportées à la loi sur l'ordonnance d'interdiction de contact érigent la violation d'une telle ordonnance assortie d'une surveillance électronique en infraction pénale distincte, passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans⁷⁸¹.

Difficultés

Utilisation rare des ordonnances d'urgence d'interdiction

463. Le GREVIO a appelé l'attention sur le fait que la volonté de protéger le droit des femmes victimes de violence domestique et de leurs enfants à la sécurité et au maintien à domicile est mise à mal si les ordonnances d'urgence d'interdiction sont en pratique peu utilisées. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Monténégro, le GREVIO a relevé une certaine réticence à délivrer des ordonnances d'urgence d'interdiction, et ce à cause de questions procédurales et de la mentalité selon laquelle les hommes sont les chefs de famille⁷⁸². En Finlande, le GREVIO a noté que les auteurs de violences sont rarement forcés de quitter le domicile, sauf si la menace est très élevée. À ce propos, le GREVIO a précisé qu'aux termes de l'article 52 de la convention, les ordonnances d'urgence d'interdiction doivent être délivrées en cas de danger immédiat. Pour qu'elles puissent être émises, il n'est pas nécessaire que la victime soit en danger de mort ou risque de subir d'autres violences graves, ce qui serait une condition inacceptable. Elles devraient aussi être émises pour des violences moins graves⁷⁸³.

Ordonnances d'urgence d'interdiction disponibles ex officio

464. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a noté que la police nationale danoise avait peu recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction dans les affaires de violence domestique et que, selon elle, cela pourrait tenir au fait que la plupart des victimes préfèrent aller dans un refuge. Par ailleurs, il a fait observer que, le plus souvent, la police mettait en garde les auteurs de violences ou acceptaient qu'ils partent de leur plein gré. À ce propos, le GREVIO a précisé qu'en tant que mesures de protection, les ordonnances d'urgence d'interdiction ne devaient pas dépendre de la volonté de la victime mais plutôt être émises *ex officio*, dans le respect de l'obligation incombant à l'État de prévenir tout acte de violence visé par la Convention d'Istanbul commis par des acteurs non étatiques⁷⁸⁴. Il s'est également exprimé en ces termes à l'égard de la Finlande, où la patrouille de police qui intervient en premier n'est pas autorisée à délivrer une ordonnance d'urgence d'interdiction⁷⁸⁵, et de la Suède, où la police a tendance à appliquer d'autres mesures et par exemple à emmener les victimes en lieu sûr⁷⁸⁶. Le GREVIO a par ailleurs exhorté les

781. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 221.

782. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 234-237.

783. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 221.

784. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 207.

785. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 220.

786. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 223-334.

autorités de l'Albanie et de la Turquie à veiller à ce que les autorités répressives exercent de façon proactive leur pouvoir de délivrer des ordonnances de protection lorsqu'une victime est en situation de danger immédiat, sans devoir s'appuyer sur la déclaration de la victime⁷⁸⁷.

Répondre à une situation de danger immédiat sans passer par de longues procédures ni devoir satisfaire à des exigences élevées en matière de preuves

465. Dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Espagne, Malte et la Suède, le GREVIO a constaté que les procédures en vigueur ne permettaient pas de réagir immédiatement à une situation de danger, notamment en raison de leur lenteur excessive ou d'exigences trop élevées en matière de preuves. Au sujet de la lenteur des procédures, le GREVIO a noté que bien que l'Espagne dispose d'un système de tribunaux spécialisés fonctionnant 24 heures sur 24, la délivrance d'une ordonnance pouvait quand même prendre jusqu'à 72 heures. Au sujet de Malte, le GREVIO a noté qu'une appréciation des risques exhaustive était exigée et une enquête visant à déterminer si la victime était exposée à un risque élevé de violence, ce qui ne peut pas être considéré comme conforme aux normes de la convention, entre autres à cause de la lenteur de l'appréciation des risques. Il a par ailleurs ajouté qu'il était contestable que la délivrance d'une ordonnance d'urgence d'interdiction dépende des conclusions de l'appréciation des risques, car l'ordonnance doit être un gage de sécurité, or les appréciations des risques ne sont pas toujours précises, comme en attestent les nombreux homicides fondés sur le genre de femmes évaluées comme étant exposées à un faible risque. Pour ce qui est des exigences trop élevées en matière de preuve, le GREVIO a par exemple noté, au sujet de la Suède, que les procureurs exigeaient la preuve qu'une infraction pénale avait été commise ou que l'agresseur avait l'intention de commettre une infraction grave pour délivrer une ordonnance de protection⁷⁸⁸.

Points faibles dans la protection des victimes

466. Le GREVIO a par ailleurs noté dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Albanie que la pratique consistant à cantonner l'auteur des violences à certaines parties uniquement du domicile partagé⁷⁸⁹, ou à limiter la protection aux seules victimes vivant avec lui régulièrement, comme c'est le cas en Finlande et aux Pays-Bas⁷⁹⁰, rendait les ordonnances d'urgence d'interdiction inefficaces en termes de protection des victimes et de prévention des violences. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a appelé l'attention sur le fait que les ordonnances temporaires ne s'appliquent qu'au domicile de la victime et non à la victime elle-même. Ce type d'ordonnances ne s'appliquerait donc pas aux cas de harcèlement où la victime et l'auteur des violences ne vivent pas ensemble⁷⁹¹.

Applicabilité des ordonnances d'urgence d'interdiction aux enfants

467. Dans ses rapports sur l'Albanie, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède, le GREVIO a attiré l'attention sur les lacunes dans la protection qu'offrent les ordonnances d'urgence d'interdiction et les ordonnances de protection lorsqu'elles autorisent les auteurs de violences domestiques à maintenir le contact avec leurs enfants⁷⁹². Le GREVIO a expliqué que si la victime était tenue de faciliter les contacts entre l'agresseur et les enfants ou les visites de l'agresseur aux enfants, cela portait atteinte à l'un des objectifs de l'ordonnance d'urgence d'interdiction, à savoir instaurer, entre la victime et le partenaire violent, la distance dont la victime a besoin, d'un point de vue physique mais aussi émotionnel⁷⁹³.

Soutien aux victimes lorsqu'une ordonnance d'urgence d'interdiction est délivrée

468. Le GREVIO a répété qu'il était indispensable que la mise en œuvre des ordonnances d'urgence d'interdiction et d'autres ordonnances de protection s'inscrive dans une démarche interinstitutionnelle. Par conséquent, le GREVIO a encouragé les autorités répressives en Finlande et en France à veiller à ce que la mise en œuvre des ordonnances de protection s'inscrive dans une coopération interinstitutionnelle entre tous les acteurs

787. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 188(c) ; et la Turquie, paragraphe 300.

788. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 267 ; Malte, paragraphe 219 et la Suède, paragraphe 223.

789. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 191(a).

790. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 218 ; et les Pays-Bas, paragraphe 282.

791. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 283.

792. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 184 ; l'Autriche, paragraphe 180 ; le Danemark, paragraphe 201 ; la Finlande, paragraphe 224 ; et la Suède, paragraphe 228.

793. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 201.

concernés. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande, en particulier, il a encouragé les autorités à orienter activement les victimes vers des services de soutien spécialisés pour les femmes⁷⁹⁴.

Application des ordonnances d'urgence d'interdiction et sanctions en cas de non-respect

469. Dans son rapport de référence sur l'Andorre, le GREVIO a noté qu'aucune donnée n'était recueillie au sujet du recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction⁷⁹⁵. S'agissant de Malte, le GREVIO a fait observer qu'il n'existait aucun système centralisé permettant de consigner et de suivre le recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et/ou le non-respect de celles-ci, et il a par conséquent exhorté les autorités à intensifier leurs efforts pour suivre le recours à ces ordonnances et leur application, notamment à l'aide de protocoles/règles et moyens techniques comme la surveillance électronique⁷⁹⁶. Le GREVIO a également soulevé la question du suivi du respect des ordonnances d'urgence d'interdiction dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, où il a évoqué l'utilité de la surveillance électronique, l'organisation de réunions régulières avec l'agresseur et la possibilité de fournir aux victimes des systèmes d'alarme⁷⁹⁷. S'agissant des sanctions pour violation des ordonnances d'urgence d'interdiction, le GREVIO a souligné dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique et Monaco que, comme les amendes peuvent ne pas être suffisamment dissuasives, il est préférable d'infliger des sanctions pénales⁷⁹⁸. En fait, le GREVIO a rappelé que la violation d'une ordonnance de protection est en général très probablement le signe d'un risque élevé pour la victime, ce dont les autorités responsables doivent tenir compte lorsqu'elles décident de la sanction à imposer à un auteur ayant enfreint une ordonnance⁷⁹⁹.

Article 53 – Ordonnances d'injonction ou de protection

Introduction

470. En application de l'article 53 de la convention, les victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes devraient pouvoir obtenir une ordonnance de protection indépendamment ou en sus d'autres procédures judiciaires. Elles devraient pouvoir bénéficier d'une ordonnance de protection en vertu du droit civil, qu'elles choisissent ou non d'engager une autre procédure judiciaire, par exemple une procédure pénale ou de divorce.
471. Comme indiqué plus haut, les articles 52 et 53 de la convention sont complémentaires et dans de nombreux systèmes juridiques nationaux, une ordonnance de protection est d'abord délivrée en situation d'urgence, pour que l'agresseur quitte le domicile, puis peut au besoin être prolongée pour maintenir la protection de la victime et de ses enfants. En pareil cas, le GREVIO a publié ses conclusions au sujet de ces deux articles conjointement. Il est en outre important de noter que comme certains des principes sous-jacents des ordonnances d'urgence d'interdiction s'appliquent aussi aux ordonnances d'injonction ou de protection –par exemple l'exigence qu'elles protègent aussi les enfants, le besoin d'assurer la coordination avec les services de soutien aux victimes et la nécessité de disposer de sanctions efficaces –ces points ne sont pas repris dans la présente section. Le lecteur doit par conséquent consulter à ce propos l'analyse portant sur l'article 52.

Pratiques prometteuses

472. Le GREVIO a salué le système employé en Espagne pour faire respecter les ordonnances de protection, à savoir surveiller les agresseurs de près, à l'aide d'un dispositif GPS, et analyser systématiquement les violations des ordonnances de protection dans le cadre d'une appréciation continue des risques⁸⁰⁰.

794. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 225 ; et la France, paragraphe 246(e).

795. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 221.

796. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 191.

797. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 199.

798. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 199 ; et Monaco, paragraphe 150.

799. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 302.

800. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 266.

Applicabilité à toutes les formes de violence à l'égard des femmes

473. Une différence importante par rapport aux ordonnances d'urgence d'interdiction réside dans le fait qu'au titre de la convention, les ordonnances d'injonction ou de protection devraient être applicables aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, pas seulement la violence domestique. Le GREVIO a toutefois noté que dans plusieurs Parties, notamment la France, Monaco et le Portugal, les ordonnances de protection ne sont prévues que pour les victimes de violence domestique. Il a par conséquent exhorté les autorités de ces Parties à veiller à ce que ces ordonnances soient également à la disposition des victimes des formes de violence à l'égard des femmes que sont, notamment, les mutilations génitales féminines, le mariage forcé et le harcèlement⁸⁰¹.

Applicabilité aux victimes indépendamment ou en complément d'autres voies de droit

474. L'article 53, paragraphe 2, de la convention exige que les ordonnances de protection soient mises à la disposition des victimes indépendamment ou en complément d'autres procédures judiciaires, et qu'elles puissent en outre être introduites dans les procédures judiciaires subséquentes. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment sur Malte, Monaco, le Monténégro et le Portugal, le GREVIO a noté que les cadres juridiques reliaient le plus souvent la question des ordonnances de protection aux procédures pénales ou à d'autres procédures spécifiques. Le GREVIO a rappelé à cet égard que les victimes doivent pouvoir bénéficier d'ordonnances de protection en droit civil, indépendamment du fait qu'elles décident de lancer ensuite ou non d'autres procédures judiciaires, notamment au pénal. Il a précisé en outre que de nombreuses victimes souhaitant bénéficier d'une ordonnance de protection n'étaient pas prêtes à porter plainte ou à demander le divorce, pour diverses raisons complexes, mais que les cadres juridiques devaient tout de même leur offrir une protection⁸⁰².

Absence de continuité, dans la protection offerte aux victimes, entre les ordonnances d'urgence d'interdiction et les ordonnances de protection

475. Le GREVIO s'est tout particulièrement attaché aux éventuelles lacunes de la protection entre l'expiration d'une ordonnance d'urgence d'interdiction et la délivrance ou l'exécution d'une ordonnance de protection ou d'injonction. Par exemple, bien que le cadre juridique de la Serbie prévoit aussi bien des ordonnances d'urgence d'interdiction que des ordonnances de protection en droit de la famille, en droit pénal et dans la législation relative aux infractions mineures, le GREVIO a encouragé vivement les autorités à veiller à ce que la démarche soit cohérente entre le système de protection d'urgence et les diverses ordonnances de protection à long terme afin d'éviter des lacunes dans la protection de la victime⁸⁰³. S'il a pris note de pratiques prometteuses en Espagne, avec l'adoption de mesures de protection intégrées pour les victimes de violence entre partenaires intimes, le GREVIO a également souligné le risque de lacunes dans le cadre actuel. Il a donc déclaré qu'il fallait en faire davantage pour assurer la continuité de la protection et la complémentarité entre les ordonnances de protection (après expiration) et les modes d'assistance aux femmes destinés à aider celles-ci à se rétablir et à accéder à l'autonomie de façon durable⁸⁰⁴.

Formation des professionnels concernés au sujet du recours aux ordonnances de protection et de leur importance

476. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a noté que les ordonnances d'injonction ou de protection étaient peu utilisées, ce qui est notamment dû au fait que les services répressifs, le parquet, les juges et les avocats comprennent mal leur rôle et leur importance pour rompre le cycle de la violence, qu'ils n'en maîtrisent pas les modalités d'application et ne disposent que de peu d'orientations à ce propos. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, Malte et Monaco, le GREVIO a appelé les Parties à assurer et/ou améliorer la formation des professionnels concernés

801. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 246(b) ; Monaco, paragraphe 158 ; et le Portugal, paragraphe 219.

802. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphe 223 ; Monaco, paragraphe 151 ; le Monténégro, paragraphe 231 ; et le Portugal, paragraphe 213.

803. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 240.

804. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 271.

au sujet de l'utilisation des ordonnances de protection, en insistant précisément sur le fait que le manque de compréhension des conséquences positives des ordonnances de protection contribuait à leur faible utilisation⁸⁰⁵.

Charges administratives et financières liées à l'accès aux ordonnances de protection

477. Le GREVIO, qui a fait observer dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie que les victimes qui sollicitent certains types de mesures de protection devaient payer des frais, a encouragé vivement les autorités serbes à supprimer tout obstacle financier empêchant les victimes de demander une ordonnance de protection⁸⁰⁶. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur Monaco et le Monténégro, il a par ailleurs noté que les victimes n'étaient pas informées de la possibilité de demander une ordonnance de protection⁸⁰⁷.

Suivi et violation des ordonnances de protection

478. Un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Italie, Malte et la Turquie, évoquent des problèmes dans l'enregistrement, le suivi et l'analyse des ordonnances de protection en vue de suivre l'évolution des demandes, des délivrances et des violations de ces ordonnances. Les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et la Turquie exhortent les autorités à suivre et analyser les progrès accomplis dans ce domaine en s'appuyant sur la collecte de données permettant notamment de déterminer : les formes de violence donnant lieu à des mesures de protection, si les mesures sont demandées par les victimes ou adoptées d'office, la durée moyenne des ordonnances de protection, le nombre de renouvellements des ordonnances de protection demandées par la même victime, le nombre de violations des ordonnances de protection, et si toutes les violations ont été dûment sanctionnées⁸⁰⁸.

Article 55 – Procédures *ex parte* et *ex officio*

Introduction

479. Aux termes de l'article 55 de la convention, les enquêtes ou les poursuites concernant les actes de violence physique ou sexuelle, notamment le viol, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines, et l'avortement ou la stérilisation forcés, ne devraient pas dépendre entièrement d'une dénonciation ou d'une plainte de la victime, et la procédure devrait pouvoir se poursuivre même si la victime se rétracte ou retire sa plainte. En raison du caractère particulièrement traumatisant des infractions susmentionnées, la responsabilité d'engager des poursuites et des procédures pénales, et d'obtenir la condamnation de l'auteur, ne devrait pas incomber aux victimes de ces infractions⁸⁰⁹. Aux termes de l'article 78, les Parties peuvent émettre une réserve au sujet de l'article 55, paragraphe 1, en ce qui concerne l'article 35 sur la violence physique, à l'égard des infractions mineures de violence physique.

480. Aux termes de l'article 55, paragraphe 2, les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir la possibilité pour les organisations gouvernementales et non gouvernementales et les conseillers spécialisés dans la violence domestique, d'assister et/ou de soutenir les victimes, sur demande de leur part, au cours des enquêtes et des procédures judiciaires relatives aux infractions établies conformément à la convention. Les rédacteurs de la convention ont tenu compte du fait qu'un soutien propre à conforter les victimes et à les encourager à engager une procédure pénale pouvait être un facteur important pour inciter les victimes à signaler davantage les violences et à participer aux procès pénaux en qualité de témoins⁸¹⁰. Le type de soutien prévu à l'article 55 de la convention diffère de l'aide juridique de l'article 57 car il inclut la préparation des victimes –sur le plan psychologique et émotionnel –à la déposition devant l'accusé, l'accompagnement des victimes lorsqu'elles se rendent au tribunal et/ou diverses autres formes d'aide pratique et psychologique⁸¹¹.

805. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 203(a) ; le Danemark, paragraphe 208 ; la Finlande, paragraphe 225 ; la France, paragraphe 246 ; Malte, paragraphe 80 ; et Monaco, paragraphe 153(a).

806. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 240.

807. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Monaco, paragraphe 153(b) ; et le Monténégro, paragraphe 235.

808. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 241 ; Malte, paragraphe 221 ; et la Turquie, paragraphe 305(g).

809. Rapport explicatif, paragraphe 279.

810. Rapport explicatif, paragraphe 282. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 314.

811. Idem.

Soutien aux victimes pendant les enquêtes et les procédures judiciaires

481. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, le GREVIO a salué l'établissement d'un réseau de bureaux d'aide aux victimes, qu'il a considéré comme une pratique prometteuse. Ces bureaux suivent une démarche interinstitutionnelle axée sur les victimes, et ont pour but d'apporter aux victimes d'infractions pénales une assistance complète, coordonnée et spécialisée, et de répondre à leurs besoins spécifiques juridiques, psychologiques et sociaux. Les bureaux d'aide aux victimes apportent une assistance en quatre phases : accueil-orientation, information, intervention et suivi. Les rapports spécialisés que rédigent ces bureaux au sujet de l'assistance individuelle sont transmis aux parquets et autorités judiciaires concernés, où ils viennent étayer les décisions concernant l'adoption de mesures de protection. Les victimes reçoivent en outre une aide pour demander une indemnisation⁸¹².
482. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande et la Suède, le GREVIO a noté avec satisfaction que les victimes pouvaient obtenir un soutien à tous les stades des procédures pénales, de l'enquête à l'instruction⁸¹³. Au Danemark, les avocats chargés d'accompagner les victimes peuvent intervenir dès qu'une infraction pénale est signalée, avant qu'une victime ne fasse sa première déclaration, et aider les victimes à réclamer une indemnisation aux auteurs des violences⁸¹⁴. Le GREVIO a mis l'accent sur l'utilité d'assurer un accompagnement continu des victimes lorsqu'une infraction pénale rend nécessaire l'engagement d'une procédure civile, par exemple pour demander des dommages-intérêts ou lancer une procédure de divorce ou une procédure relative à la garde des enfants dans les affaires de violence domestique, comme c'est le cas en Autriche, où un accompagnement psychosocial est prévu⁸¹⁵.

Difficultés

Recueillir toute preuve pertinente en plus de la déclaration de la victime pour assurer des poursuites *ex officio* efficaces

483. Bien que ce point ne soit pas abordé dans le cadre de l'analyse consacrée à l'article 55 de la convention mais plutôt au sujet de l'article 50, un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment ceux qui portent sur l'Autriche, la France, Malte, la Serbie et la Turquie, ont fait observer que même si les infractions visées à l'article 55 sont des infractions pour lesquelles les autorités doivent agir d'office, lorsque les services répressifs ne recueillent pas assez de preuves et s'appuient trop sur le témoignage des victimes, les affaires sont classées sans suite lorsque les victimes reviennent sur leur déclaration ou refusent de témoigner. Comme indiqué plus haut, le GREVIO a rappelé qu'il était important de recueillir toute preuve pertinente de façon proactive et exhaustive en plus de la déclaration des victimes, également afin de s'assurer que les poursuites *ex officio* seront efficaces à l'encontre des infractions de violence à l'égard des femmes, comme l'exige l'article 55 de la convention⁸¹⁶.

Obligation pour la victime de déposer une plainte pour certaines infractions

484. Par ailleurs, comme indiqué plus haut, la Convention d'Istanbul permet aux Parties d'émettre une réserve au sujet de l'article 55, paragraphe 1, en ce qui concerne l'article 35 à l'égard des infractions mineures de violence physique. Le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, le Portugal et la Turquie que bien que ces trois États parties n'aient pas émis de réserve au sujet de l'article 55, une victime devait déposer une plainte pour pouvoir engager des poursuites pour des infractions mineures de violence physique et pour certaines formes de violence sexuelle. Il a estimé que de telles dispositions

812. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 273.

813. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 227 ; et la Suède, paragraphe 232.

814. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 213-214.

815. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 182.

816. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 152 ; la France, paragraphe 226 ; Malte, paragraphe 203 ; la Serbie, paragraphe 212 ; et la Turquie, paragraphe 280.

portaient atteinte à l'article 55 de la convention⁸¹⁷. Par conséquent, il a exhorté les autorités concernées à modifier la législation nationale afin de l'aligner sur les règles relatives aux procédures *ex parte* et *ex officio*.

Soutien aux victimes pendant les enquêtes et les procédures judiciaires

485. Il ressort des rapports d'évaluation de référence qui ont été examinés que les Parties offrent la plupart du temps un soutien aux victimes sous forme d'un accompagnement gratuit par un avocat ou une avocate⁸¹⁸. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande et les Pays-Bas, le GREVIO a noté que le soutien relevait le plus souvent des conditions générales du soutien que les avocats généralistes offrent aux victimes d'infractions pénales. Il a par conséquent encouragé vivement les autorités à fournir aux victimes des services de soutien sensibles au genre, complets, susceptibles de contribuer à éviter un traumatisme secondaire⁸¹⁹. À ce propos, il a rappelé dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, le Portugal et la Turquie le rôle clé que les ONG de femmes et les conseillers spécialisés dans l'aide aux victimes de violence domestique peuvent jouer grâce à leurs compétences dans le domaine de la violence à l'égard des femmes⁸²⁰. Le GREVIO, toutefois, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, s'est dit préoccupé en raison des ressources humaines et financières limitées dont disposent en général les ONG, qui ne leur permettent pas de répondre aux besoins de toutes les victimes⁸²¹. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Monténégro, le GREVIO a noté que le droit prévoyait que des « personnes de confiance », notamment des ONG/organisations de femmes, puissent apporter un soutien aux victimes en participant à toutes les procédures et actions. À cet égard, plusieurs organisations de soutien aux femmes proposant ce type de services ont signalé qu'elles avaient du mal à assumer ce rôle car les juges ne sont pas tous au courant de cette possibilité et/ou ne leur permettent pas d'assister les victimes. Le GREVIO a noté à ce propos que le parquet et les services judiciaires ont tout intérêt à garantir les droits des victimes dans les procédures pénales car cela renforce les probabilités qu'elles n'abandonnent pas les poursuites⁸²².

486. Le GREVIO a par ailleurs précisé dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark et la Suède que les victimes devraient pouvoir bénéficier d'un soutien dès les premiers stades de l'enquête⁸²³.

Soutien aux victimes dans le cadre d'autres procédures judiciaires

487. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, le GREVIO a noté que le soutien consistait le plus souvent à accompagner les victimes tout au long des procédures pénales mais pas dans le cadre d'autres procédures judiciaires, par exemple celles qui portent sur la garde des enfants. Il a dit craindre que cela rende les victimes vulnérables et souvent incapables de défendre leurs droits et intérêts, par exemple lorsqu'elles doivent négocier un accord sur les responsabilités parentales avec un père violent⁸²⁴. Il a par conséquent encouragé vivement les autorités à apporter un tel soutien non seulement pour les procédures pénales, mais aussi lors de procédures civiles connexes, comme celles qui portent sur une demande d'indemnisation, un divorce ou la garde des enfants dans les affaires de violence domestique.

Soutien prodigué aux enfants témoins

488. Le GREVIO s'est par ailleurs dit préoccupé, notamment en ce qui concerne l'Autriche et le Portugal, par l'absence de soutien adapté aux enfants témoins durant les procédures judiciaires, ce qui fragilise le rôle qu'ils sont susceptibles de jouer à l'appui des poursuites pour violence domestique⁸²⁵. S'agissant de l'Autriche en particulier, il a noté qu'en tant que témoins de la violence domestique, les enfants n'ont droit à aucune assistance juridique, quelle que soit la gravité des abus en question, sauf s'ils ont assisté au décès de l'un de leurs parents. Le GREVIO a précisé à ce propos que les enfants, victimes directes de la violence domestique ou témoins, sont extrêmement affectés par ce phénomène et ont besoin de soutien et d'assistance lorsqu'ils racontent aux autorités ce qui leur est arrivé. Un accompagnement psychosocial

817. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 245 ; le Portugal, paragraphe 223 ; et la Turquie, paragraphe 313.

818. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 182 ; le Danemark, paragraphe 213 ; la Finlande, paragraphe 226 ; le Portugal, paragraphe 224 ; la Suède, paragraphe 230 ; et la Turquie, paragraphe 315.

819. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 230 ; et les Pays-Bas, paragraphe 297.

820. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 230 ; le Portugal, paragraphe 226 ; et la Turquie, paragraphe 316.

821. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 242.

822. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 242 et 243.

823. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 215 ; et la Suède, paragraphe 233.

824. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 225.

825. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphes 184-185 ; et le Portugal, paragraphe 226.

leur permet de mieux supporter l'épreuve consistant à faire une déclaration ou à déposer en justice, voire à améliorer la qualité de leur témoignage, ce qui, par voie de conséquence, permettra de recueillir des preuves bien nécessaires. Le GREVIO a donc invité les autorités autrichiennes à modifier les conditions à remplir pour avoir droit à un accompagnement psychosocial et à un accompagnement juridique durant la procédure judiciaire, de manière que tous les enfants qui sont des victimes directes ou indirectes puissent bénéficier de ces formes d'accompagnement.

Article 56 – Mesures de protection disponibles au cours des enquêtes et des procédures judiciaires

Introduction

489. L'article 56 de la convention dresse une liste non exhaustive des mesures nécessaires pour protéger les victimes de violence à tous les stades de la procédure, tant durant la phase d'enquête que pendant le procès, mesures dont peuvent aussi bénéficier les victimes qui sont témoins⁸²⁶. L'article 56 comprend une liste d'obligations portant sur neuf domaines de protection. Les rédacteurs ont voulu que cette liste soit indicative et que les Parties puissent adopter des mesures de protection supplémentaires, qui sont plus favorables que celles que prévoit la convention.

Pratiques prometteuses

Mesures générales de protection

490. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO s'est félicité de toute la batterie de mesures de protection que prévoit la loi pour placer les victimes à l'abri des risques d'intimidation et de représailles pendant la procédure judiciaire ; il a toutefois noté que très peu d'informations lui avaient été données sur leur utilisation réelle. Ces mesures prévoient notamment : la dissimulation de l'adresse, de la profession et même du nom des victimes et des témoins ; la tenue d'audiences à huis clos ; l'obligation, pour la partie défenderesse, de quitter le prétoire avant le témoignage d'une victime ou d'un témoin ; l'enregistrement vidéo du témoignage d'un enfant et, dans certaines circonstances particulières, du témoignage d'un adulte. Les services répressifs peuvent en outre notifier le tribunal et demander, par exemple, de prévoir des salles d'attente distinctes. Toutes les victimes d'infractions pénales qui doivent témoigner devant un tribunal peuvent poser leurs questions et faire part de leurs inquiétudes à une personne de contact particulière au sein des services répressifs, et des brochures illustrant les différentes étapes de l'enquête et de la procédure pénale sont disponibles dans plusieurs langues. Par ailleurs, lorsqu'un auteur de violences a été reconnu coupable d'une infraction à caractère sexuel ou d'une autre infraction grave et qu'il est condamné à une peine de prison, la victime doit être informée de sa remise en liberté ou de son évasion, et de toute couverture médiatique de grande ampleur portant sur lui ou sur ses actes⁸²⁷.

Protection des enfants victimes et des enfants témoins

491. Toujours au sujet du Danemark, le GREVIO a noté avec satisfaction qu'il existait des « maisons de l'enfance », dans cinq régions danoises, offrant un soutien professionnel et un accompagnement psychologique aux enfants victimes d'abus sexuels. Leur environnement adapté aux enfants peut être utilisé par les services répressifs pour interroger les enfants témoins de violence domestique⁸²⁸. De plus, dans le cadre de sa stratégie nationale 2017-2020 sur les droits des enfants, le Portugal a créé des locaux spécifiquement conçus pour interroger les enfants témoins de violence domestique⁸²⁹.

826. Rapport explicatif, paragraphe 283.

827. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 216-218.

828. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 130.

829. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 147.

Protection des victimes contre l'intimidation, les représailles et une nouvelle victimisation

492. Pratiquement toutes les Parties dont le GREVIO a examiné l'application de l'article 56 de la convention ont adopté une série de mesures destinées à protéger, durant la procédure, les victimes et les témoins d'infractions pénales⁸³⁰. L'Autriche et le Portugal font en outre particulièrement attention à la protection des victimes très vulnérables, comme les victimes de violence domestique, de violence sexuelle et d'autres formes de violence⁸³¹. Il ressort des rapports d'évaluation de référence du GREVIO que les progrès les plus importants ont été accomplis au sujet des dispositions suivantes : article 56, paragraphe 1, alinéa a de la convention, s'agissant de mettre les victimes à l'abri des risques d'intimidation, de représailles et de nouvelle victimisation ; article 56, paragraphe 1, alinéa g, s'agissant d'éviter les contacts entre les victimes et les auteurs d'infractions à l'intérieur des tribunaux et des locaux des services répressifs ; et article 56, paragraphe 1, alinéa i, s'agissant de permettre aux victimes de témoigner hors la présence de l'auteur présumé de l'infraction. C'est ainsi qu'en Italie, au Monténégro, au Portugal et en Turquie, le droit procédural appelle à utiliser des salles d'interrogatoire et des salles d'attente spéciales pour permettre aux victimes d'éviter tout contact avec les auteurs de violences⁸³². Le GREVIO a par ailleurs constaté qu'en Albanie, en Autriche et au Monténégro, les victimes pouvaient témoigner par vidéo, mais il a souligné dans ses rapports que cette protection ne leur était pas toujours proposée dans la pratique⁸³³.
493. Des actes d'intimidation et une victimisation secondaire peuvent être causés non seulement par les auteurs d'infractions mais aussi par des procédures judiciaires pénales qui ne reposent pas sur une compréhension fondée sur le genre de la violence. C'est pourquoi, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a encouragé vivement les autorités à faire en sorte que les mesures de protection s'appuient sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes⁸³⁴. S'agissant de Malte et du Portugal, le GREVIO a soulevé en particulier le problème des victimes qui doivent témoigner à de multiples reprises, au stade de l'enquête mais aussi de nouveau au tribunal⁸³⁵.
494. En ce qui concerne l'obligation prévue à l'article 56, paragraphe 1, alinéa e, de la convention, qui impose de fournir aux victimes une assistance appropriée pour que leurs droits et intérêts soient dûment présentés et pris en compte (et une nouvelle victimisation évitée), prière de consulter l'analyse portant sur l'article 55, *Soutien aux victimes pendant les enquêtes et les procédures judiciaires*.
495. Enfin, dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO a encouragé les autorités à réduire le risque de victimisation secondaire des victimes en situation de handicap en s'assurant que les commissariats et les salles d'audience étaient accessibles, et en prenant des mesures permettant aux victimes atteintes de troubles du développement de comprendre les procédures et d'y prendre part⁸³⁶.

Information insuffisante des victimes

496. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la France, l'Italie, Malte, Monaco et la Turquie, le GREVIO a repéré des faiblesses dans les mesures visant à informer les victimes, comme l'exige l'article 56, paragraphe 1, alinéa b, lorsque l'auteur des violences s'est évadé ou a été libéré temporairement ou définitivement, et ce même dans les cas où la victime et/ou des membres de sa famille pouvaient être en danger⁸³⁷. De plus, dans son rapport d'évaluation de référence sur le Monténégro, il a repéré des lacunes dans les mesures visant à informer la victime du déroulement de la procédure, comme l'exige l'article 56, paragraphe 1, alinéa c⁸³⁸.

830. Le GREVIO a publié ses conclusions au sujet de l'article 56 dans ses rapports sur l'Albanie, l'Autriche, le Danemark, la France, l'Italie, Malte, Monaco, le Monténégro, le Portugal et la Turquie.

831. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 186 ; et le Portugal, paragraphe 227.

832. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 248 ; le Monténégro, paragraphe 241 ; le Portugal, paragraphe 227 ; et la Turquie, paragraphe 317.

833. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 201 ; l'Autriche, paragraphe 186 ; et le Monténégro, paragraphe 243.

834. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 318.

835. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 229 ; et sur le Portugal, paragraphe 227.

836. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : Malte, paragraphes 230-231.

837. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 250 ; l'Italie, paragraphe 317 ; Monaco, paragraphe 155 ; Malte, paragraphe 230 ; et la Turquie, paragraphe 317.

838. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 244.

Protection insuffisante des enfants victimes et des enfants témoins

497. Comme indiqué ci-dessus, au titre des pratiques prometteuses, le GREVIO a pointé quelques initiatives mises en place au Danemark et au Portugal qui sont susceptibles de contribuer à protéger les enfants pendant la procédure pénale ou l'enquête de police. Le GREVIO a publié des conclusions au sujet de l'article 56, paragraphe 2 de la convention, à propos de la protection des droits et intérêts des enfants victimes ou témoins, dans son rapport d'évaluation de référence sur Monaco, dont il a encouragé les autorités à améliorer les mesures de protection en vigueur⁸³⁹. Il a également encouragé les autorités danoises à veiller à ce que la protection des victimes couvre aussi les procédures administratives concernant la détermination des droits de garde et de visite⁸⁴⁰. Il est indiqué dans d'autres rapports d'évaluation de référence du GREVIO, par exemple sur le Monténégro⁸⁴¹ et le Portugal, que les enfants victimes/témoins d'infractions pénales sont reconnus comme étant particulièrement vulnérables et bénéficient donc d'une protection spéciale dans le cadre des procédures judiciaires ; ils doivent par exemple être interrogés par du personnel formé à cet effet et pouvoir témoigner hors la présence de l'auteur des violences⁸⁴².

Article 57 – Aide juridique

Introduction

498. La Convention d'Istanbul reconnaît que pour que les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique aient dûment accès à la justice, elles doivent avoir droit à une assistance juridique et à une aide juridique gratuite. Bien que l'article 57 ne prévoie pas un droit automatique à l'aide juridique gratuite, les rapports du GREVIO mettent l'accent sur un certain nombre d'éléments communs nécessaires pour que l'aide juridique garantie par le droit interne soit accessible aux victimes dans la pratique⁸⁴³.

Pratiques prometteuses

499. En Espagne, les barreaux sont légalement obligés de mettre en place des systèmes d'avocats spécialisés en matière de violence entre partenaires intimes et de violence fondée sur le genre⁸⁴⁴.

Difficultés

Barrières procédurales et administratives empêchant d'obtenir l'aide juridique et/ou de remplir les conditions voulues

500. Le GREVIO a recensé, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, la Serbie et la Turquie, des lacunes dans l'accès à l'aide juridique du fait de la longueur ou de la complexité de la procédure à suivre pour prouver que l'on remplit les conditions voulues⁸⁴⁵. En outre, il a constaté dans ses rapports d'évaluation de référence sur la France, l'Italie et Malte, que les plafonds de revenus ne tiennent pas compte de la situation financière spécifique des femmes, surtout de celles qui ont des enfants⁸⁴⁶.

501. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre et le Monténégro, le GREVIO a constaté que les femmes ne bénéficiaient pas d'une aide ou d'une assistance juridique car elles n'étaient pas au courant de cette possibilité⁸⁴⁷.

839. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 158.

840. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 219.

841. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 241.

842. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 227.

843. Rapport explicatif, paragraphe 295.

844. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 274.

845. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 234 ; la Serbie, paragraphe 249 ; et la Turquie, paragraphe 319.

846. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la France, paragraphe 252 ; l'Italie, paragraphe 251 ; et Malte, paragraphe 233.

847. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 199 ; et le Monténégro, paragraphe 248.

Spécialisation insuffisante des avocats chargés de l'aide juridique

502. Dans un certain nombre de ses rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Albanie et la Turquie, le GREVIO a évoqué le manque de compétences des avocats chargés de l'aide juridique dans le domaine de la violence à l'égard des femmes, et il a donc exhorté les autorités à leur dispenser une formation en la matière⁸⁴⁸.

Aide juridique offerte par les ONG

503. Le GREVIO a noté au sujet de plusieurs Parties que les ONG qui sont spécialisées dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et qui offrent une assistance juridique ne sont pas intégrées dans les systèmes étatiques d'aide juridique ou qu'aucune coordination n'est assurée⁸⁴⁹. Il a suggéré dans ses rapports d'évaluation de référence que l'expertise des ONG pouvait permettre d'améliorer l'accès global à un soutien et à des conseils juridiques. Plus précisément, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a encouragé vivement les autorités à associer les ONG à la formation des avocats chargés de l'aide juridique⁸⁵⁰.

Portée de l'aide juridique

504. Le GREVIO a soulevé une question importante dans ses rapports d'évaluation de référence : la nécessité de renforcer l'accès à l'aide juridique dès les premiers stades de la procédure. Il a noté, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, que dans les affaires de violence sexuelle et de viol, l'assistance des avocats chargés de l'aide juridique dès le lancement d'une enquête officielle ou de la procédure administrative était une forme essentielle de soutien aux victimes⁸⁵¹. Il a souligné en outre, dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, que les victimes ont besoin de conseils juridiques précontentieux durant la procédure civile⁸⁵².

505. Les pratiques varient d'une Partie à l'autre mais le GREVIO a constaté que plusieurs pays, notamment l'Espagne et la Suède, tendaient à ne fournir une aide juridique qu'en cas de violence domestique. Il a donc encouragé ces pays à étendre l'aide juridique à toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul⁸⁵³.

506. Enfin, dans de récents rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a opéré une distinction entre l'accès à l'aide juridique de première ligne (conseils juridiques et orientation vers les services compétents) et l'accès à l'aide juridique de seconde ligne (soutien juridique spécialisé), et il a appelé l'attention sur une restriction potentielle de l'accès des victimes à l'aide juridique de seconde ligne. Plus précisément, il s'est dit satisfait du système d'aide juridique existant en Andorre, où le service public de soutien spécialisé couvre à la fois l'aide de première ligne et celle de seconde ligne, cette dernière étant assurée par un avocat ou une avocate ayant reçu une formation spéciale à cet effet⁸⁵⁴. Mais, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO s'est dit préoccupé par de récentes réformes du système d'aide juridique qui ont restreint l'accès des victimes à l'aide juridique de seconde ligne. Il a noté qu'en Flandre, la réforme en cours semblait restreindre davantage l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne dans le but d'orienter les victimes vers des solutions extrajudiciaires telles que l'aide juridique dite de première ligne, consistant en des renseignements pratiques et/ou juridiques, et le renvoi vers les services de soutien généralistes ou spécialisés et des modes alternatifs de résolution des conflits⁸⁵⁵.

Accès des demandeurs d'asile à l'aide juridique

507. Les problèmes que rencontrent les demandeurs d'asile dans l'accès à l'aide juridique et/ou la spécialisation insuffisante des avocats chargés de l'aide juridique qui leur sont assignés, sont évoqués dans le *Chapitre VII / Difficultés / Formation insuffisante en matière de violence fondée sur le genre et/ou disponibilité insuffisante des autres professionnels intervenant dans la procédure d'asile (notamment interprètes et avocats spécialisés)*.

848. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 206 ; et la Turquie, paragraphe 320.

849. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 204 ; et le Monténégro, paragraphe 247.

850. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphe 320.

851. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 276.

852. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 236.

853. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphes 276 et 278 ; et la Suède, paragraphe 236.

854. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 198.

855. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 204.



CHAPITRE VII

MIGRATION ET ASILE

Introduction générale au sujet de l'article 59 – Statut de résident

508. L'article 59 de la Convention d'Istanbul contient plusieurs paragraphes distincts traitant différents problèmes que rencontrent les femmes migrantes victimes de violence fondée sur le genre. Ces dispositions visent entre autres à réduire leur dépendance à l'égard de l'auteur des violences en leur permettant de demander un permis de résidence autonome. Le paragraphe 1 de l'article 59 de la convention prévoit la possibilité de demander un permis de résidence autonome pour les femmes qui sont entrées dans une Partie en application des règles du regroupement familial et sont victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique. Le paragraphe 2 de l'article 59 exige des Parties qu'elles protègent de l'expulsion les femmes migrantes qui dépendent d'un visa de regroupement familial et dont le conjoint/partenaire violent risque l'expulsion. Le paragraphe 3 de l'article 59 prévoit que les femmes migrantes peuvent demander un permis de résidence renouvelable en fonction de leur situation personnelle ou de leur coopération avec les autorités dans le cadre du signalement d'une infraction pénale ou de poursuites pénales. Le paragraphe 4 de l'article 59 prévoit que les Parties doivent veiller à ce que les femmes migrantes qui perdent leur statut de résidentes dans une Partie après avoir été amenées à l'étranger aux fins d'un mariage forcé, puissent récupérer ce statut.
509. Si elles n'ont pas émis de réserves, les Parties doivent adopter des mesures pour mettre en œuvre chacun des paragraphes de l'article 59. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO qui ont été adoptés jusqu'à présent se sont essentiellement concentrés sur l'analyse de la conformité au paragraphe 1 de l'article 59. Les rapports d'évaluation de référence les plus récents, comme ceux qui portent sur l'Italie et la Belgique, ont toutefois élargi l'analyse et examiné le respect de tous les paragraphes de l'article 59.

Article 59, paragraphe 1 – Permis de résidence autonome dans des situations difficiles

Introduction

510. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la convention, la plupart des Parties imposent aux conjoints ou partenaires d'avoir été mariés ou d'avoir entretenu une relation pendant une période donnée avant de pouvoir prétendre à l'octroi d'un statut de résident autonome. La peur d'être expulsé ou de perdre son statut de résident est un outil dont usent souvent les auteurs de violences à l'égard des femmes ou de violence domestique afin de dissuader leurs victimes de chercher de l'aide auprès des autorités ou de les

quitter. Il s'ensuit que de nombreuses victimes dont le statut de résidentes dépend de celui de l'agresseur restent dans une relation violente⁸⁵⁶. Le but du premier paragraphe de l'article 59 est de rompre le cycle et de donner à la victime la possibilité de quitter une relation violente, sans condition de durée du mariage ou de la relation, sans avoir à se soucier de perdre son statut de résidente. Il exige donc des Parties qu'elles prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir que les migrantes victimes de violence, dont le statut de résidentes dépend de leur conjoint ou partenaire, se voient accorder, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, un permis de résidence autonome d'une durée de validité limitée « en cas de situations particulièrement difficiles ». Le rapport explicatif précise en outre que le fait d'être victime des formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, qui ont été commises ou tolérées par l'époux ou le partenaire, doit être considéré comme constituant une circonstance particulièrement difficile. L'article 59, paragraphe 1, vise en outre à couvrir les cas de mariage forcé, dans lesquels les victimes sont contraintes de rester mariées pour la durée de la période probatoire sauf à accepter d'être expulsées après le divorce.

511. La convention laisse les Parties libres de trancher des questions telles que la durée du permis de résidence autonome ainsi que, par exemple, les preuves que la victime doit produire lorsqu'elle demande un permis de résidence autonome en invoquant le motif de violence à l'égard des femmes. Le rapport explicatif de la convention indique qu'il pourrait s'agir de procès-verbaux de la police, d'une condamnation prononcée par un tribunal, d'une ordonnance d'interdiction ou de protection, de preuves médicales, d'une ordonnance de divorce, de signalements des services sociaux ou de rapports d'ONG de femmes, pour ne citer que quelques exemples⁸⁵⁷.
512. L'article 11 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles collectent des données ventilées pour suivre la mise en œuvre des lois et réglementations concernées. Dans ses rapports sur l'Andorre et le Danemark, le GREVIO rappelle qu'une telle approche est bénéfique pour mesurer l'efficacité des mesures prises pour protéger les femmes migrantes⁸⁵⁸.

Pratiques prometteuses

513. Dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul, le Portugal a modifié ses règles pour faciliter l'accès des victimes migrantes à un permis de résidence autonome en remplaçant l'exigence de condamnation pénale de l'auteur des violences par l'exigence d'une mise en examen de ce dernier par le parquet. En conséquence, l'octroi d'un permis de séjour autonome est désormais possible pour motifs exceptionnels dans les cas de séparation, divorce ou veuvage, ou dans le cas où le partenaire de la victime est mis en examen par le ministère public pour violence domestique, quelle que soit l'ancienneté de la relation⁸⁵⁹. Le GREVIO a salué cette avancée mais précisé, comme évoqué plus bas, que les autorités doivent aussi tenir compte des signalements par les services sociaux, par les refuges pour victimes de violence domestique, ou par les organes de soutien aux victimes.
514. Le GREVIO a par ailleurs félicité l'Espagne d'avoir veillé à ce que son droit interne soit conforme à l'article 59, paragraphe 1. Les femmes qui obtiennent leur statut de résidente grâce à leur conjoint ou partenaire et les femmes en situation irrégulière peuvent s'adresser aux autorités et demander une protection et, si elles sont reconnues victimes de violences entre partenaires intimes, elles seront autorisées à rester en Espagne. De plus, le GREVIO s'est félicité que les taux d'approbation relatifs aux demandes d'autorisation de séjour temporaire pour des raisons exceptionnelles (comme des violences entre partenaires intimes) se maintiennent à un niveau élevé, passant de 75 % à 85 % entre 2012 et 2016⁸⁶⁰.
515. Étant entendu que le GREVIO n'a pas encore eu l'occasion d'analyser cette évolution, il est extrêmement encourageant de voir qu'après la publication du rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, les autorités ont pris des mesures pour répondre à l'appel à veiller à ce que les textes applicables et/ou leur exécution permettent aux femmes étrangères de demander

856. Rapport explicatif, paragraphe 301.

857. Rapport explicatif, paragraphes 301-305.

858. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 206 ; et le Danemark, paragraphe 228.

859. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 230.

860. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 280.

un permis de résidence autonome lorsqu'elles se trouvent dans une situation particulièrement difficile (et qu'elles sont par exemple victimes de violence fondée sur le genre). En janvier 2021, notamment, le tribunal de Bari a diffusé, pour la première fois dans la jurisprudence italienne, un décret d'interprétation de l'article 18bis de la loi sur l'immigration à la lumière de la Convention d'Istanbul. Avec ce décret, le tribunal a ordonné aux autorités compétentes de délivrer un permis de résidence autonome à une femme migrante qui était victime de violence domestique. Il a estimé en particulier qu'il fallait tenir compte des violences psychologiques et de la liberté des victimes à l'autodétermination lors de l'interprétation de l'exigence d'un « danger réel et présent », et donc outrepasser les restrictions imposées par l'article 18bis à la délivrance de permis de résidence autonomes (voir ci-après sous *Difficultés / Exigences excessives et/ou critères de preuve impossibles à remplir*).

516. Enfin, bien que le GREVIO ait noté qu'au Portugal les femmes migrantes continuent de ne pas être au courant de leurs droits, il a salué les mesures que les autorités portugaises ont prises au titre de diverses stratégies sur la migration et la violence fondée sur le genre pour diffuser des informations générales dans les communautés de migrants au sujet de la violence domestique et de la violence fondée sur le genre⁸⁶¹. Elles ont par ailleurs adopté, dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul, un nouvel outil de collecte de données sur le nombre de cas de violence domestique enregistrés au sein des communautés de migrants.

Difficultés

517. Alors que la vaste majorité des Parties ont nettement progressé dans la promulgation de lois ou mesures internes visant à mettre en œuvre l'article 59, paragraphe 1, l'Albanie et l'Andorre semblent faire figure d'exceptions car il n'existe aucune mesure concernant les femmes migrantes⁸⁶². Par ailleurs, le GREVIO a encouragé le Danemark, la France, les Pays-Bas et la Suède à poursuivre leurs efforts afin de fournir aux femmes victimes de violence domestique les moyens de s'échapper sans pour autant perdre leur permis de résidence délivré aux fins du regroupement familial⁸⁶³. Néanmoins, un certain nombre de lacunes juridiques et de barrières concrètes empêchant l'accès à un permis de résidence autonome ont été évoquées dans les rapports d'évaluation de référence.

Discrimination

518. Contrairement à la clause de non-discrimination de l'article 4, paragraphe 3, de la convention, un certain nombre de Parties, comme l'Autriche, la Belgique, la France, la Suède et la Turquie, ont mis en œuvre des mesures excluant expressément ou indirectement, pour certains groupes de femmes migrantes, la possibilité de demander un permis de résidence autonome en fonction de leur nationalité ou de celle de leur conjoint/partenaire, même en cas de situations particulièrement difficiles. Le GREVIO a indiqué que ces dispositions portaient atteinte aussi bien à la lettre qu'à l'esprit de l'article 59, paragraphe 1. C'est ainsi que l'Autriche et la Turquie empêchent certaines femmes de demander un permis de résidence autonome en cas de violence domestique, en fonction de leur nationalité ou de celle de leur conjoint à l'origine du regroupement familial. En Autriche, plus précisément, les critères d'accès et les permis de résidence diffèrent en fonction de la nationalité des parties concernées. En Turquie, seules les femmes migrantes mariées à des ressortissants turcs peuvent demander un permis de résidence autonome⁸⁶⁴. Quant à la France, elle exclut toutes les femmes algériennes du cadre législatif national concernant le droit de séjour et crée une incertitude en confiant à la préfecture la décision concernant leur accès à une protection⁸⁶⁵. À ce propos, le GREVIO a souligné qu'aucun conflit de lois découlant des accords bilatéraux entre la France et l'Algérie ne libérerait la France de ses obligations au titre de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO a décrit la législation belge comme étant extrêmement complexe et fragmentée. Dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a constaté, plus précisément, que les femmes qui vivent déjà en Belgique et demandent un

861. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 231-232.

862. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 209 ; et l'Andorre, paragraphe 206.

863. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphe 228 ; la France, paragraphe 259(b) ; les Pays-Bas, paragraphe 307 ; et la Suède, paragraphe 245.

864. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphes 191-194 ; et la Turquie, paragraphe 334.

865. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 257 et 259.

regroupement familial, ou les femmes qui rejoignent un ressortissant de pays tiers avec un permis de séjour temporaire, reçoivent une protection moindre. Enfin, le GREVIO a noté qu'en Suède, aucune femme migrante ayant obtenu son permis de résidence suite à un regroupement familial avec un conjoint dont le statut de réfugié est reconnu ou qui bénéficie d'une protection subsidiaire ne peut avoir accès, à titre de protection, à un permis de résidence autonome dans des situations difficiles⁸⁶⁶.

Exigences excessives et/ou critères de preuve impossibles à remplir

519. Les Parties sont libres de fixer les conditions qu'elles désirent en matière d'octroi aux femmes migrantes d'un permis de résidence autonome, conformément au premier paragraphe de l'article 59. Toutefois, ces conditions doivent être réalistes et tenir compte de la situation des femmes migrantes qui cherchent à échapper aux maltraitances et violences que leur font subir le conjoint/partenaire qui a demandé le regroupement familial. La majorité des conclusions du GREVIO portent sur les préoccupations suscitées par les exigences excessives et/ou les critères de preuve impossibles à remplir et les normes impossibles à satisfaire en matière de preuve.
520. S'agissant des exigences excessives imposées par les Parties, le GREVIO a souligné, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, que la pratique consistant à imposer des frais de dossier de 385 euros et à exiger de la victime qu'elle présente une pièce d'identité avec photographie officielle et qu'elle fournisse l'adresse d'un domicile fixe (qui ne peut être celle d'un refuge) afin de pouvoir demander un permis de résidence humanitaire, ne tenait pas compte de la précarité de sa situation⁸⁶⁷. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède, le GREVIO a pris note avec préoccupation de la pratique établie consistant à exiger que la relation à laquelle la femme souhaite échapper ait duré un certain temps, disposition qui porte clairement atteinte à la convention. De plus, il a noté que la notion de violence était interprétée de façon beaucoup trop restrictive car elle est axée sur la question de savoir si la relation avec un partenaire intime a pris fin principalement à cause de la violence, laquelle doit être « sérieuse » ou consister en des « incidents répétés de traitement dégradant »⁸⁶⁸. Le GREVIO a conclu que cette démarche renforçait la probabilité que la victime reste dans une relation violente à cause de son statut de migrante. Au Danemark, des exceptions à l'annulation du permis de résidence obtenu par mariage ou concubinage en cas de divorce ou de séparation sont possibles si cette annulation génère une situation particulièrement difficile pour l'un des conjoints, à condition que la personne migrante prouve son attachement au Danemark. L'attachement peut être prouvé par la participation à des cours de danois, la poursuite d'études au Danemark ou le fait d'être le responsable légal d'un enfant scolarisé au Danemark. Le GREVIO a noté que ces conditions étaient particulièrement excessives pour les femmes migrantes qui sont victimes de violence à l'égard des femmes car elles sont souvent isolées et dépendantes en raison des violences que leur font subir leurs conjoints/partenaires, qui sont susceptibles de contrôler leur vie sociale et leurs interactions.
521. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Monténégro, les Pays-Bas et la Serbie, le GREVIO a constaté que les autorités imposaient aux victimes des critères et/ou exigences excessives en matière de preuve pour pouvoir bénéficier d'un permis de résidence indépendant. Plus précisément, le GREVIO a critiqué l'obligation de produire une condamnation pénale de l'auteur des violences en Finlande et en Espagne, ainsi que l'obligation, aux Pays-Bas, de produire des preuves de violences émanant aussi bien des services répressifs que du parquet et d'un service de protection, notamment un refuge, des services de soins de santé ou de travailleurs sociaux, pour obtenir un permis de résidence autonome. Le GREVIO a par conséquent, entre autres, encouragé vivement/exhorté les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer les obstacles excessivement élevés en matière de preuve, comme l'obligation que l'agresseur ait écopé d'une condamnation pénale⁸⁶⁹. Parallèlement, le GREVIO a estimé que l'obligation, en Italie, que les violences constituent un « danger réel et présent » ne cadre pas avec la définition de la violence domestique donnée à l'article 3, alinéa d, de la convention, et il a noté qu'il était fréquent que les autorités ne tiennent pas compte de la violence physique et économique, par exemple dans les situations à haut risque⁸⁷⁰. En ce qui concerne le Monténégro et la Serbie, le GREVIO a invité les autorités à appliquer une norme de preuve qui soit accessible aux femmes migrantes⁸⁷¹. Il appelle en particulier ces Parties, lorsqu'elles fixent les conditions

866. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 240.

867. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 211.

868. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 241-243 et 245.

869. Voir les rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, paragraphes 226 et 228 ; l'Espagne, paragraphes 282 et 284(a) ; la Finlande, paragraphes 237 et 242 ; et les Pays-Bas, paragraphes 306-307.

870. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 255-256 et 259(a).

871. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Monténégro, paragraphes 251 et 254 ; et la Serbie, paragraphes 253-254(a).

à remplir, à prendre en considération l'isolement et les barrières linguistiques que rencontrent les femmes migrantes ainsi que leur dépendance à l'égard de leur agresseur.

Sensibilisation insuffisante des femmes migrantes à leurs droits

522. Il est inutile qu'il existe, en droit et dans les politiques internes, des dispositions offrant aux femmes migrantes qui subissent des violences des moyens d'échapper à celles-ci et d'obtenir une protection si les personnes concernées n'en ont pas connaissance. Dans plusieurs de ses rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Espagne, la Finlande, Malte, les Pays-Bas, le Portugal et la Serbie, le GREVIO rappelé que les Parties devaient prendre des mesures proactives pour favoriser la sensibilisation des femmes migrantes à l'égard de leurs droits, et il a noté avec préoccupation que certaines de celles qui sont dans une relation violente ne savent pas qu'elles peuvent demander leur propre permis de résidence. Le GREVIO a donc, entre autres, suggéré que les Parties informent les femmes migrantes, dès leur arrivée ou par l'intermédiaire des services sociaux, de leurs droits et de la protection dont elles peuvent bénéficier en cas de violence domestique, afin de veiller à ce que les femmes migrantes qui subissent des violences puissent bien demander de l'aide et un soutien pour échapper à des relations violentes sans mettre en péril leur droit de rester dans le pays⁸⁷².

Sensibilisation, formation et compréhension insuffisantes du personnel de première ligne

523. Le fait de quitter une relation violente accroît la vulnérabilité d'une victime. Il est par conséquent de la plus haute importance que les professionnels qui sont susceptibles d'entrer en contact avec des femmes migrantes victimes de violence soient dûment formés non seulement au sujet de la législation applicable mais aussi au sujet de la dynamique de la violence, des facteurs de risques et de la façon d'orienter les victimes vers des services de soutien plus spécialisés.

524. Toutefois, le fait que la formation et la sensibilisation du personnel à l'égard des droits et besoins des femmes migrantes victimes de violence sont insuffisantes est une conclusion qui apparaît dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux qui portent sur la Finlande, la France et le Portugal. En ce qui concerne le Portugal, le GREVIO a noté que les ONG attribuaient à la méconnaissance, par les organismes publics, de la législation applicable le fait qu'aucun cas de victime ayant bénéficié d'un permis de résidence autonome n'ait été enregistré⁸⁷³. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande, le GREVIO a fait observer que le service finlandais de l'immigration séparait les mères de leurs enfants en cas d'expulsion, ce qui dissuadait les victimes de signaler des violences et de demander une protection⁸⁷⁴. En ce qui concerne la France, des disparités et des erreurs dans l'application que des responsables font de la loi ont été constatées à l'échelon régional : par exemple certains ont refusé d'enregistrer les demandes de permis de résidence émanant de femmes migrantes, n'ont pas délivré de preuve de dépôt de la demande, ont exigé à tort des frais de dossier et diverses formes de preuves non prescrites par la loi (par exemple, une preuve de divorce, de condamnation pénale, ou de l'existence d'une ordonnance de protection)⁸⁷⁵. Enfin, en ce qui concerne la Belgique, le GREVIO a noté que le manque de transparence de la loi en vigueur créait des incohérences dans les décisions prises par des responsables entre les sections francophones et néerlandophones des services de l'immigration⁸⁷⁶. Par conséquent, le GREVIO a appelé les autorités à veiller à sensibiliser le personnel concerné, à renforcer ses capacités et à le former⁸⁷⁷, ainsi qu'à établir des politiques et des orientations générales⁸⁷⁸.

Questions propres à certaines Parties

525. Monaco s'est réservé le droit de ne pas appliquer, en tout ou en partie, l'article 59 car toutes les femmes migrantes se voient délivrer un permis de résidence autonome pour vivre à Monaco⁸⁷⁹. Bien que le motif invoqué pour la réserve ait été jugé raisonnable, le GREVIO a constaté qu'en réalité les femmes migrantes étaient susceptibles de devoir s'appuyer sur les économies et le soutien financier de leur conjoint/partenaire

872. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 281 ; la Finlande, paragraphe 241 ; Malte, paragraphe 241(a) ; les Pays-Bas, paragraphe 306 ; le Portugal, paragraphe 233 ; et la Serbie, paragraphe 254(b).

873. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 230-231.

874. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 241.

875. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 256 et 259(b).

876. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 209.

877. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 241 ; la France, paragraphe 259(b) ; et le Portugal, paragraphe 233.

878. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 259(b).

879. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 162-165.

pour prouver qu'elles avaient suffisamment de ressources financières pour pouvoir obtenir un permis de résidence indépendant. Cela crée un lien de dépendance et le risque de violences économiques ou psychologiques, et peut dresser un obstacle empêchant les victimes d'être en mesure de prouver leur indépendance financière pour pouvoir échapper à des violences.

Article 59, paragraphe 2 – Protection des victimes contre l'expulsion en même temps que les auteurs des violences

Introduction

526. Une femme migrante qui rejoint son conjoint/partenaire dans le cadre d'un regroupement familial dépend de la poursuite de la relation pour l'obtention de son permis de résidence. Si le conjoint/partenaire abusif ou violent risque d'être expulsé, la femme migrante risque d'être rapatriée en même temps que lui et de continuer à subir ses violences dans le pays d'origine. L'article 59, paragraphe 2, vise à offrir une protection en exigeant des Parties qu'elles donnent aux victimes la possibilité de demander un permis de résidence autonome pour éviter un futur préjudice. Seuls les rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la Belgique, le Monténégro et la Serbie abordent la question du respect par les Parties de l'article 59, paragraphe 2, de la convention, et il s'avère que seul le droit interne serbe empêche dûment le rapatriement d'une femme victime d'un conjoint violent⁸⁸⁰.

Difficultés

527. Au sujet du Monténégro, le GREVIO a noté qu'aucune disposition ne semblait interdire l'expulsion des victimes de violence domestique ayant rejoint leur conjoint ou partenaire dans le cadre du regroupement familial et risquant d'être rapatriées en raison de la procédure d'expulsion engagée contre leur conjoint ou partenaire violent⁸⁸¹. Tandis que la Belgique offre aux victimes la possibilité d'éviter l'expulsion pour raisons humanitaires, le GREVIO a montré les limites des dispositions applicables en ce qui concerne la situation des femmes migrantes qui sont victimes de violence. L'expulsion peut être suspendue pour motifs humanitaires, mais pour pouvoir déposer une demande en ce sens, il faut payer des frais et fournir un justificatif de domicile, lequel ne doit pas être un refuge pour victimes de violence domestique⁸⁸². En Andorre, le statut de victime n'a aucune incidence sur la procédure d'expulsion lancée à l'encontre d'un conjoint violent en ce sens que les femmes victimes de violence fondée sur le genre dont le statut de résident dépend de leur conjoint ne peuvent éviter l'expulsion que si elles ont une offre d'emploi⁸⁸³.

Article 59, paragraphe 3 – Permis de résidence renouvelable en fonction de la situation personnelle ou de la coopération avec les autorités

Introduction

528. L'article 59, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul impose aux Parties de délivrer aux victimes un permis de résidence renouvelable si, du fait de leur situation personnelle, il n'était pas raisonnable qu'elles quittent la Partie ou si leur présence continue dans la Partie était requise en raison de leur coopération avec les autorités compétentes dans le cadre d'une enquête ou de procédures pénales.

Pratiques prometteuses

529. La Suède a mis en œuvre des dispositions compatibles avec l'article 59, paragraphe 3, alinéa b, à savoir l'accès à un permis de résidence en fonction de la participation à une enquête ou une audience dans le cadre d'une affaire pénale⁸⁸⁴. Dans son rapport d'évaluation de référence sur le

880. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 252.

881. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 252 et 254.

882. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphes 211-212.

883. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 202.

884. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 244.

Monténégro, le GREVIO a noté que les victimes étrangères de violence domestique pouvaient obtenir un permis de résidence temporaire pour motifs humanitaires si elles coopéraient avec les autorités dans le cadre d'une enquête ou de procédures pénales⁸⁸⁵. Toutefois, s'il s'est félicité de cette possibilité, le GREVIO a aussi appelé à ce que les conditions fixées soient interprétées en tenant compte des difficultés précises auxquelles les victimes peuvent être confrontées lorsqu'elles demandent de l'aide, par exemple l'isolement et la dépendance à l'égard de leur agresseur.

Difficultés

530. Dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la Belgique et l'Italie, le GREVIO a noté qu'aucune mesure n'avait été prise pour mettre en œuvre tout ou partie du paragraphe 3 de l'article 59, et il a donc appelé les autorités à remédier à cette situation⁸⁸⁶. La France a été critiquée car elle refuse expressément aux femmes algériennes toute protection basée sur leur situation personnelle⁸⁸⁷.

Article 59, paragraphe 4 – Rétablissement d'un permis de résidence perdu à cause d'un mariage forcé à l'étranger

Introduction

531. Les femmes migrantes qui détiennent un permis de résidence dans une Partie et qui sont amenées à l'étranger aux fins d'un mariage forcé peuvent risquer de perdre leur permis de résidence du fait de leur absence prolongée du territoire. L'article 59, paragraphe 4, exige des Parties qu'elles offrent à de telles victimes la possibilité de retrouver leur statut de résident.

Pratiques prometteuses

532. Le GREVIO s'est dit satisfait de la politique néerlandaise dans ce domaine, et notamment des lignes directrices sur l'identification du mariage forcé et sur les mesures à prendre face au mariage forcé et à l'abandon à l'étranger. Ces lignes directrices ont été diffusées en 2017 par le Centre néerlandais sur le mariage forcé et l'abandon, après la signature de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO s'est également dit satisfait de la formation des professionnels sur cette question. Les victimes peuvent demander un permis de résidence temporaire ou humanitaire pour pouvoir retourner aux Pays-Bas. Des campagnes de sensibilisation et des brochures informatives sont prévues et un montant alloué pour l'achat d'un billet de transport pour le retour aux Pays-Bas, mais certaines ONG ont dit craindre que ce montant soit insuffisant⁸⁸⁸.

Difficultés

533. De nombreuses Parties n'ont promulgué aucune loi ou mesure afin de se mettre en conformité avec l'article 59, paragraphe 4, ce que le GREVIO a critiqué dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et le Monténégro⁸⁸⁹.

885. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 251.

886. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphes 205-206 ; la Belgique, paragraphes 212-213 et 215 ; et l'Italie, paragraphes 257 et 259(b).

887. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 258.

888. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 308.

889. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Andorre, paragraphe 205 ; la Belgique, paragraphe 214 ; l'Espagne, paragraphe 283 (qui a été tout particulièrement critiquée pour sa définition du mariage forcé sous l'angle de la traite des êtres humains, les femmes devant être identifiées comme victimes de la traite en application d'une procédure précise, ce qui n'est pas compatible avec l'intention de l'article 59, paragraphe 4, de la Convention d'Istanbul) ; la France, paragraphe 258 ; l'Italie, paragraphe 258 et 259(c) ; et le Monténégro, paragraphes 253-254.

Article 60 – Demandes d’asile fondées sur le genre

Article 60, paragraphe 1 – La violence à l’égard des femmes fondée sur le genre est reconnue comme une forme de persécution

Introduction

534. L’article 60, paragraphe 1, exige des Parties qu’elles fassent en sorte que la violence à l’égard des femmes fondée sur le genre soit reconnue comme une forme de persécution au sens de l’article 1 A (2) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il s’agit de veiller à ce qu’une approche axée sur la dimension de genre soit suivie pour examiner l’expérience de la persécution vécue par les femmes et les filles ainsi que les causes de la persécution.

Pratiques prometteuses

535. Sur les 17 évaluations de pays réalisées à ce jour, à l’exception de l’Albanie, Partie pour laquelle il a noté que la violence fondée sur le genre n’était pas reconnue comme une forme de persécution, le GREVIO n’a pas demandé que des mesures soient prises au sujet de l’obligation de reconnaître que la violence fondée sur le genre est une forme de persécution permettant d’obtenir le statut de réfugié ou une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection subsidiaire. Cela montre que les Parties respectent largement les exigences de l’article 60, paragraphe 1, de la Convention d’Istanbul.

536. Le GREVIO a félicité un certain nombre de Parties pour avoir expressément reconnu dans leur droit interne que la violence fondée sur le genre était une forme de persécution. C’est notamment le cas de l’Espagne, de la Finlande, de Malte, des Pays-Bas, de la Suède ainsi que de la Serbie, dont la législation a été modifiée après la signature de la convention⁸⁹⁰. Même si certains pays, comme l’Italie, le Monténégro, le Portugal et la Turquie, ne mentionnent pas expressément la persécution fondée sur le genre, ils exigent néanmoins qu’il soit tenu compte, dans les demandes de protection, de l’appartenance à un groupe social particulier en termes d’identité de genre ou de sexe, ou bien ils reconnaissent que les violences physiques, psychologiques ou sexuelles constituent une forme de persécution⁸⁹¹. Bien que l’Andorre ne soit pas Partie à la Convention relative au statut des réfugiés, le GREVIO a salué la réceptivité des autorités andorranes, qui estiment que les victimes de violence fondée sur le genre et de violence domestique sont prioritaires pour l’obtention d’une protection⁸⁹².

Difficultés

537. L’Albanie est la seule Partie au sujet de laquelle le GREVIO a constaté que la violence fondée sur le genre n’était pas mentionnée en tant que forme de persécution. Dans son rapport d’évaluation de référence, il a noté qu’il n’avait pas connaissance de pratiques montrant que les autorités considéraient la violence fondée sur le genre comme une forme de persécution⁸⁹³.

Article 60, paragraphe 2 – Interprétation sensible au genre appliquée aux motifs de la convention

Introduction

538. L’article 60, paragraphe 2, exige des Parties qu’elles veillent à ce qu’une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de persécution énoncés à l’article 1, A (2), de la Convention relative au

890. Voir les rapports d’évaluation de référence du GREVIO sur : l’Espagne, paragraphe 286 ; la Finlande, paragraphe 248 ; Malte, paragraphe 243 ; les Pays-Bas, paragraphe 310 ; la Serbie, paragraphe 259 ; et la Suède, paragraphe 255.

891. Voir les rapports d’évaluation de référence du GREVIO sur : l’Italie, paragraphe 260 ; le Monténégro, paragraphe 256 ; le Portugal, paragraphe 234 ; et la Turquie, paragraphe 339.

892. Voir le rapport d’évaluation de référence du GREVIO sur l’Andorre, paragraphe 208.

893. Voir le rapport d’évaluation de référence du GREVIO sur l’Albanie, paragraphe 210.

statut des réfugiés, notamment la race, la religion, la nationalité et les opinions politiques, et ne limitent pas la violence fondée sur le genre à l'appartenance à un certain groupe social. Garantir une interprétation sensible au genre suppose de reconnaître et de comprendre en quoi le genre peut avoir un impact sur les raisons sous-tendant ce type de persécution ou de préjudice⁸⁹⁴. Les évaluations que le GREVIO a réalisées à ce jour ont montré que le niveau de mise en œuvre de cette exigence était variable.

Pratiques prometteuses

539. Dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul, la Suède a montré, en introduisant des politiques et des pratiques sensibles au genre, qu'elle était déterminée à améliorer la qualité des décisions prises au sujet des demandes d'asile déposées par des femmes. En 2017, notamment, l'Office suédois des migrations a publié une mise au point juridique sur l'examen et la prise en compte des persécutions fondées sur le genre qui sont infligées aux femmes ; il cherchait à améliorer la qualité des décisions en matière d'asile en soulignant la nécessité de recourir à des informations actualisées sur le pays d'origine et d'évaluer le risque de persécution fondée sur le genre ou d'autres formes de persécution en cas de rejet de la demande⁸⁹⁵.
540. Après avoir signé la Convention d'Istanbul, la Finlande a pris des mesures pour que les personnes chargées des dossiers d'asile puissent détecter et évaluer les facteurs de risque de persécution liés au genre qui sont susceptibles de s'appliquer aux femmes, et elle a établi des lignes directrices internes et dispensé des formations appropriées⁸⁹⁶. L'Espagne a quant à elle récemment fixé des lignes directrices pour évaluer et traiter les demandes d'asile fondées sur le genre et elle a formé le personnel au sujet de la persécution fondée sur le genre⁸⁹⁷.
541. La France a créé, au sein de l'organe compétent en matière d'asile, des groupes thématiques dont un sur la violence à l'égard des femmes⁸⁹⁸. Quand il ressort d'une demande d'asile qu'il y a des problèmes de violence fondée sur le genre, un travailleur ou une travailleuse social spécialisé est désigné. Parallèlement, les Pays-Bas ont mis en place, au sein du service de l'immigration, du personnel référent sur les questions liées au genre ; la Belgique a créé au sein de l'organe compétent en matière d'asile une unité spécialisée dans les questions liées au genre, et veillé à ce que le personnel suive une formation sur le thème du trouble de stress post-traumatique causé par la violence sexuelle et sur les aspects psychosociaux des mutilations sexuelles féminines⁸⁹⁹.

Difficultés

Absence de lignes directrices et tendance à l'octroi d'une protection humanitaire plutôt que du statut de réfugié

542. Le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la France, l'Italie, Malte et les Pays-Bas qu'il n'existait pas de procédures, lignes directrices axées sur le genre, protocoles ou formations susceptibles d'orienter les professionnels et de veiller à ce qu'une démarche sensible au genre soit appliquée à tous les motifs de persécution⁹⁰⁰. Il a par conséquent invité/encouragé vivement ces pays à établir et appliquer des lignes directrices axées sur le genre ainsi qu'à veiller à ce que tous ceux qui sont impliqués dans la procédure soient formés, afin qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à tous les motifs de persécution lors des procédures de détermination de l'asile.
543. Le GREVIO a par ailleurs relevé, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et Malte, que ces Parties avaient tendance à octroyer une protection humanitaire plutôt que le statut de réfugié. Il a noté en particulier que lors de la visite d'évaluation, Malte n'avait pas accordé le statut de réfugié à des femmes ou

894. Rapport explicatif, paragraphes 312-313.

895. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 259-260.

896. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 249.

897. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 287.

898. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 263.

899. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 223 ; et les Pays-Bas, paragraphe 310.

900. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 211 ; la France, paragraphe 267(a) ; Malte, paragraphes 247 et 248(d) ; et les Pays-Bas, paragraphes 310 et 319(ii).

des filles mais leur avait à la place octroyé une protection humanitaire, un statut privant celles-ci de leurs droits au regroupement familial et les empêchant donc de faire venir des enfants qui seraient restés dans le pays d'origine⁹⁰¹. Le GREVIO s'est dit préoccupé que la violence fondée sur le genre ne soit pas identifiée ou suffisamment reconnue lors du processus de détermination et que les décideurs comprennent mal certaines des formes de violence fondée sur le genre. Il s'est également dit préoccupé par le taux élevé de rejet des demandes d'asile déposées par des femmes en Italie et de la tendance à accorder plutôt une protection humanitaire ou subsidiaire. Certains éléments montraient en outre qu'il existait des disparités régionales dans l'intégration des procédures sensibles au genre par les commissions territoriales compétentes⁹⁰².

Absence de collecte de données pertinentes

544. La convention exige des Parties qu'elles collectent des données pertinentes désagrégées afin de suivre l'efficacité de leurs lois et politiques en matière de lutte contre la violence fondée sur le genre. Comme indiqué dans la présente analyse sous *Article 11 / Difficultés / Données sur l'octroi du statut de réfugié en cas de persécution liée au genre*, l'absence de collecte et d'analyse des données relatives aux demandes d'asile est une omission notable de la part de plusieurs Parties, dont l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède⁹⁰³. Par conséquent, le GREVIO a encouragé les autorités de ces Parties à collecter des données sur le nombre annuel de demandes d'asile liées à des persécutions fondées sur le genre et aux motifs connexes, et sur le nombre de demandes approuvées et rejetées.

Article 60, paragraphe 3 – Procédures d'accueil sensibles au genre, services de soutien pour les demandeurs d'asile, lignes directrices et procédures d'asile sensibles au genre

Introduction

545. L'article 60, paragraphe 3 de la Convention d'Istanbul contient trois obligations distinctes. La première est de développer des procédures d'accueil sensibles au genre, prenant en compte les spécificités des femmes et des hommes en termes d'expériences et de besoins particuliers de protection, afin de garantir leur droit à la sécurité. Le rapport explicatif de la convention donne des exemples de bonnes pratiques en la matière, par exemple : l'identification des victimes de violence à l'égard des femmes dans les procédures d'asile aussitôt que possible ; la fourniture d'informations aux femmes et aux filles ; le logement séparé des hommes et des femmes ou des mesures de sécurité en cas de partage des locaux ; la formation des employés du centre d'accueil et un code de conduite applicable également aux prestataires de services privés⁹⁰⁴.
546. L'article 60, paragraphe 3, énonce aussi l'obligation de développer des services de soutien dispensant aux demandeurs d'asile une assistance sensible au genre et répondant à leurs besoins particuliers. Il peut s'agir de mettre en place un soutien psychosocial supplémentaire et d'offrir des services de conseil dans les situations de crise ainsi que des soins médicaux aux rescapés d'un traumatisme, étant donné que, par exemple, beaucoup de femmes qui demandent l'asile ont été victimes d'abus sexuels ou autres et sont donc particulièrement vulnérables. Ces services de soutien doivent également viser à autonomiser les femmes et à leur permettre de se reconstruire activement.
547. Afin d'examiner correctement les demandes d'asile par les femmes et les filles qui sont victimes de violence fondée sur le genre, l'article 60, paragraphe 3, énonce également l'obligation de mettre en place des procédures d'asile sensibles au genre. Le rapport explicatif de la convention suggère aux Parties quelques-unes des modalités permettant de veiller à ce que leurs procédures d'asile soient sensibles au genre, par exemple : fournir des informations sur la procédure d'asile, procéder à des entretiens séparés pour les femmes dans le cadre des procédures d'asile, examiner séparément les demandes émanant de femmes, et laisser les femmes exprimer leur préférence quant au sexe de la personne conduisant l'entretien et de l'interprète⁹⁰⁵. Il est également impératif que les vulnérabilités des victimes et les besoins en matière de protection soient repérés le plus tôt possible.

901. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 246-248(e).

902. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 261-262.

903. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 58 ; le Danemark, paragraphes 51-52 ; l'Espagne, paragraphes 295-296 ; la Finlande, paragraphe 248 ; la France, paragraphes 265-276 ; l'Italie, paragraphe 273(b) ; les Pays-Bas, paragraphe 320 ; le Portugal, paragraphe 235 ; et la Suède, paragraphes 59-60.

904. Rapport explicatif, paragraphes 314-315.

905. Rapport explicatif, paragraphe 317.

Services de soutien et d'accueil sensibles au genre

548. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a salué le fait que les autorités ont prévu dans la loi des mesures spécifiques pour déterminer la vulnérabilité d'une personne, par exemple une évaluation individuelle dans les trente premiers jours, la répétition de l'évaluation des besoins individuels tout au long du séjour en centre d'accueil et l'accès à toute une gamme de services de soutien spécialisés⁹⁰⁶. Le GREVIO a salué l'introduction, en Suède, d'une procédure opérationnelle standard permettant d'identifier des demandeurs d'asile vulnérables dans les locaux d'accueil afin que les femmes victimes de violence fondée sur le genre se voient proposer un hébergement adapté à leurs besoins individuels et au risque qu'elles courent en termes de sécurité. Il peut s'agir d'un foyer, d'une résidence protégée ou d'un refuge pour femmes. Le GREVIO a noté que ce dispositif offrait un excellent exemple de la création d'un environnement permettant aux femmes demandeuses d'asile ayant subi des violences fondées sur le genre de prendre confiance, de pouvoir raconter leur histoire et donc de se rétablir⁹⁰⁷. Par ailleurs, le GREVIO a constaté que l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, le Monténégro et les Pays-Bas offraient tous un hébergement réservé aux femmes et un niveau généralement élevé des conditions matérielles d'accueil⁹⁰⁸.
549. Sachant qu'elle est un pays de transit pour les migrants, et soucieuse de venir en aide à ceux qui en ont besoin, la Serbie propose un hébergement, de la nourriture et des soins médicaux sans exiger qu'une demande d'asile ait été enregistrée, ce pour quoi elle a été félicitée⁹⁰⁹.

Procédure d'asile sensible au genre

550. Bien qu'il ait noté quelques limites dans la possibilité que les Parties ont d'exécuter les dispositions prises, le GREVIO a salué le fait qu'un certain nombre de pays ont inscrit dans la loi le droit d'une femme requérant l'asile à demander que la personne chargée de l'entretien et l'interprète soient des femmes. Il s'agit notamment de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, du Monténégro, des Pays-Bas, de la Suède et de la Serbie, où la loi a été amendée après ratification de la Convention d'Istanbul⁹¹⁰. En France, la réforme de l'asile lancée après la ratification de la Convention d'Istanbul offrait aux demandeurs la possibilité non seulement de pouvoir demander que l'interprète et la personne chargée de l'entretien soient des femmes, mais aussi d'être accompagnés d'un tiers personne à l'entretien lié à l'entretien d'asile, qu'il s'agisse d'un avocat ou d'une avocate, ou d'un conseiller ou une conseillère membre d'une ONG spécialisée⁹¹¹.
551. Le GREVIO a par ailleurs félicité la Belgique, la France, les Pays-Bas, la Serbie et la Suède pour leur pratique standard consistant à garantir aux femmes le droit d'être interrogées séparément de leur conjoint/famille afin que leur demande d'asile soit examinée individuellement⁹¹².
552. Malgré des disparités régionales considérables en Italie, Bari a été mise en avant pour ses pratiques particulièrement bonnes⁹¹³. À Bari, les agents de l'immigration ont reçu une formation concrète sur les questions de genre qui se posent dans les demandes d'asile et sur la façon de garantir qu'une procédure sensible au genre sera suivie. Les interprètes ont suivi une formation sur les démarches sensibles au genre pendant les entretiens et les femmes sont interrogées par des femmes, avec l'aide d'interprètes femmes ; si l'interprétation doit être assurée par un homme, les femmes doivent y consentir expressément. Lorsque des personnes sont repérées comme étant vulnérables, il est fait appel à des interprètes ayant reçu une formation spéciale.

906. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 217.

907. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 249.

908. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphes 203-204 ; le Danemark, paragraphes 231-233 ; la Finlande, paragraphe 244 ; la France, paragraphe 266 ; le Monténégro, paragraphe 258 ; et les Pays-Bas, paragraphe 311.

909. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 265.

910. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 209 ; la Belgique, paragraphe 222 ; le Danemark, paragraphe 234 ; le Monténégro, paragraphe 259 ; les Pays-Bas, paragraphe 315 ; la Serbie, paragraphe 258 ; et la Suède, paragraphe 256.

911. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 261-262.

912. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 222 ; la France, paragraphe 261 ; les Pays-Bas, paragraphe 315 ; la Serbie, paragraphe 258 ; et la Suède, paragraphe 256.

913. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 262.

553. Le GREVIO a par ailleurs félicité la Belgique pour les procédures sensibles au genre qu'elle a adoptées pour accompagner et soutenir les victimes de violence fondée sur le genre pendant le déroulement de la procédure d'asile⁹¹⁴. Une brochure destinée spécifiquement aux filles et aux femmes demandant l'asile en Belgique a par ailleurs été mise au point. Lorsqu'une vulnérabilité a été repérée, des garanties procédurales sont mises en œuvre, à savoir, par exemple : l'entretien de la demande d'asile est plus court ; la personne concernée a le droit d'être assistée par une personne de confiance pendant l'entretien ; un agent de l'immigration spécifiquement formé pour traiter des affaires concernant des victimes de violence fondée sur le genre ou de violence sexuelle est désigné ; l'entretien se fait sans la famille ; et il est fait appel à des femmes interprètes s'étant engagées à respecter un code de conduite.

Difficultés

Inexistence ou insuffisance des procédures d'accueil sensibles au genre

Attribution d'un hébergement inadapté en raison de l'absence de dépistage des vulnérabilités

554. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, l'Italie et Malte, le GREVIO a noté avec préoccupation que le dépistage des vulnérabilités n'était pas systématiquement effectué dès l'arrivée, ce qui pouvait amener les femmes à se voir attribuer un hébergement inadapté à leur vulnérabilité, comme décrit plus bas⁹¹⁵. Il a donc, entre autres, encouragé vivement/exhorté les autorités à procéder systématiquement à un dépistage des vulnérabilités dès l'arrivée de femmes et de filles pour déceler la nécessité d'une protection internationale.

Absence d'hébergement adapté et sûr pour toutes les femmes et les filles

555. Le GREVIO a diffusé un grand nombre de conclusions au sujet de l'absence d'hébergement adapté et sûr pour les femmes et les filles, notamment dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, Malte et la Suède. En Suède, par exemple, le GREVIO a noté avec préoccupation qu'il n'existait pas de règle officielle contre l'hébergement mixte. En Belgique, il a constaté une grave pénurie de logements dans les centres d'accueil, qui empêche l'attribution d'un logement approprié aux victimes de violence à l'égard des femmes ou leur transfert vers un tel logement⁹¹⁶. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a noté avec préoccupation que les migrants, notamment les femmes, sont souvent détenus dans des centres de crise (des « hotspots »), qui sont surpeuplés, mixtes, manquent d'intimité et notamment de confidentialité lors des entretiens, et renforcent donc le risque de violence fondée sur le genre⁹¹⁷. Cela étant, en Espagne, les femmes et les filles sont souvent contraintes de passer des mois dans des locaux humanitaires inadaptés qui accentuent leur traumatisme, freinent leur réadaptation psychologique et ont des conséquences négatives sur leur capacité à relater leurs expériences de persécution fondée sur le genre⁹¹⁸. Malte, par ailleurs, a été critiquée pour avoir placé des femmes qui avaient été secourues en mer, et notamment des victimes potentielles de violence fondée sur le genre, dans des locaux s'apparentant à des lieux de rétention, pour raisons de santé publique et pendant une durée indéterminée, leur libération étant freinée par le manque de places en centres d'accueil. Le GREVIO a dit craindre que la surpopulation n'ait entraîné la mise en place d'un hébergement mixte et le placement de femmes dans des centres d'hébergement ouverts à des hommes avec lesquels elles n'ont aucun lien, ce qui les expose à un risque de violence fondée sur le genre⁹¹⁹.

556. Le GREVIO s'est en outre dit inquiet, dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Finlande, l'Italie, Malte et la Suède, à propos de l'absence d'installations sanitaires séparées et/ou de l'absence de serrures aux portes des chambres, ce qui expose les femmes à un risque grave pour leur sécurité⁹²⁰.

914. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 222.

915. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphes 265 et 273(d) ; et l'Espagne, paragraphes 296 et 298.

916. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphes 220 et 225 ; et la Suède, paragraphes 248 et 253.

917. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 265 et 273(c).

918. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 296 et 299.

919. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 249, 251 et 253(b).

920. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 246 ; l'Italie, paragraphe 266 ; Malte, paragraphes 249, 251 et 253(b) ; et la Suède, paragraphe 248.

Connaissances et formation du personnel insuffisantes

557. L'efficacité des mesures en matière d'accueil et de soutien aux femmes et aux filles dépend des connaissances et de la formation des personnes concernées en matière de violence fondée sur le genre et de sensibilité au genre. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Turquie, le GREVIO a souligné la nécessité d'imposer une formation aux agents des services de l'immigration et de l'asile, à ceux qui travaillent dans les structures d'arrivée initiale, les points d'enregistrement et les centres d'accueil, aux travailleurs sociaux, aux décideurs et aux interprètes qui entrent en contact avec des femmes demandeuses d'asile, migrantes ou réfugiées. Comme précisé dans ces rapports, ces formations devraient porter sur la détection rapide, la protection et l'orientation des femmes victimes de violence fondée sur le genre⁹²¹. Des lacunes spécifiques dans la formation du personnel en matière de violence fondée sur le genre et de sensibilité au genre ont été constatées, plus précisément dans les rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la Belgique, l'Italie et Monaco. Le GREVIO a en particulier estimé que l'insuffisance des procédures d'accueil appliquées en Italie était aggravée par la formation très limitée que reçoivent les agents des centres d'hébergement et par le fait que de nombreuses organisations gérant les centres n'ont aucune spécialisation. Par ailleurs, le GREVIO a noté avec préoccupation que les ONG spécialisées dans la prise en charge des victimes de violence à l'égard des femmes avaient une capacité d'accueil et de rétention limitée⁹²². Il a en outre encouragé vivement la Belgique à veiller à dispenser des formations au personnel des centres d'accueil afin de renforcer l'efficacité des mesures visant à identifier et soutenir les femmes demandeuses d'asile⁹²³. S'agissant de l'Albanie et de Monaco, deux pays qui reçoivent très peu de demandes d'asile, le GREVIO s'est aussi dit préoccupé par le niveau de formation et de sensibilisation des professionnels, et il a invité les autorités monégasques à veiller à ce que le personnel travaillant avec des femmes demandeuses d'asile connaisse dûment les procédures d'accueil sensibles au genre et de soutien des femmes demandeuses d'asile, décrites à l'article 60 de la convention⁹²⁴.

Obligation de mettre au point des procédures et lignes directrices sensibles au genre en matière d'accueil

558. Le GREVIO a encouragé aussi bien la France que la Turquie à travailler en coopération avec des ONG spécialisées pour mettre au point des procédures, lignes directrices et services de soutien qui soient sensibles au genre, afin de mettre l'accent sur la sensibilisation et la prise en compte des sensibilités par le personnel ainsi que sur la reconnaissance des traumatismes⁹²⁵. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Belgique, le GREVIO a constaté qu'il existait de bonnes pratiques au sein de certains centres d'accueil, mais que des protocoles centralisés ou des lignes directrices en matière de genre, qui favoriseraient une approche uniforme des violences faites aux femmes, faisaient actuellement défaut. Le GREVIO a par conséquent encouragé vivement les autorités belges à, entre autres, produire et mettre en œuvre des lignes directrices, des protocoles et des formations centralisés et sensibles à la dimension de genre pour tous les centres d'accueil⁹²⁶. Dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment sur la Finlande et l'Italie, le GREVIO a par ailleurs évoqué le fait que les démarches suivies pour proposer des hébergements adaptés, sûrs et sensibles au genre ne sont pas harmonisées en raison de la diversité des entités qui gèrent les centres d'accueil (municipalité, État et acteurs privés). Le GREVIO a noté que cette situation avait donné lieu à des disparités dans les dispositions et les pratiques, et il a attiré l'attention sur la nécessité de trouver des modalités qui permettraient d'harmoniser les normes et les procédures⁹²⁷.

Accès non garanti à des services de soutien spécialisés et informations non communiquées au sujet de ces services

559. Les services de soutien spécialisés jouent un rôle essentiel pour aider les victimes de violence fondée sur le genre à relater leurs expériences et pour fournir aux victimes l'aide psychologique, médicale ou autre dont elles sont susceptibles d'avoir besoin, et notamment des soins post-traumatiques.

560. Dans certaines Parties, les obstacles administratifs et/ou les modalités de financement des refuges et des services de soutien spécialisés, empêchent effectivement les femmes demandeuses d'asile et les femmes

921. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 81 ; le Danemark, paragraphe 85 ; la France, paragraphe 116 ; l'Italie, paragraphe 107 ; les Pays-Bas, paragraphe 100 ; et la Turquie, paragraphe 122.

922. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 266 et 273(d).

923. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 225.

924. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 210 ; et Monaco, paragraphes 167-168.

925. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 267(b) ; et sur la Turquie, paragraphe 345.

926. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 225.

927. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Finlande, paragraphe 245 ; et l'Italie, paragraphe 266.

migrantes d'obtenir un hébergement en refuge et d'avoir accès à ces services de soutien spécialisés. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche et les Pays-Bas, en particulier, le GREVIO a critiqué le fait que les femmes migrantes et les femmes demandeuses d'asile n'avaient pas accès aux refuges ou uniquement un accès restreint en raison de leur exclusion par la source de financement. En ce qui concerne l'Autriche, le GREVIO a exhorté les autorités à supprimer les exigences de financement et les autres obstacles administratifs qui empêchent les demandeuses d'asile et les femmes en situation irrégulière d'avoir accès aux services et aux refuges, et à assurer les mêmes conditions aux femmes réfugiées ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire. En ce qui concerne Malte, le GREVIO a noté que les femmes qui subissent des violences domestiques pendant la procédure d'asile ne bénéficient pas d'un soutien adéquat de la part des services sociaux en raison des lacunes existantes et d'un manque de clarté au sujet de l'entité administrative chargée de leur prodiguer ce soutien⁹²⁸.

561. Même lorsqu'il n'existe aucune restriction d'ordre financier ou autre obstacle administratif, le GREVIO a évoqué, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, les Pays-Bas et la Serbie, des lacunes dans les dispositions visant à assurer aux femmes demandeuses d'asile l'accès à des services de soutien et de conseil spécialisés en dehors des structures d'accueil. S'agissant de la Serbie, le GREVIO a encouragé les autorités à veiller à ce que tous les demandeurs d'asile aient effectivement accès aux conseils prodigués par des ONG⁹²⁹. S'agissant des Pays-Bas, ayant noté quelques difficultés rencontrées par les femmes migrantes/demandeuses d'asile pour l'accès aux services de soutien, en particulier en cas de mariage forcé, le GREVIO a encouragé vivement les autorités néerlandaises à s'assurer que toutes les femmes victimes de violence et leurs enfants, en particulier les femmes réfugiées, les demandeuses d'asile et les femmes migrantes en situation irrégulière, bénéficient de services de soutien spécialisés pour les femmes qui offrent un accompagnement global et holistique en faveur de leur autonomisation dans toutes les régions. Par ailleurs, le GREVIO a précisé que ces services devaient aider les femmes à fournir des preuves pour étayer leurs demandes d'asile et prouver leur vulnérabilité⁹³⁰. L'Italie a quant à elle été encouragée à inscrire les centres d'accueil dans une démarche interinstitutionnelle impliquant les services sanitaires et sociaux ainsi que les ONG de femmes et les centres antiviolence⁹³¹.
562. Enfin, le GREVIO a fait observer que l'accès aux services de soutien était souvent entravé par une absence d'informations sur leur existence et l'absence de personnel formé pour communiquer ces informations et/ou orienter les demandeurs d'asile vulnérables vers des services spécialisés. Par conséquent, le GREVIO a appelé un certain nombre de pays, notamment l'Espagne, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, la Serbie et la Suède à prendre des mesures proactives pour dûment informer les femmes demandeuses d'asile, dans une langue et un format qu'elles comprennent, des diverses formes de violence fondée sur le genre, de leurs droits et des services de soutien spécialisés dont elles peuvent bénéficier⁹³².

Procédures d'asile sensible au genre

Non-communication d'informations pertinentes aux femmes demandeuses d'asile

563. L'information, c'est le pouvoir. Les dispositions que contient la loi quant à la possibilité de demander l'asile, y compris pour des motifs de persécution fondée sur le genre, ne servent à rien si les femmes ne sont informées ni de la procédure à suivre ni de leurs droits. Le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark, Malte, les Pays-Bas, la Serbie et la Suède, que les femmes demandeuses d'asile n'étaient pas dûment informées de leurs droits procéduraux, de leur droit de demander l'asile en leur nom propre, et donc de l'intérêt que présentent leurs expériences de violence fondée sur le genre aux fins de la procédure de détermination de l'asile⁹³³.

Entretiens individuels non garantis pour les femmes

564. Dans un certain nombre de rapports d'évaluation de référence, notamment sur l'Autriche et la Finlande, le GREVIO a noté que des obstacles empêchaient d'assurer aux femmes que les entretiens d'asile seraient

928. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 106-107 ; Malte, paragraphe 20 ; et les Pays-Bas, paragraphe 163.

929. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphes 264(b) et 270.

930. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 157 et 319(i).

931. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 273(f).

932. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Espagne, paragraphe 139 ; l'Italie, paragraphe 273(e) ; Malte, paragraphe 248(b) ; les Pays-Bas, paragraphe 319(a) ; la Serbie, paragraphe 270(b) ; et la Suède, paragraphe 253.

933. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : le Danemark, paragraphes 235-236, 238 et 240 ; Malte, paragraphes 244 et 248(b) ; les Pays-Bas, paragraphes 316 et 319(i) ; la Serbie, paragraphes 261 et 264(a) ; et la Suède, paragraphes 256 et 262.

individuels, ce qui leur permettrait de pleinement relater les violences qu'elles ont subies. Dans le rapport d'évaluation de référence sur l'Autriche, le GREVIO a noté que les femmes étaient interrogées avec leur famille ou avec leur conjoint mais pas séparément, ce qui les prive de l'espace et du temps nécessaires pour relater leurs expériences de la violence fondée sur le genre⁹³⁴. Il s'ensuit que le GREVIO a noté que les motifs retenus pour demander l'asile étaient généralement ceux que fournissait l'homme en tant que chef de famille, et qu'il n'était pas tenu compte de la persécution subie par la femme. En Finlande, bien qu'il soit possible d'organiser des entretiens séparés pour les femmes, le GREVIO a noté qu'il était très difficile pour les requérantes d'en obtenir un⁹³⁵. Il a donc entre autres invité les autorités à faire en sorte que toutes les demandeuses d'asile qui arrivent dans le pays puissent avoir des entretiens individuels, et que toutes les personnes impliquées dans la procédure de détermination du droit d'asile reçoivent une formation adéquate sur les questions liées à la persécution et à la violence fondée sur le genre.

Insuffisance de la formation ou de la sensibilisation en matière de violence fondée sur le genre des personnes gérant les dossiers, de celles qui se prononcent sur les demandes d'asile ou des juges associés à la procédure de détermination de l'asile, et absence de lignes directrices sensibles au genre relatives au traitement des demandes d'asile

565. Comme déjà indiqué dans la présente analyse, au sujet de l'article 60, paragraphe 2, sous *Difficultés / Absence de lignes directrices*, le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, la France, Malte et les Pays-Bas qu'il n'existait pas de procédures/lignes directrices axées sur la dimension de genre, protocoles ou formations pour guider les professionnels et veiller à ce qu'une approche sensible au genre soit appliquée à tous les motifs de persécution⁹³⁶. Il a par conséquent invité/encouragé vivement ces pays à établir et appliquer des lignes directrices axées sur la dimension de genre ainsi qu'à veiller à ce que tous ceux qui sont impliqués dans la procédure soient formés afin qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée lors de la détermination de l'asile et que la cohérence et la qualité des décisions soient au bout du compte garanties. S'agissant précisément de l'absence de formation du personnel, le GREVIO a noté qu'en Espagne, et uniquement dans ce pays, les entretiens initiaux concernant l'asile étaient menés dans les commissariats de police. Il s'est dit préoccupé à cet égard car certains policiers et interprètes n'ont aucune formation en matière de sensibilité au genre⁹³⁷.
566. En outre, s'agissant plus précisément de l'élaboration et de la diffusion de lignes directrices sensibles au genre pour la détermination du statut de réfugié, le GREVIO a fait part de ses conclusions à cet égard en ce qui concerne la Belgique, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, et demandé aux autorités de ces Parties d'élaborer et de diffuser de telles lignes directrices afin d'identifier les demandeuses d'asile qui ont subi des violences fondées sur le genre ou risquent d'en subir. C'est ainsi qu'au Monténégro, le GREVIO a noté qu'il n'existait pas de lignes directrices spécifiques sensibles au genre qui soient destinées à sensibiliser les personnes qui gèrent les dossiers d'asile aux besoins particuliers de protection des demandeuses d'asile victimes ou menacées de violence fondée sur le genre⁹³⁸. S'agissant de la Belgique, le GREVIO s'est dit préoccupé au sujet de l'absence de lignes directrices ou de mesures sensibles au genre visant à identifier les victimes de violence fondée sur le genre dans le cadre des procédures accélérées, qui durent 15 jours maximum. Il a noté que ces procédures risquaient d'entraver gravement la capacité des femmes à révéler les violences subies et à rassembler les preuves nécessaires. Le GREVIO a par conséquent encouragé les autorités belges à développer et publier des lignes directrices tenant compte de la dimension de genre et offrant de meilleures garanties de prise en compte des violences pour les femmes vulnérables auxquelles s'appliquent la « procédure de placement à la frontière » et la « procédure accélérée ».

Formation insuffisante en matière de violence fondée sur le genre et/ou disponibilité insuffisante des autres professionnels intervenant dans la procédure d'asile (notamment interprètes et avocats spécialisés).

567. Le fait que les autres professionnels intervenant lors de la procédure d'asile, par exemple les interprètes et les avocats, reçoivent une formation insuffisante en matière de sensibilité au genre et de violence fondée sur le genre, est également une source de préoccupation récurrente pour le GREVIO.
568. Comme indiqué plus haut dans l'analyse relative à l'article 60, paragraphe 3, sous *Pratiques prometteuses*, un certain nombre de pays, dont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, le Monténégro, les Pays-Bas, la

934. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 210 et 214.

935. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 250 et 253.

936. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Albanie, paragraphe 211 ; la France, paragraphe 267(a) ; Malte, paragraphes 247 et 248(d) ; et les Pays-Bas, paragraphes 310 et 319(ii).

937. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 292 et 295(a).

938. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Belgique, paragraphe 227 ; Malte, paragraphe 248(d) ; le Monténégro, paragraphe 260 ; la Serbie, paragraphe 264(d) ; et la Turquie, paragraphe 345.

Suède et la Serbie, ont inscrit dans la loi le droit des femmes requérant l'asile à demander que l'interprète et la personne chargée de l'entretien soient des femmes⁹³⁹. Toutefois, dans certaines de ces Parties –en Autriche, au Danemark, en Finlande et à Malte –il n'y aurait pas assez de femmes interprètes pour que ces dispositions soient appliquées. Le GREVIO a par exemple appris qu'il n'y avait pas assez d'interprètes en Autriche, que ce sont majoritairement des hommes et qu'ils n'ont pas reçu de formation sur les questions de violence fondée sur le genre ou sur les procédures sensibles au genre⁹⁴⁰. Par ailleurs, le GREVIO a noté dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte qu'il y avait peu d'interprètes femmes⁹⁴¹. En ce qui concerne la Finlande, il s'est dit préoccupé au sujet de la disponibilité des interprètes femmes ainsi que de la qualité des interprètes auxquels il est fait appel car ces derniers ne sont pas officiellement accrédités. Par ailleurs, le GREVIO a noté que les autorités laissaient des hommes de la famille faire office d'interprètes ou d'interlocuteurs, sans avoir conscience du fait que cela empêchait les femmes de parler de la violence fondée sur le genre qu'elles subissent⁹⁴². Dans son rapport d'évaluation de référence sur le Danemark, le GREVIO a noté que bien que ce soient majoritairement des femmes qui mènent les entretiens pendant la procédure de détermination de l'asile, il n'y a pas assez d'interprètes femmes et les femmes demandeuses d'asile ne savent pas qu'elles ont le droit de demander que l'interprète et la personne chargée des entretiens soient des femmes⁹⁴³. Il s'est en outre dit préoccupé au sujet des compétences et de l'éthique professionnelles des interprètes en Serbie et en Suède⁹⁴⁴.

569. Le GREVIO a par ailleurs noté dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, notamment sur la Finlande, Malte, les Pays-Bas, la Serbie et la Suède, que l'absence d'avocats formés posait problème. Dans son rapport sur la Serbie, le GREVIO a noté que bien que certaines ONG aient été autorisées à donner des informations et des conseils juridiques dans quelques centres d'asile et d'accueil, leur présence n'était pas assurée dans tous les centres. Le GREVIO a par conséquent encouragé les autorités à veiller à ce que les demandeurs d'asile aient effectivement accès à des conseils juridiques et autres conseils prodigués par des avocats spécialisés et des ONG⁹⁴⁵. En outre, bien qu'en Suède les demandeurs d'asile aient droit à des conseils juridiques gratuits, le GREVIO a noté que la qualité de cette représentation et la spécialisation semblaient varier sensiblement d'un conseiller ou d'une conseillère juridique à l'autre⁹⁴⁶. Le GREVIO a noté avec préoccupation qu'il n'y avait pas d'aide juridique pour les procédures de première instance à Malte ; les demandeuses d'asile suivent la procédure sans être conseillées et les décisions sont rarement infirmées en appel⁹⁴⁷. Une question similaire a été soulevée, au sujet de l'absence d'aide juridique en première instance, dans le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande⁹⁴⁸. Les conséquences négatives du financement insuffisant de la représentation en justice ont été soulignées en ce qui concerne les Pays-Bas, où la représentation par un avocat ou une avocate est actuellement limitée à huit heures, quelle que soit la complexité de la demande ou la vulnérabilité de la personne qui demande l'asile⁹⁴⁹. En outre, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Finlande, le GREVIO a noté qu'en raison des restrictions imposées au choix des avocats, les femmes demandeuses d'asile se voient assigner des avocats commis d'office qui n'ont pas forcément d'expérience en matière de droit d'asile ou ne comprennent pas la violence fondée sur le genre⁹⁵⁰. Le GREVIO a par conséquent encouragé/encouragé vivement les autorités, entre autres, à veiller à ce que la représentation en justice des demandeuses d'asile soit de qualité tout au long de la procédure de demande d'asile, et ce dès le premier entretien.

Absence de questions sensibles au genre dans les entretiens d'asile

570. Il est impératif que les entretiens d'asile contiennent des questions sensibles au genre afin qu'ils ne soient pas structurés autour des expériences de persécution et d'oppression vécues par des hommes, au détriment des expériences de violence fondée sur le genre vécues par des femmes. Dans son rapport d'évaluation

939. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Autriche, paragraphe 209 ; la Belgique, paragraphe 222 ; le Danemark, paragraphe 234 ; le Monténégro, paragraphe 259 ; les Pays-Bas, paragraphe 315 ; la Serbie, paragraphe 258 ; et la Suède, paragraphe 256.

940. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 207-208 et 213-214.

941. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 245.

942. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 250-251 et 253.

943. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 235.

944. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : la Serbie, paragraphes 263 et 264(e) ; et la Suède, paragraphe 256.

945. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphes 264(b) et (e).

946. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 257 et 262.

947. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 245 et 247.

948. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 232.

949. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphes 318-319(iii).

950. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 251.

de référence sur le Danemark, le GREVIO a noté que les demandeuses d'asile ne sont pas forcément encouragées à raconter la persécution et les abus qu'elles ont subis, et que les récits des femmes sont en règle générale ignorés⁹⁵¹. Il a par ailleurs noté, en ce qui concerne la Finlande, qu'il existait d'importants obstacles empêchant les demandeuses d'asile de relater, durant les entretiens, les expériences traumatisantes qu'elles ont vécues⁹⁵². Il a par conséquent encouragé les autorités des deux pays à remédier à ce problème en introduisant des questions sensibles au genre dans la procédure normale suivie pour les entretiens.

Article 61 – Non-refoulement

Introduction

571. Conformément à l'article 61, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, les Parties doivent respecter le principe de non-refoulement en n'expulsant pas ou en ne refoulant pas une personne réfugiée ou qui demande l'asile vers un pays où sa vie ou sa liberté serait en péril. Le principe de non-refoulement est devenu un principe du droit international coutumier, ce qui signifie qu'il s'applique à l'ensemble des États, liés ou non par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés⁹⁵³. L'article 61, paragraphe 2, prévoit que le principe de non-refoulement s'applique également aux victimes de violence à l'égard des femmes nécessitant une protection, quels que soient le statut ou le lieu de résidence de la femme concernée. Cette protection contre le refoulement couvre les femmes dont la demande d'asile n'a pas encore fait l'objet d'une décision ou a été rejetée⁹⁵⁴. Les Parties doivent s'abstenir de toute pratique pouvant s'apparenter à un refoulement direct ou indirect, et notamment d'empêcher à ses frontières les demandeurs d'asile d'entrer sur leur territoire national.

Difficultés

572. Seuls cinq des 17 rapports d'évaluation de référence publiés à ce jour analysent la conformité à l'article 61 de la convention⁹⁵⁵. En termes de difficultés, le GREVIO a noté que des restrictions empêchant d'accéder aux frontières d'un État pouvaient s'apparenter à un refoulement indirect, et que certaines pratiques empêchaient de dûment repérer les victimes de violence à l'égard des femmes nécessitant une protection contre le refoulement.

Restriction d'accès au territoire du pays

573. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et Malte, le GREVIO a mentionné la charge écrasante qui pèse sur les pays de première entrée⁹⁵⁶. Il a toutefois également souligné que l'adhésion au principe de non-refoulement continuait de faire partie intégrante de la protection des femmes et des filles contre la violence fondée sur le genre.

574. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a noté que même si le principe de non-refoulement est inscrit dans le droit interne, il est interprété de façon restrictive dans le régime de protection temporaire⁹⁵⁷, qui limite l'entrée sur le territoire pour les personnes relevant de ce régime, et qu'il avait appris que des personnes étaient refoulées aux frontières⁹⁵⁸.

575. Le GREVIO a noté avec préoccupation que l'Italie et Malte appliquaient des politiques consistant à abandonner les opérations de sauvetage en mer et à renforcer la dissuasion en mer ou à fermer les ports aux bateaux transportant des migrants secourus en mer⁹⁵⁹. Il a souligné que ces pratiques créaient un

951. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 236 et 239.

952. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 253.

953. Rapport explicatif, paragraphes 319-320.

954. Rapport explicatif, paragraphe 322

955. Les rapports évoquant l'article 61 sont ceux qui concernent l'Espagne, l'Italie, Malte, les Pays-Bas et la Turquie.

956. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 276 ; et Malte, paragraphe 255.

957. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphes 346-347.

958. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Turquie, le GREVIO a noté que le pays appliquait un régime de « protection temporaire », accordé avant tout, sur une base collective, aux ressortissants syriens et aux apatrides palestiniens originaires de Syrie. Ce statut confère aux bénéficiaires un droit de séjour légal, une protection contre le refoulement et un accès à un ensemble de droits et de services de base, dont la gratuité des soins, jusqu'à ce qu'ils soient installés dans un pays tiers.

959. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : l'Italie, paragraphe 275 ; et Malte, paragraphe 255.

risque important de voir des victimes de violence à l'égard des femmes être refoulées. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur ces deux pays, le GREVIO a par ailleurs souligné que la tendance consistant à laisser la responsabilité des opérations de recherche et de sauvetage à des autorités qui semblent n'avoir ni la volonté ni la capacité de protéger les migrants secourus contre la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, ou qui sont elles-mêmes dans une situation de guerre civile, peut être considérée comme contraire au principe de non-refoulement et expose les demandeuses d'asile et les migrantes à un risque grave de revictimisation. Il a plus précisément noté dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie que des migrants et des victimes étaient renvoyés en Libye, où il est prouvé que des violences sexuelles sont commises à grande échelle contre les femmes.

Obstacles à l'identification des victimes et à la protection contre le refoulement

576. Si aucune procédure ni aucun protocole sensible au genre et visant à dûment évaluer les vulnérabilités ou identifier les victimes de violence fondée sur le genre n'est appliqué, les victimes sont privées des protections fondamentales destinées à empêcher un nouveau préjudice, ce qui peut conduire à des expulsions ou des retours en violation de l'obligation de non-refoulement. Cette absence de processus d'identification systématique et coordonné était une source de préoccupation en ce qui concerne l'Italie⁹⁶⁰.
577. Il est particulièrement notoire que les procédures d'asile accélérées entravent la capacité des victimes à révéler les violences subies et renforcent le risque de renvoi, en violation du principe de non-refoulement. C'est ainsi que la Belgique et l'Espagne ont été critiquées pour n'avoir pas procédé à des évaluations des vulnérabilités dans le cadre des procédures d'asile accélérées⁹⁶¹. Parallèlement, dans le rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a noté avec préoccupation que les femmes qui viennent de pays dits sûrs passent par la procédure d'asile accélérée, ce qui réduit considérablement les chances de déceler leur vulnérabilité et les risques qu'elles courent. À cet égard, le GREVIO a pris note de l'avis du Conseil d'État néerlandais sur l'interprétation de la notion de pays sûrs ; le Conseil d'État a conclu qu'un pays ne pouvait être considéré comme étant sûr si des groupes pouvant être clairement identifiés, tels que les personnes LGBTI, y courent un risque systématique de persécution ou de traitement inhumain. L'avis indique aussi qu'il est possible de désigner un pays comme étant sûr sauf pour des groupes clairement identifiables, par exemple les personnes LGBTI. Le GREVIO a par conséquent invité les Pays-Bas à revoir la liste des « pays sûrs » au regard de la situation de toutes les femmes, en particulier celles qui fuient la violence fondée sur le genre, et les femmes LGBTI⁹⁶².

960. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 263 et 275.

961. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur : La Belgique, paragraphe 224 ; et l'Espagne, paragraphe 302.

962. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 321.

CONCLUSION

La présente analyse horizontale à mi-parcours, qui porte sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul par la moitié de ses Parties, offre un premier tour d'horizon des mesures prises par les gouvernements pour respecter les dispositions de la convention. Elle propose non seulement une évaluation comparative des difficultés auxquelles les Parties sont confrontées lorsqu'elles exécutent tout l'éventail des obligations que leur impose la convention, mais aussi un aperçu des mesures prises par les États européens pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle montre en outre les progrès réalisés par les Parties à la convention et donne pour chaque article du texte des exemples de pratiques prometteuses susceptibles d'inspirer d'autres Parties. Il ressort de cette analyse qu'après la dynamique initiale suscitée par la signature et la ratification de la convention, les évaluations du GREVIO ont donné un nouvel élan à la mise en œuvre du texte. À cet égard, l'analyse cite quelques exemples révélateurs, illustrant les répercussions que la Convention d'Istanbul a eues sur les politiques publiques, la jurisprudence et la législation des Parties. Cette analyse apporte par ailleurs des éléments de réflexion susceptibles de servir de base à de nouvelles recherches contextualisées sur les raisons pour lesquelles certaines Parties connaissent telle ou telle difficulté, afin de pouvoir y remédier.

Il ressort clairement de ce qui précède que si toutes les Parties ont pris des mesures concrètes pour mettre en œuvre la convention, il leur reste encore des difficultés à surmonter, ce qui sera possible à condition qu'il y ait une volonté politique soutenue d'appliquer la convention et de lui donner un sens à l'échelon national. Cette analyse se veut donc un exercice d'état des lieux autant qu'un appel à l'action, aussi bien à l'intention des gouvernements qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation que des prochains sur la liste du GREVIO.

Il est possible d'enrayer sensiblement la violence à l'égard des femmes : la Convention d'Istanbul trace les grandes lignes des mesures à prendre à cet effet. La présente analyse et l'élan donné par les célébrations liées au dixième anniversaire de la convention devraient permettre aux Parties de consolider et d'accélérer encore davantage la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul.

Le GREVIO, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, est un organe indépendant de surveillance des droits humains chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) par les Parties.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Son vaste ensemble de dispositions englobe des mesures de prévention et de protection de grande envergure ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réponse adéquate de la justice pénale à ces graves violations des droits humains.

Cette analyse horizontale à mi-parcours a été conçue pour servir d'outil d'information sur la violence à l'égard des femmes en Europe. Pour chaque article de la Convention d'Istanbul, il offre une vue panoramique des pratiques prometteuses et des défis que le GREVIO a identifiés dans la mise en œuvre de ce traité dans les 17 États parties qui ont été évalués jusqu'en décembre 2020.

www.coe.int/conventionviolence

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.