



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence

France

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



Convention d'Istanbul

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO
sur les mesures d'ordre législatif et autres
donnant effet aux dispositions
de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la prévention et la lutte
contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

FRANCE

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

GREVIO/Inf(2019)16

Adopté le 28 octobre 2019

Publié le 19 novembre 2019

Secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence
domestique
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Table des matières

Avant-propos	4
Résumé	6
Introduction	9
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales	11
A. Champ d'application de la convention (article 2).....	11
B. Définitions (article 3).....	12
C. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4).....	15
1. Égalité entre les femmes et les hommes, et non-discrimination.....	15
2. Discrimination multiple.....	15
D. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5).....	17
E. Politiques sensibles au genre (article 6).....	18
II. Politiques intégrées et collecte de données	20
A. Politiques globales et coordonnées (article 7).....	20
B. Ressources financières (article 8).....	22
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9).....	23
D. Organe de coordination (article 10).....	25
E. Collecte des données et recherche (article 11).....	27
1. Collecte des données administratives.....	27
2. Enquêtes fondées sur la population.....	31
3. Recherche.....	32
III. Prévention	33
A. Sensibilisation (article 13).....	33
B. Éducation (article 14).....	34
C. Formation des professionnels (article 15).....	36
D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	40
E. Participation du secteur privé et des médias (article 17).....	41
IV. Protection et soutien	44
A. Obligations générales (article 18).....	44
B. Information (article 19).....	45
C. Services de soutien généraux (article 20).....	46
D. Services de soutien spécialisés (article 22).....	48
E. Refuges (article 23).....	48
F. Permanences téléphoniques (article 24).....	51
G. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25).....	51
H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26).....	53
I. Signalement par les professionnels (article 28).....	54
V. Droit matériel	56
A. Droit civil.....	56
1. Procès civils et voies de droit (article 29).....	56
2. Indemnisation (article 30).....	56
3. Droit de garde et de visite (article 31).....	57
B. Droit pénal.....	60
1. Violence psychologique (article 33) et harcèlement (article 34).....	60
2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36).....	61
3. Mariages forcés (article 37).....	63
4. Avortement et stérilisation forcés (article 39).....	64
5. Harcèlement sexuel (article 40).....	64

6.	Circonstances aggravantes (article 46)	65
7.	Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)	66
VI.	Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	69
A.	Obligations générales (article 49)	69
B.	Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)	70
1.	Collecte des preuves	70
2.	Taux de condamnation	72
C.	Appréciation et gestion des risques (article 51)	73
D.	Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances d'injonction ou de protection (articles 52 et 53)	74
E.	Mesures de protection (article 56)	77
F.	Aide juridique (article 57)	78
VII.	Migration et asile	79
A.	Migration (article 59)	79
B.	Demande d'asile fondée sur le genre (article 60)	80
	Conclusions	84
	Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO	86
	Annexe II Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations	100

Avant-propos

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé d'assurer le suivi de 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 (STCE n° 210) (ci-après la « Convention d'Istanbul » ou la « convention ») par les Parties à la convention. Il se compose de 15 experts indépendants et impartiaux nommés sur la base de leur expertise reconnue dans les domaines des droits humains, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la violence à l'égard des femmes et/ou de l'assistance et de la protection des victimes.

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

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant la France. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique françaises dans les différents domaines couverts par la convention. Compte tenu du champ d'application de la convention, défini à l'article 2, paragraphe 1, de celle-ci, l'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 ». En conséquence, le terme « victime » utilisé tout au long de ce rapport doit être compris comme désignant une victime femme ou fille.

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

La première procédure d'évaluation (de référence) se compose de plusieurs étapes, chacune permettant au GREVIO d'obtenir des informations essentielles sur lesquelles fonder son rapport. Elle se déroule sous la forme d'un processus de dialogue confidentiel visant à formuler des propositions et des suggestions d'amélioration élaborées dans le contexte national de la Partie concernée et spécifiquement destinées à ce pays. Ces étapes sont les suivantes :

- la présentation, par la Partie, d'un rapport établi sur la base du questionnaire de référence du GREVIO (le rapport étatique) ;
- une visite d'évaluation dans la Partie concernée, permettant de rencontrer des représentants des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine ;

¹ À l'exception du chapitre VIII de la convention, que le GREVIO considère comme moins pertinent pour évaluer la situation nationale dans chaque Partie contractante.

- les commentaires de la Partie sur le projet de rapport du GREVIO ;
- la publication du rapport du GREVIO après son adoption, accompagné des éventuels commentaires de la Partie concernée.

En outre, le GREVIO recueille des informations complémentaires auprès de diverses autres sources, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile, des institutions nationales des droits humains, des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents), ainsi que d'autres organes conventionnels internationaux. Dans le cadre de l'évaluation de la France, le GREVIO a reçu un rapport parallèle élaboré conjointement par des associations spécialisées travaillant dans divers domaines en lien avec la problématique des violences faites aux femmes (ci-après le « rapport parallèle conjoint »). Les associations signataires du rapport parallèle conjoint incluent : l'Amicale du Nid, l'association Voix de Femmes, la Cimade, le collectif Abandon de Famille-Tolérance zéro, le Collectif féministe contre le viol (CFCV), le Collectif national pour les droits des femmes (CNDF), la Fédération nationale des Groupes pour l'abolition des mutilations sexuelles féminines, des mariages forcés et autres pratiques traditionnelles néfastes (GAMS), la Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FNCIDFF), la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), Femmes solidaires et SOS les mamans et les enfants. Le GREVIO a également reçu un rapport conjoint des associations Équilibres & populations (Equipop), Excision, parlons-en ! et du réseau européen de lutte contre les mutilations génitales féminines (End Female Genital Mutilation (FGM) European network), ainsi que des contributions écrites de la Coordination française pour le Lobby européen des femmes (CLEF), du Conseil français des associations pour les droits de l'enfant (COFRADE) et de la Ligue des droits de l'homme (LDH).

Le rapport étatique et les contributions écrites soumises par la société civile ont été rendus publics et peuvent être consultés sur le site web officiel de la Convention d'Istanbul.

L'analyse, les suggestions et les propositions contenues dans ce premier rapport d'évaluation de référence ont été rédigées sous la responsabilité exclusive du GREVIO. Le rapport constitue un état des lieux de la situation des violences faites aux femmes au 30 avril.2019. Les faits nouveaux survenus depuis cette date ne sont pas couverts par l'analyse ni pris en compte dans les conclusions et les propositions qui y figurent.

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

Résumé

Ce rapport présente une évaluation des mesures de mise en œuvre adoptées par les autorités françaises concernant tous les aspects de la Convention d'Istanbul.

Cette évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du Conseil de l'Europe, un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention. Les conclusions du GREVIO reposent sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation (de référence) décrite à l'article 68 de la convention. Parmi les sources d'information figurent les rapports écrits (un rapport étatique présenté par les autorités françaises et des informations supplémentaires soumises par des ONG) et une visite d'évaluation de cinq jours en France. Une liste des instances et des entités avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges figure à l'annexe II.

Le rapport met en exergue une véritable mobilisation nationale des autorités françaises en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, qualifiée de « grande cause nationale » en 2010. Les avancées législatives intégrant graduellement les différentes formes de violences faites aux femmes ont permis un renforcement considérable du cadre juridique de prévention et de répression des violences. Les efforts législatifs ont été accompagnés d'une succession continue de cinq plans interministériels triennaux consécutifs depuis 2005. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre au cours de la dernière décennie dans le but de promouvoir une égalité réelle entre les hommes et les femmes. Parmi celles-ci figurent les mesures tendant à favoriser une approche intégrée des questions d'égalité et à mobiliser l'ensemble des ministères autour à la fois de mesures spécifiques et de politiques de droit commun sensibles aux questions de genre.

Le rapport salue la volonté affichée des autorités de renforcer les moyens de lutter contre les violences au titre des derniers plans interministériels. Toutefois, il pointe l'insuffisance des dispositifs d'hébergement spécialisés destinés aux femmes victimes de violences. Le GREVIO estime dans son rapport que cette lacune est le reflet de politiques qui peinent à reconnaître la spécificité des violences faites aux femmes et tendent à les assimiler à d'autres problématiques sociales. En conséquence, le GREVIO souligne qu'une approche intégrée des services de soutien aux femmes victimes de violence ne permet pas d'assimiler ces victimes à d'autres publics et requiert une prise de conscience forte des décideurs concernant leurs besoins spécifiques. Le GREVIO relève l'urgence de mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils, et de renforcer les structures offrant des services de soutien spécialisés aux femmes victimes telles que les Lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) et les accueils de jour.

En dépit de l'existence de plusieurs dispositifs législatifs permettant de faire primer l'intérêt et la sécurité de l'enfant dans les décisions de justice concernant les droits de visite et de garde, le GREVIO remarque la rareté de l'application de ces dispositions, de sorte que les violences auxquelles sont exposés les enfants ainsi que le risque de continuation des violences après la séparation sont insuffisamment prises en compte dans le cadre du règlement des droits de garde et de visite. À cet égard, le GREVIO souligne la nécessité urgente de fonder les politiques et les pratiques en la matière en reconnaissant que, dans un contexte de violences conjugales, l'exercice conjoint de la parentalité est un moyen pour l'agresseur de continuer à maintenir l'emprise et la domination sur la femme et sur les enfants. L'insuffisance des dispositifs d'accompagnement et de soutien des enfants témoins de violence constitue une autre source de préoccupation. Le rapport constate qu'il faudrait les renforcer, notamment sur la base des bonnes pratiques existant au sein des associations spécialisées sur le sujet des violences, et de les généraliser à l'ensemble du territoire, tout en augmentant les capacités de repérage des violences par les professionnels et professionnelles concernés.

Le rapport décrit les progrès effectués dans la mise en place d'un cadre juridique solide consacré à la violence faite aux femmes. Il relève cependant quelques lacunes importantes. En particulier, la définition des agressions sexuelles et du viol ne repose pas sur l'absence d'un consentement libre mais exige le recours à la violence, contrainte, menace ou surprise. Le GREVIO constate dans son rapport les insuffisances de la réponse pénale aux violences qui témoignent d'une difficulté du système à s'assurer que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la convention ont à répondre de leurs actes. En particulier, le rapport note que la pratique judiciaire de correctionnalisation, permettant de requalifier le délit de crime de viol en délit d'agressions sexuelles et de le juger devant le tribunal correctionnel au lieu de la cour d'assises, minimise la gravité du viol et fait porter les conséquences du dysfonctionnement du système judiciaire sur les victimes.

Outre le fait que les méthodes d'appréciation et de gestion des risques et leur utilisation systématique par toutes les autorités compétentes devraient être davantage développées, le rapport illustre les nombreuses faiblesses du dispositif d'ordonnance de protection. En France, l'ordonnance de protection ne s'applique pas à toutes les formes de violence – contrairement aux exigences de l'article 53 de la convention –, les conditions de son application rendent difficile l'accès des victimes à la protection et leur appréciation varie considérablement selon les tribunaux. Le GREVIO constate dans son rapport la nécessité d'entamer un processus de révision du système des ordonnances de protection afin d'en permettre un usage plus diffus et systématique.

Si le GREVIO se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul par la France, il a cependant recensé un certain nombre de domaines prioritaires dans lesquels les autorités françaises devraient prendre des mesures complémentaires pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. Outre les considérations ci-dessus, il serait ainsi nécessaire :

- de poursuivre et d'intensifier les efforts visant à faire avancer *de jure* et *de facto* l'égalité femmes-hommes, notamment en renforçant les mécanismes destinés à assurer une approche intégrée de l'égalité et en veillant à ce que les textes normatifs y inclus les amendements législatifs fassent l'objet d'une évaluation préliminaire quant à leur impact sur l'égalité ;
- d'établir des dispositifs juridiques aptes à protéger les femmes des violences économiques ;
- de poursuivre les efforts visant à éliminer la discrimination, laquelle accroît le risque d'exposition aux violences et fait entrave à l'accès aux dispositifs de protection pour les femmes relevant de groupes sujets à discriminations multiples, telles que les jeunes femmes, les femmes d'Outre-mer, les femmes vivant en zone rurale, les femmes âgées, les femmes de la communauté LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres), ainsi que les femmes handicapées, y compris celles vivant en établissement ;
- de renforcer les mécanismes de coopération interinstitutionnelle, en particulier au niveau départemental, en prenant des mesures visant à accroître les moyens humains et financiers à disposition des délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité, ainsi qu'à renforcer leur capacité de mobilisation des différents acteurs concernés, et de s'assurer que la formation des professionnels et professionnelles figure parmi les priorités de ces mécanismes ;
- d'accroître le budget dédié tant au niveau central qu'au niveau décentralisé à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, et de soutenir davantage l'action des associations spécialisées dans la prévention et la lutte des violences faites aux femmes, en leur octroyant des possibilités de financement stables et pérennes à hauteur des besoins estimés ;
- de poursuivre et de 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 œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes, en particulier les associations spécialisées ;
- de s'assurer que l'organe national désigné au titre de l'article 10 de la convention dispose des capacités et des moyens nécessaires pour garantir la coordination des politiques et des mesures à tous les niveaux de l'action publique ;

-
- d'intensifier les mesures de formation à l'intention de tous les professionnels et professionnelles, y compris le personnel entrant en contact avec les femmes demandeuses d'asile ;
 - de prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage, et qui perdent en conséquence leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, puissent récupérer ce statut, conformément à l'article 59, paragraphe 4, de la Convention d'Istanbul.

En outre, le GREVIO a identifié plusieurs autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité avec les obligations de la convention. Il s'agirait, entre autres, d'améliorer la collecte des données, notamment au niveau des services de la justice et des services répressifs ; d'augmenter le nombre de services spécialisés selon une répartition géographique adéquate et d'assurer la permanence de la ligne téléphonique « 3919 » 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

Introduction

La France a signé la Convention d'Istanbul le 11 mai 2011, jour de son ouverture à la signature, et l'a ratifiée le 4 juillet 2014. Au moment du dépôt de son instrument de ratification et conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la convention, la France a formulé des réserves aux articles 44 et 58 de la convention. La convention est entrée en vigueur à l'égard de la France le 1^{er} novembre 2014.

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

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

Conformément à l'article 68 de la convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de référence à l'égard de la France par l'envoi d'un courrier et de son questionnaire le 31 octobre 2017. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur un ensemble de critères incluant notamment l'appartenance à des groupements régionaux et l'ordre de ratification. Les autorités françaises ont ensuite remis leur rapport étatique le 5 avril 2018. À la suite de l'examen préliminaire du rapport étatique français et des informations supplémentaires fournies par un ensemble d'ONG, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation en France qui s'est déroulée du 8 au 12 octobre 2018. La délégation était composée de :

- Simona Lanzoni, seconde vice-présidente et membre du GREVIO ;
- Helena Leitao, membre du GREVIO ;
- Zoë Royaux, experte ;
- Maria Moodie, experte ;
- Christina Olsen, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul ;
- Cigdem Kaya, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a été accueillie par des personnalités publiques de haut niveau, notamment Jean-Philippe Viquant, directeur général de la Cohésion sociale et délégué interministériel aux Droits des femmes et à l'Égalité entre les femmes et les hommes. En outre, la délégation a rencontré un large éventail de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment des professionnels et professionnelles du droit, de la santé, de l'éducation et de la culture, des travailleurs sociaux ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales. Une liste des autorités nationales, des ONG et des autres entités rencontrées est présentée à l'annexe II de ce rapport. Le GREVIO témoigne à ces différentes instances de sa reconnaissance pour les informations précieuses qu'il a reçues de chacune d'elles.

La visite d'évaluation a été préparée en étroite coopération avec Alexis Rinckenbach, chef du Bureau des affaires européennes et internationales, au sein de la Direction générale de la cohésion sociale du ministère des Solidarités et de la Santé/secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, en sa qualité de personne de contact pour l'évaluation menée par le GREVIO, ainsi qu'avec Alexia Lozano, chargée de mission auprès de la même entité. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation, et pour l'approche constructive adoptée par les autorités françaises.

Dans le cadre de cette première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités françaises concernant tous les aspects de la convention, et a analysé les données des années 2016 et 2017. Par souci de brièveté, ce rapport donne la priorité à certaines dispositions plutôt qu'à d'autres. S'il traite de tous les chapitres de la convention (à l'exception du chapitre VIII), il ne présente pas d'évaluations ni de conclusions détaillées pour chacune des dispositions de ces chapitres.

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

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

A. Champ d'application de la convention (article 2)

2. La portée de la première évaluation de référence du GREVIO est définie à la lumière du champ d'application de la Convention d'Istanbul, tel qu'énoncé à l'article 2, paragraphe 1, de celle-ci. Entrent donc en ligne de compte toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. L'expression « violence à l'égard des femmes », qui est utilisée dans le cadre de l'évaluation, désigne donc toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui sont érigées en infractions pénales (ou éventuellement sanctionnées de quelque autre manière que ce soit) en vertu du chapitre V de la convention. Il s'agit de la violence psychologique, du harcèlement, de la violence physique, de la violence sexuelle y compris le viol, des mariages forcés, des mutilations génitales féminines, de l'avortement et de la stérilisation forcés, ainsi que du harcèlement sexuel.

3. Le rapport soumis au GREVIO par les autorités françaises est le reflet d'une véritable mobilisation nationale en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, désignée en tant que « grande cause nationale » en 2010. Ce volontarisme s'est traduit par un renforcement progressif de l'arsenal législatif de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, parallèlement à la mise en place de cinq plans interministériels depuis 2005. De nombreuses lois ont été successivement adoptées de manière à pénaliser différentes formes de violences dont traite la Convention d'Istanbul ainsi qu'à améliorer constamment les mesures existantes de prévention de la violence et de répression des actes de violence dont les femmes sont victimes. Afin d'aller plus loin dans la protection déjà mise en place, un premier Plan d'action visant à éradiquer les mutilations sexuelles féminines a été adopté le 21 juin 2019. Le GREVIO salue la forte volonté politique exprimée à travers ces efforts pour traiter les mesures contre la violence comme une priorité nationale de haut niveau.

4. Dans l'ordre chronologique, à la suite à la criminalisation du viol par l'adoption de la loi n° 80-1041 du 23 décembre 1980, la loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 érige en crime les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, permettant ainsi de réprimer les mutilations génitales féminines et la stérilisation forcée. La loi du 22 juillet 1992 reconnaît la qualité de conjoint ou concubin de la victime comme une circonstance aggravante des violences commises au sein du couple. Elle introduit, par ailleurs, le délit de harcèlement sexuel dans le Code pénal, lequel a ensuite fait l'objet de plusieurs modifications législatives. La loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 a ensuite élargi l'étendue de la circonstance aggravante précitée aux auteurs pacés et « ex » (anciens concubins, conjoints et pacés) ainsi qu'à de nouvelles infractions, telles que le meurtre, le viol et les agressions sexuelles. Elle reconnaît également le viol entre époux, laquelle reconnaissance ne résultait jusqu'alors que d'une jurisprudence de la Cour de cassation, ainsi que le vol entre époux. Elle permet la nullité du mariage forcé dans le cas où celui-ci serait conclu sous une contrainte. La loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 criminalise la violence psychologique au sein du couple. Cette même loi reconnaît la conclusion d'un mariage ou d'une union sous la contrainte comme une circonstance aggravante des violences exercées dans ce but. Le législateur est de nouveau intervenu en matière de mariage forcé et de mutilation sexuelle féminine en 2013, avec la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 qui sanctionne

le fait, dans le but de contraindre une personne à contracter un mariage ou à conclure une union à l'étranger, d'user à son égard de manœuvres dolosives afin de la déterminer à quitter le territoire. Cette loi a également introduit deux nouvelles infractions dans le Code pénal : l'incitation faite à une mineure de se soumettre à une mutilation sexuelle, ou l'incitation faite à un majeur de la commettre. En outre, elle a criminalisé l'avortement forcé. Une des dernières initiatives législatives a été concrétisée par la loi n° 2018 du 3 août 2018, la plus récente, laquelle a érigé en infraction pénale le harcèlement de rue en instituant une contravention d'« outrage sexiste » pouvant donner lieu à une amende. Elle a également renforcé la définition du cyberharcèlement en y incluant les actes de cyberharcèlement résultant de « raids numériques » réalisés par plusieurs personnes agissant de façon concertée.

5. Le GREVIO observe qu'en France les violences faites aux femmes incluent la prostitution. En effet, la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 reconnaît officiellement la prostitution comme une violence en soi, et une violence qui s'exerce tout particulièrement à l'encontre des femmes. Le GREVIO précise à cet égard que la Convention d'Istanbul ne couvre pas la prostitution en tant que telle. S'il ne relève donc pas du mandat du GREVIO d'examiner cette dimension, le GREVIO tient cependant à rappeler l'exposition des personnes prostituées à la violence des clients, des proxénètes, des réseaux, mais également des délinquants et des passants, ainsi que leur stigmatisation. Ces circonstances appellent à ce que les politiques et mesures en matière de violences faites aux femmes prennent en compte les discriminations multiples auxquelles les femmes prostituées sont exposées.

6. Le GREVIO constate que la succession d'avancées législatives décrite ci-dessus a permis un renforcement considérable du cadre juridique de prévention et de répression des violences. Ces efforts traduisent concrètement une prise de conscience avérée et prometteuse des pouvoirs publics d'accorder une priorité politique à la prise en charge des violences faites aux femmes.

B. Définitions (article 3)

7. En France, les différents textes de loi et les plans interministériels de lutte contre les violences faites aux femmes empruntent des termes variés. On y retrouve les expressions telles que « violences familiales », « violences spécifiquement faites aux femmes », « violences au sein des couples », « violences faites aux femmes », « violences de genre », « violences sexospécifiques » ou encore « violences sexistes et sexuelles ». Au-delà de la variété des termes employés, le GREVIO observe que les textes législatifs et les politiques publiques mises en place en France ne font pas état d'une reconnaissance systématique du caractère fondé sur le genre des violences faites aux femmes et de leur lien structurel avec les inégalités de pouvoir historiques entre les femmes et les hommes. Tout en reconnaissant la tendance des autorités françaises à rendre visible la violence contre les femmes dans la législation et les politiques, le GREVIO rappelle que, selon l'article 3, alinéa d, de la Convention d'Istanbul, les termes « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » désignent toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée. Cette définition repose sur la reconnaissance, posée dans le préambule de la convention, du fait que la violence à l'égard des femmes est une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes ayant conduit à la domination et à la discrimination des femmes par les hommes, et que cette violence est un des mécanismes sociaux cruciaux par lesquels les femmes sont maintenues dans une position de subordination par rapport aux hommes.

8. Cela étant, le GREVIO note avec satisfaction que les lois visant exclusivement « les violences faites aux femmes » ou « les inégalités entre les femmes et les hommes » rappellent dans leur exposé des motifs que celles-ci sont fondées sur le genre². La récente loi n° 2018-703 du 3 août 2018

² À titre d'exemple, l'exposé des motifs de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes souligne longuement l'importance des constructions sociales dans les inégalités entre les femmes et les hommes.

renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, tout en se référant indifféremment aux enfants, aux femmes et aux hommes victimes de violences sexistes et sexuelles, souligne que ces violences touchent en premier lieu les femmes et qu'il s'agit « d'améliorer la lutte contre ces faits qui sont l'expression la plus extrême et odieuse de la domination d'un sexe sur l'autre ». Dans la continuité des précédents plans d'action interministériels en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, le 5^e plan interministériel de mobilisation et de lutte contre toutes les formes de violences faites aux femmes (ci-après le « 5^e plan interministériel »), reconnaît clairement que « la persistance de ces violences est intolérable non seulement car elles bafouent les droits et la dignité des femmes, mais aussi car elles sont le premier obstacle à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Ce constat appelle un engagement sans relâche de la part de l'État et de toutes les actrices et acteurs qui participent à cette politique ».

9. Le GREVIO estime que la coexistence de termes variés pour traiter des violences faites aux femmes peut avoir des conséquences s'agissant des politiques et de leurs mises en œuvre. Elle peut constituer un obstacle à la reconnaissance et au développement d'une compréhension partagée des violences faites aux femmes en tant que violences qui frappent les femmes parce qu'elles sont faites aux femmes ou qui les affectent d'une manière disproportionnée, et qui font partie d'un continuum et d'un même phénomène lié au genre.

10. Le GREVIO invite les autorités françaises à continuer à prendre les mesures nécessaires pour développer une reconnaissance et une compréhension commune du phénomène des violences faites aux femmes comme étant fondée sur le genre. À cette fin, il invite les autorités à examiner l'opportunité de développer des définitions partagées et harmonisées qui forment une terminologie commune et de référence univoque en matière de violences faites aux femmes, en harmonie avec les principes et les définitions de la Convention d'Istanbul.

11. Bien que la convention n'inclue pas la violence économique parmi les actes de violence que les Parties sont appelées à incriminer, ce type de violence est mentionné en son article 3, alinéa b, qui définit la violence domestique comme « tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires [...] ». L'importance de la violence économique aux fins de l'analyse du préjudice causé à la victime a été largement évoquée dans de précédentes évaluations du GREVIO³. En France, les données issues des appels au 3919 indiquent que les violences économiques doivent être prises en compte, étant révélées par 20 % des victimes.

12. Eu égard à ces données, le GREVIO salue le fait que plusieurs initiatives législatives ont permis une protection sur le plan juridique en cas de violences économiques. La loi n° 2006-99 du 4 avril 2006 a apporté une exception au principe d'immunité pénale en cas de vol entre époux en le reconnaissant comme une infraction lorsqu'il porte sur des « documents indispensables à la vie quotidienne de la victime, tels que des documents d'identité, relatifs au titre de séjour ou de résidence d'un étranger, ou des moyens de paiement »⁴. Par ailleurs, le non-paiement de la pension alimentaire est constitutif de délit pouvant faire l'objet de poursuites pénales pour abandon de famille au titre de l'article 227-3 du Code pénal français. Outre cette voie de recours pénale, la problématique des pensions alimentaires impayées, touchant majoritairement les femmes⁵, a été solutionnée dans une certaine mesure par la mise en place, depuis le 1^{er} avril 2016, d'un mécanisme de garantie contre les impayés de pensions alimentaires au moyen de l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA). Outre son rôle facilitateur dans le recouvrement des pensions alimentaires, le mécanisme instauré par l'ARIPA accroît la protection des mères, surtout dans le cas de violences conjugales et de menaces, en jouant un rôle intermédiaire afin de limiter les contacts entre les parties.

³ Voir l'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, publiée en septembre 2017.

⁴ Article 311-12 du Code pénal français.

⁵ Voir, INSEE, « [Ménages-Familles](#) », 2016 : les femmes se trouvent à la tête des familles monoparentales dans 85 % des cas.

13. Tout en reconnaissant les avantages d'un tel mécanisme pour la protection des victimes, le GREVIO note avec inquiétude que les procédures de traitement des demandes par le biais de l'ARIPA ne se déroulent pas avec la célérité voulue, avec des délais pouvant atteindre plusieurs mois, voire des années, sans nécessairement aboutir à la récupération des pensions alimentaires. Par ailleurs, le montant attribué à l'issue de la procédure de recouvrement est parfois en deçà du montant de pension alimentaire initialement fixé par le juge. Enfin, le GREVIO note que le recouvrement des sommes dues par l'ARIPA n'est pas possible lorsque les débiteurs prennent la fuite ou organisent leur insolvabilité, parfois de manière frauduleuse. Dans ces cas de figure, les victimes se trouvent dans l'obligation d'initier une procédure pénale pour escroquerie, laquelle n'aboutit pas toujours en leur faveur du fait d'un classement sans suite.

14. Le GREVIO a été informé par les autorités qu'une réforme vient d'avoir été lancée visant l'amélioration du mécanisme de garantie contre les impayés de pensions alimentaires. Selon cette information, à compter du 1^{er} juin 2020, l'un des parents séparés pourra demander au juge des affaires familiales (JAF) de voir sa pension alimentaire versée par l'ARIPA. La Caisse d'Allocations Familiales (CAF) deviendra alors un intermédiaire, en prélevant la pension sur le compte du parent débiteur pour la remettre au parent créancier. En cas d'impayé signalé à l'Agence, l'allocation de soutien familial sera versée au parent créancier. Le GREVIO se félicite de cette initiative et se réserve d'en évaluer l'impact et l'efficacité en termes de prévention des violences économiques dont souffrent les femmes.

15. Le GREVIO note par ailleurs que le principe de la solidarité des dettes entre conjoints peut, dans certaines circonstances, exposer les femmes à un risque de violences économiques. Le GREVIO prend bonne note de l'introduction récente⁶ d'une disposition majeure en matière de levée de la clause de solidarité existante dans la plupart des contrats de bail. En vertu de cette disposition, ladite clause peut être levée pour le locataire, quel que soit son statut marital, quittant le logement en raison de violences exercées au sein du couple ou sur un enfant résidant habituellement avec lui. Un autre cas de figure porté à l'attention du GREVIO relève des situations dans lesquelles le conjoint violent dépose une demande de surendettement à son nom sans prévenir la victime. La suspension des voies d'exécution prononcée ne profitant qu'au conjoint demandeur, la victime qui choisirait de saisir à son tour la Commission de surendettement pourrait se voir refuser les délais appliqués à la procédure de recouvrement au motif qu'elle est présumée avoir connaissance du premier dépôt de dossier de surendettement.

16. Une prise de conscience de cette problématique par les autorités est attestée par l'intégration de la question de la désolidarisation précoce et effective des comptes et des dettes au sein du 4^e plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes. Toutefois, cet objectif, n'a pas été réitéré dans le 5^e plan interministériel, lequel prévoit cependant la programmation de la réalisation d'une étude pilotée par le ministère en charge des droits des femmes afin d'identifier les violences économiques et de formuler des préconisations pour y remédier (action 26). De l'avis du GREVIO, une mobilisation soutenue des politiques tant au niveau législatif qu'au niveau opérationnel serait nécessaire pour apporter une réponse adéquate aux difficultés rencontrées par les femmes victimes de violence économique.

17. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant à établir des dispositifs juridiques aptes à protéger les femmes des violences économiques, en tenant compte notamment des résultats de l'étude programmée sur les conséquences de ces violences sur les femmes.

⁶ Voir article 136 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

C. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

1. Égalité entre les femmes et les hommes, et non-discrimination

18. L'article 1, paragraphe 1, de la Constitution de 1958 précise que la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». L'égalité entre femmes et hommes n'est donc pas explicitement affirmée en tant que telle dans le texte de la Constitution de 1958, qui renvoie sur ce point au préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ». Une proposition de loi constitutionnelle modifiant l'article 1 de la Constitution de 1958 visant à introduire le principe d'égalité devant la loi « sans distinction de sexe » déposée le 8 mars 2017 a fait l'objet d'un vote à l'Assemblée nationale le 27 juin 2018.

19. Le GREVIO salue cette initiative et observe qu'elle se place dans la droite lignée des différentes réformes que la France a mises en œuvre durant les dernières décennies, visant à promouvoir une égalité réelle entre femmes et hommes. La position du GREVIO en la matière s'appuie sur les analyses et recommandations convergentes formulées par la société civile et par des institutions spécialisées⁷ dans le cadre du débat autour du projet actuel de révision constitutionnelle.

20. Le GREVIO note à cet égard que les efforts législatifs en la matière ont permis de constituer le corpus d'un cadre juridique complet et couvrant de façon considérable un nombre assez large de domaines, traduisant une véritable volonté des pouvoirs publics à intégrer pleinement le principe d'égalité dans la loi. Le GREVIO note toutefois qu'en l'absence de mesures concrètes assurant leur application dans les faits les lois visant à promouvoir l'égalité femmes-hommes et à prévenir les discriminations des femmes ont une efficacité limitée, ainsi que l'a constaté le Centre de documentation économie-finances (CEDEF) dans son rapport de 2016⁸.

21. Le GREVIO encourage les autorités françaises :

- a. **à finaliser le processus de révision constitutionnelle de manière à renforcer dans la Constitution de 1958 le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier en assurant l'égalité devant la loi sans distinction de sexe ;**
- b. **à continuer à déployer les efforts d'initiatives législatives et de mise en œuvre des mesures existantes tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans différents domaines ;**
- c. **à accompagner ces efforts de mesures spécifiques destinées à assurer concrètement une pleine égalité ou à compenser les désavantages subis par le sexe sous-représenté ou discriminé.**

2. Discrimination multiple

22. L'article 4, paragraphe 3, de la convention exige des Parties qu'elles assurent la mise en œuvre des dispositions de la présente convention sans discrimination aucune. Cet article dresse une liste non exhaustive de motifs de discrimination fondée sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur la liste figurant dans le Protocole n° 12 de la Convention européenne

⁷ Voir rapport du 20 juin 2018 fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes auprès de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, ainsi que le rapport du 17 juillet 2018 fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes auprès du Sénat sur la réforme des institutions et la révision constitutionnelle.

⁸ Voir CEDEF, « Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques », CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 juillet 2016, p. 4.

des droits de l'homme⁹ ; il évoque en outre le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié, ou toute autre situation. Cette obligation procède du constat que la discrimination à l'égard de certains groupes de femmes, par exemple de la part des services répressifs, du système judiciaire ou de prestataires de services, est encore répandue¹⁰.

23. De nombreuses études et enquêtes illustrent une plus forte prévalence des violences faites à certains de ces groupes en France. On peut citer à cet effet les résultats de l'enquête « Cadre de vie et de sécurité » selon lesquels les femmes de 18 à 75 ans handicapées ou ayant quelques gênes ou difficultés dans la vie quotidienne en couple cohabitant affichent un taux de violences physiques ou sexuelles plus de deux fois supérieur à celui des autres femmes en couple cohabitant¹¹. La surexposition des femmes d'Outre-mer aux violences est elle aussi amplement documentée¹². S'agissant des jeunes femmes, l'enquête nationale de 2000 sur les violences faites aux femmes (enquête ENVEFF) dévoile que 15 % des jeunes femmes entre 20 et 24 ans déclarent avoir été victimes de violences conjugales, contre 10 % en moyenne pour l'ensemble des femmes. Les adolescentes de 12 à 15 ans seraient par ailleurs 1,5 à 2 fois plus touchées par le cybersexisme que les garçons¹³. Un autre groupe de femmes à risque de discrimination dans l'accès aux dispositifs de protection des violences est celui des femmes vivant en zone rurale : si des données concernant le taux de leur exposition aux violences font défaut, les difficultés qu'elles rencontrent du fait de leur isolement géographique sont largement connues¹⁴. Plus récemment, une étude du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) intitulée « une approche statistique du harcèlement sexuel à partir de l'enquête Virage »¹⁵ a dévoilé que les femmes LGBT, les femmes descendantes d'immigrés ainsi que les jeunes femmes apparaissent particulièrement concernées par les atteintes à caractère sexuel dans les espaces publics et dans la sphère professionnelle.

24. Les études et enquêtes précitées font également état des difficultés majeures qui sapent l'efficacité de la réponse institutionnelle aux violences touchant ces groupes de femmes. Celles-ci incluent notamment les difficultés pour les victimes à accéder à l'information sur leurs droits, les insuffisances dans le repérage, le frein à la mobilité, le caractère inadéquat des services de soutien et de protection existants et la persistance de stéréotypes négatifs les entourant. Le GREVIO note avec satisfaction qu'au fil de la succession des différents plans interministériels l'attention portée à ces groupes de femmes s'est accrue, ce qui constitue un véritable progrès. Cette tendance est confirmée dans le 5^e plan interministériel où se déclinent plusieurs mesures relatives à la prévention des violences affectant ces femmes en particulier. Bien que l'expression « discriminations multiples », ou un terme équivalent, ne soit pas explicitement utilisée, l'approche retenue vise en effet l'égalité et la non-discrimination dans la mise en œuvre des dispositifs de droit commun relatifs à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes. Outre les groupes de femmes mentionnés ci-dessus, le 5^e plan interministériel contient également des mesures ciblant spécifiquement les femmes

⁹ Il s'agit notamment des motifs de discrimination suivants : le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

¹⁰ Voir paragraphes 52-54 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

¹¹ Voir INSEE-Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), « [Éléments de profil des hommes et des femmes de 18 à 75 ans ayant déclaré avoir été victimes de violences physiques ou sexuelles sur deux ans par conjoint cohabitant – étude croisée de certaines caractéristiques de la victime déclarée et de son conjoint, lorsque celui-ci habite dans le même logement, d'après les résultats des enquêtes « Cadre de vie et sécurité](#) », de 2008 à 2014, mars 2016, p. 15.

¹² Voir Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « [L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer](#) », 16 mai 2018 ; et CNCDH, « [Avis sur les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les Outre-mer](#) », 21 novembre 2017. Voir également le [rapport](#) soumis au GREVIO par la LDH, mars 2018, paragraphes 32 à 55.

¹³ Voir Observatoire régional des violences faites aux femmes (ORVF), Centre Hubertine-Auclert, « [Cybersexisme chez les adolescent-e-s \(12 à 15 ans\) – Étude sociologique dans les établissements franciliens de la 5^e à la 2^{de}](#) », 2016, p. 7.

¹⁴ Voir Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE), rapport « [Combattre maintenant les inégalités sexuées, sociales et territoriales dans les quartiers de la ville et les territoires ruraux fragilisés](#) », 19 juin 2014.

¹⁵ Voir ouvrage annuel du SSMSI « Insécurité et délinquance en 2017 » mis en ligne en janvier 2018 sur le site Interstats.

étrangères et les femmes des quartiers prioritaires de la ville. Au cours de la procédure d'évaluation, il est apparu cependant qu'un bon nombre de mesures se rapportant aux groupes précités de femmes n'avaient pas encore été concrétisées ou avait été écartées, s'agissant en particulier du déploiement de l'enquête VIRAGE aux départements d'Outre-mer. La prise en compte de l'imbrication des violences avec les multiples formes de discrimination reste une avancée relativement récente des politiques, et le GREVIO estime que celle-ci doit rester parmi les domaines prioritaires d'intervention.

25. Par ailleurs, le GREVIO note que, si l'approche par publics distincts permet de rendre visible, public par public, l'état des lieux des connaissances disponibles, de poser des diagnostics plus précis et de cibler les stratégies d'action, elle est cependant foncièrement limitée. Le 5^e plan interministériel n'inclut pas par exemple les femmes en situation de précarité à proprement parler, les femmes âgées, ou les femmes relevant de la communauté LGBT. Si l'approche par publics prioritaires semble nécessaire dans une perspective d'action de court et moyen termes, elle n'est pas suffisante pour traiter durablement et globalement la question des discriminations multiples. Cette approche entraîne également le risque de masquer le caractère universel des violences qui traversent toutes les communautés et toutes les cultures, et qui frappent les femmes avant tout parce qu'elles sont femmes. En outre, le GREVIO estime que les questions des violences pourraient être davantage intégrées dans les politiques en faveur de certains groupes vulnérables. À titre d'exemple, il trouve que la stratégie nationale pour l'autisme (2018-2022) n'accorde qu'une place marginale aux mesures destinées à prévenir et à combattre les violences sexuelles subies par les femmes souffrant des troubles du spectre de l'autisme.

26. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant :

- a. à éliminer la discrimination, laquelle accroît le risque d'exposition aux violences et fait entrave à l'accès aux dispositifs de protection pour les femmes relevant de groupes sujets à discriminations multiples, telles que les jeunes femmes, les femmes d'Outre-mer, les femmes vivant en zone rurale, les femmes âgées, les femmes de la communauté LGBT, les femmes prostituées, ainsi que les femmes handicapées, y compris celles vivant en établissement, sur la base de stratégies à long terme couvrant chacun des piliers sur lesquels repose la Convention d'Istanbul, à savoir la prévention, la protection des victimes et de leurs enfants, les poursuites des auteurs de violence et les politiques intégrées ;**
- b. à intégrer la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes dans des programmes adaptés aux besoins spécifiques de ces groupes ;**
- c. à soutenir les mesures prises à cet effet par des données et des études permettant de cibler les interventions et de mesurer les progrès effectués.**

Le GREVIO invite les autorités à s'armer d'une stratégie plus robuste permettant de clarifier le cadre normatif et conceptuel en matière de discriminations multiples et de poser des lignes directrices et des objectifs mobilisateurs.

D. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5)

27. Les aspects concernant la mise en œuvre de l'article 5 de la convention seront abordés dans les chapitres V et VI de ce rapport.

E. Politiques sensibles au genre (article 6)

28. La nature de l'obligation imposée aux États parties par l'article 6 est double. D'une part, elle appelle à intégrer une perspective de genre dans l'élaboration des mesures de mise en œuvre de la convention comme dans l'évaluation de leur impact. D'autre part, cet article appelle les Parties à promouvoir et à mettre en œuvre des politiques visant l'égalité entre les femmes et les hommes, et l'autonomisation des femmes. Cette obligation renforce l'article 4, paragraphe 2, de la convention, qui condamne et interdit la discrimination.

29. Le GREVIO note avec satisfaction que plusieurs mesures ont été adoptées au cours de la dernière décennie afin de renforcer la politique d'égalité entre les femmes et les hommes en France. Il s'agit notamment de mesures tendant à favoriser une approche intégrée des questions d'égalité et à mobiliser l'ensemble des ministères autour à la fois de mesures spécifiques et de politiques de droit commun sensibles aux questions de genre. Cela s'est traduit par la conception au niveau d'un Comité interministériel aux droits des femmes de différents plans pluriannuels et interministériels, qui se déclinent en feuilles de route adoptées par chaque ministère. Le GREVIO salue ces mesures lesquelles permettent une répartition claire des responsabilités entre les différents ministères, ainsi que leur coordination, ce qui est un prérequis essentiel pour une mise en œuvre efficace des politiques. Le Comité interministériel aux droits des femmes est à l'origine de deux mesures importantes pour intégrer les questions d'égalité au sein des politiques publiques. La première de ces mesures est la circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 demandant aux ministres de désigner au sein de leur administration un haut fonctionnaire chargé de l'égalité des droits (HFE), qui a pour vocation d'être le relais des politiques interministérielles en matière d'égalité. La seconde est une circulaire de la même date prévoyant que la préparation des textes législatifs et réglementaires s'accompagne d'une analyse de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. L'objectif des études d'impact sur le genre est de s'assurer que les dispositions envisagées ne portent pas atteinte à l'égalité entre les hommes et les femmes, en prévoyant, le cas échéant, des mesures spécifiques de nature à mieux garantir les droits des femmes. Sur le plan financier, une autre mesure est le développement en cours de la « budgétisation sensible au genre » (*gender budgeting*) visant à examiner de façon systématique le budget de l'État de manière à remédier aux inégalités entre les sexes dans l'attribution des crédits publics.

30. Malgré ces efforts, le GREVIO prend note des rapports institutionnels indiquant que la mise en œuvre des politiques en faveur de l'égalité femmes-hommes « demeure inégale selon les ministères et témoigne fréquemment d'un essoufflement au-delà des impulsions initiales »¹⁶. Concernant les plans d'action interministériels, ces rapports soulignent que leurs bilans débouchent sur de nombreux exemples d'actions retardées, différées ou abandonnées, faute d'avoir été suffisamment étudiées en amont, ou sur des opérations de sensibilisation, de communication ou de promotion, dont l'impact final sur la situation des femmes est difficile à déterminer. Des faiblesses sont relevées au niveau du dispositif des HFE, du fait notamment de l'absence de formalisation de leur nomination, de leur faible positionnement administratif, de l'insuffisance de leurs moyens et de leur défaut de formation. En outre, les études d'impact sur le genre demeurent lacunaires, alors même qu'un important travail d'accompagnement des différents ministères a été effectué grâce à la diffusion d'un guide méthodologique.¹⁷

31. Le GREVIO observe avec inquiétude que plusieurs réformes de la justice ont été entérinées, vraisemblablement sans avoir été suffisamment évaluées au préalable au regard des conséquences qu'elles peuvent avoir sur les inégalités femmes-hommes et sur les femmes victimes de violence. Il s'agit de réformes tendant à améliorer l'efficacité de la justice et portant notamment sur la déjudiciarisation des procédures concernant les obligations financières après la séparation, lesquelles toutefois ne prévoient pas l'accès de la victime à un juge et peuvent dès lors avoir l'effet de rendre

¹⁶ Voir observations de la Cour des comptes, « La mise en œuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes », 21 décembre 2015.

¹⁷ *Ibid.*

plus difficile la protection de leurs intérêts. Le même constat s'impose pour les récents amendements législatifs portant sur le renforcement de l'efficacité des décisions judiciaires en matière d'autorité parentale, lesquels ne prêtent pas attention au cas des victimes qui refuseraient une visite pour se protéger ou protéger leurs enfants d'un parent violent. Par ailleurs, le GREVIO relève que seuls les projets de loi sont susceptibles de faire l'objet d'études d'impact, laissant les amendements consécutifs à l'adoption des projets de loi ainsi que les propositions de loi hors du domaine des textes concernés par de telles études, alors que de telles initiatives peuvent avoir un impact significatif sur l'égalité entre les femmes et hommes. Tel est le cas, par exemple, des récentes initiatives législatives visant à imposer d'office le principe de la garde alternée, sans prendre en compte les disparités de pouvoir économique et les inégalités persistantes de la prise en charge de l'éducation des enfants entre hommes et femmes, la précarisation des mères séparées et la prévalence des violences post-séparations, en particulier économiques.

32. Des faiblesses s'observent également en ce qui concerne le mécanisme national de promotion de la femme et de prise en compte de la problématique hommes-femmes, et sont illustrées dans le rapport du CEDEF de 2016. Elles font l'objet d'une analyse détaillée au chapitre II du présent rapport, en lien avec l'évaluation des mesures prises par les autorités nationales pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 10 de la convention concernant l'organe national de coordination.

33. S'agissant des politiques en matière de violences faites aux femmes, le GREVIO est de l'avis que, dans de nombreux cas, celles-ci peinent à produire les efforts escomptés en raison d'une difficulté persistante à prendre en compte la dimension « genrée » et le caractère systémique des violences. Pour ne citer que certains cas de figure que le présent rapport examine en détail dans les chapitres suivants, tant la suppression des commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes que les moyens insuffisants alloués aux associations spécialisées, ou encore les difficultés à reconnaître les liens entre la violence domestique à l'égard des femmes et les maltraitances des enfants, sont le reflet de politiques qui n'intègrent pas suffisamment les spécificités des violences faites aux femmes ainsi que les besoins des victimes et de leurs enfants.

34. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre et à intensifier leurs efforts visant :**

- a. **à accroître l'efficacité des politiques tendant à faire avancer l'égalité femmes-hommes *de jure et de facto*, notamment en renforçant les mécanismes préposés à assurer une approche intégrée à l'égalité ;**
- b. **à veiller à ce que les textes normatifs fassent l'objet d'une évaluation préliminaire systématique et rigoureuse quant à leur impact sur l'égalité femmes-hommes, comme par exemple à l'occasion de toute initiative législative visant à imposer le principe de la garde alternée sans tenir dûment compte de la prévalence des violences post-séparations et des risques de violence pour les femmes et leurs enfants ;**
- c. **à intégrer la dimension de genre des violences faites aux femmes dans l'élaboration des lois, des politiques et mesures de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, et à incorporer celle-ci dans l'évaluation de l'impact de ces dispositions.**

II. Politiques intégrées et collecte de données

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

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

36. Le GREVIO note avec satisfaction la forte mobilisation des politiques de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, laquelle a fait l'objet d'une succession ininterrompue de cinq plans interministériels triennaux consécutifs depuis 2005, soit presque dix ans avant l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul. L'inclusion progressive des différentes formes de violences, y compris les violences économiques, dans le champ d'action des plans interministériels traduit une prise de conscience et une volonté réelle des autorités françaises d'appréhender le phénomène des violences faites aux femmes par le biais d'une approche holistique et concertée entre tous les acteurs concernés. Par ailleurs, le GREVIO reconnaît les efforts déployés pour veiller à ce que les politiques de lutte contre la violence s'adressent à toutes les victimes, y compris les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination multiple, ainsi qu'aux enfants victimes de violences conjugales. Le GREVIO salue également la décision du mois de novembre 2017 de déclarer l'égalité entre femmes et hommes comme la « grande cause du quinquennat », suivie de l'annonce par le Président de la République d'une série de mesures pour renforcer le cadre de la politique nationale de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes.

37. Si l'évaluation des plans interministériels par le Haut Conseil à l'égalité depuis 2016 permet d'assurer une certaine continuité entre les différents plans, le GREVIO constate néanmoins que la stabilité des politiques pourrait être renforcée en développant un cadrage global et systématisé. Les fluctuations au niveau des priorités fixées, les variations dans le montant du budget alloué, les changements d'ordre institutionnel et les différences dans le système de partenariat avec les associations sont des exemples que le GREVIO a relevés et qui pointent à l'absence d'un fil conducteur constant entre les divers plans interministériels. Le GREVIO s'inquiète de ce que le manque de continuité dans le temps entre les plans interministériels et le lancement de nouvelles mesures qui ne sont pas toujours le fruit d'une concertation au préalable avec tous les acteurs concernés, y compris la société civile, risquent de contribuer à une incohérence de l'action nationale de lutte contre les violences faites aux femmes de manière à faire obstacle à sa mise en œuvre efficace à long terme.

38. Le GREVIO encourage les autorités françaises à prendre des mesures nécessaires à assurer la continuité et la cohérence des politiques publiques en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. De telles mesures pourraient notamment viser à poser les grands principes et les lignes directrices dans lesquels devraient s'inscrire les plans pluriannuels d'action, en clarifiant le cadre normatif et conceptuel applicable et devraient être menées par le biais d'une consultation effective avec les organisations de la société civile, en particulier les associations de femmes œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes.

39. L'article 7 de la convention demande aux Parties de veiller à ce que toutes les politiques adoptées soient mises en œuvre sur la base d'une coopération interinstitutionnelle efficace. Plusieurs mesures de gouvernance visant une approche interministérielle et concertée ont été prévues à ce titre dans le cadre du 5^e plan interministériel, parmi lesquelles figurent les travaux d'un comité de suivi interministériel national et le pilotage de la déclinaison du plan au niveau départemental.

40. Au niveau national, le comité de suivi interministériel réunit tous les ministères et partenaires institutionnels concernés trois fois par an à l'initiative de l'entité désignée comme organe national de coordination, à savoir le Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), de la DGCS, placée sous l'autorité du secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations. Les autorités françaises ont également informé le GREVIO que d'autres réunions interservices de formats plus petits sont également organisées avec les différents ministères concernés. Le GREVIO salue les efforts significatifs que le déploiement de ces mesures implique pour garantir un fonctionnement véritablement interinstitutionnel des différentes instances.

41. Au niveau des services délocalisés, les orientations nationales de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes sont déclinées par les directeurs régionaux aux droits des femmes et à l'égalité placées auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales, et sur le plan départemental par les délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité. La société civile a fait part au GREVIO de ses craintes liées à la suppression progressive des commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes créées en 1989, et à leur remplacement par des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences aux femmes. Avant cette réforme institutionnelle datant de 2006, les délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité relevaient des commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes et étaient placés sous la responsabilité directe du préfet. Ce positionnement administratif leur conférait une légitimité institutionnelle leur permettant de mobiliser à intervalles réguliers les autorités administratives hautement placées. En étant désormais rattachés administrativement aux Directions départementales de la cohésion sociale, les délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité auraient perdu en visibilité et en capacité d'initiative pour mobiliser les différents partenaires.¹⁸ Le GREVIO s'inquiète des implications possibles de ces développements, qui risquent de réduire le rôle essentiel de coordination de l'État et de creuser davantage les disparités territoriales. Par ailleurs, le GREVIO a constaté l'insuffisance des moyens humains et financiers à disposition des délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité pour permettre à ces derniers de mener à bien leur mission.

42. Dans ce contexte, le GREVIO note avec satisfaction la mesure annoncée par la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations lors de la conclusion du Tour de France de l'égalité le 6 mars 2018 visant la mise en place dans tous les départements de métropole et d'Outre-mer de contrats locaux contre les violences faites aux femmes entre les préfets, les magistrats, les hôpitaux et les associations. Si l'engagement des contrats locaux contre les violences constitue un progrès prometteur dans la remobilisation de l'autorité du préfet et de celle du procureur autour des questions de violence, le GREVIO relève que l'impact à court et long termes de telles mesures devrait faire l'objet d'une évaluation visant à mesurer leur efficacité. S'agissant des moyens à disposition des délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité, le GREVIO prend également bonne note de l'information selon laquelle les autorités resteront attentives à ce que leurs soutiens administratifs soient maintenus et même renforcés dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, au titre de la mutualisation des fonctions supports.

43. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :**

- a. **à renforcer les mécanismes de coopération interinstitutionnelle, en particulier au niveau départemental, en prenant des mesures visant à accroître les moyens humains et financiers à disposition des délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité, ainsi qu'à renforcer leur capacité de mobilisation**

¹⁸ Voir sur ce point page 8 du rapport parallèle conjoint.

des différents acteurs dans tous les différents domaines concernés, tels que la justice, les services répressifs, les services sociaux, etc. ;

- b. à poursuivre l'engagement des contrats locaux contre les violences faites aux femmes sur la base d'une évaluation attentive de leur impact en termes d'efficacité de la coopération interinstitutionnelle, y compris avec les organisations non gouvernementales.**

B. Ressources financières (article 8)

44. Il n'existe pas en France de document unique recensant l'ensemble des montants alloués spécifiquement aux politiques de prévention des violences faites aux femmes et de lutte contre ces violences. Partant, une estimation de ces montants n'est possible qu'à partir de l'analyse de plusieurs documents. Parmi ceux-ci figurent les projets annuels de performance (documents budgétaires annexés au projet de loi de finances proposé chaque année par le gouvernement au parlement), qui exposent, par programme budgétaire, les actions prévues et les montants correspondants. Des différents programmes, le « Programme 137 : égalité entre les femmes et les hommes », géré par le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations est celui qui concentre le plus d'actions relevant du domaine de la prévention des violences. En outre, le Document de politique transversale relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes répertorie les contributions des différents ministères aux politiques d'égalité au titre de plusieurs programmes budgétaires. Des données budgétaires sont également disponibles en lien avec les budgets annoncés pour la mise en œuvre des différents plans triennaux interministériels de lutte contre les violences. À ces chiffres doivent également s'ajouter les subventions émanant des collectivités territoriales.

45. De prime abord, le GREVIO se félicite de ce qu'une analyse de ces différents documents met en exergue une hausse d'année en année des montants concernés. Ainsi, à titre exemple, alors qu'en 2014 le montant total exécuté du « Programme 137 : égalité entre les femmes et les hommes » s'élevait à 22,9 millions d'euros, il atteint près de 30 millions d'euros programmés pour 2019. De même, le GREVIO salue la volonté affichée de renforcer les moyens de lutter contre les violences au titre des derniers plans interministériels dont le budget a plus que doublé¹⁹, ainsi que l'information selon laquelle les financements accordés en 2018 aux associations nationales et locales spécialisées auraient connu une hausse de 21,3% et 20% respectivement. Plus globalement, selon les autorités, ce sont 530 millions d'euros, votés dans le projet de loi de finances, qui seront attribués aux politiques publiques d'égalité entre les femmes et les hommes en 2019, contre 420 millions en 2018.

46. Le GREVIO relève toutefois qu'il n'est pas aisé, sur la base des documents précités, de comprendre et de vérifier dans le temps les montants des ressources affectées aux violences faites aux femmes et la manière dont elles sont utilisées. Le GREVIO note positivement à ce sujet que le dernier document de politique transversale « Politique d'égalité » annexé au projet de loi finances de 2019 donne des précisions sur le budget alloué par certains programmes aux actions liées au 5^e plan interministériel. Cependant, d'autres programmes prennent en charge un certain nombre de ces actions sans qu'il soit possible d'isoler l'investissement financier dédié spécifiquement à ces actions : il s'agit notamment des programmes gérés par le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice et le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. Des difficultés persistent également s'agissant de l'identification des montants des contributions des collectivités locales. Le manque de transparence du budget alloué à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes a d'ailleurs été souligné à plusieurs reprises dans des rapports d'évaluation des politiques.

¹⁹ Alors que le budget du 4^e plan s'élevait à 66 millions d'euros, il est passé à 125 millions d'euros sous le 5^e plan.

47. Pendant son évaluation, le GREVIO a pu constater l'insuffisance des moyens financiers mobilisés et plusieurs sections du présent rapport illustrent la façon dont cela fait obstacle à la capacité des services publics de soutien généraux et les services de soutien spécialisés de mener à bien leurs missions. Le milieu associatif et les services spécialisés pour femmes victimes sont particulièrement affectés par l'insuffisance des financements. Certaines organisations non gouvernementales assurent leur financement au moyen de conventions pluriannuelles dans le cadre d'un accord de partenariat avec le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations. Toutefois, ces conventions sont rares et le financement ne porte que sur une période de trois ans. Les associations que le GREVIO a rencontré lui ont relaté qu'au niveau décentralisé, le financement émanant des collectivités territoriales n'est pas non plus pérennisé puisqu'il a tendance à fluctuer en fonction de la volonté politique. De nombreuses associations, qui n'arrivent pas à obtenir de financement durable, se tournent vers des fonds privés, lesquels sont également très limités. Par ailleurs, la fragmentation des crédits entre les différents financeurs contraint les associations à remplir une multitude de dossiers de demande de subventions en y consacrant un temps considérable au détriment de l'action sur le terrain. Dans un contexte où la demande pour les services des associations spécialisées sur les droits des femmes ne fait qu'augmenter, celles-ci se trouvent parfois dans l'obligation de réduire leurs activités, ou encore d'opérer sur la base du bénévolat. Ce manque de moyens se fait particulièrement sentir dans le domaine de l'hébergement d'urgence et à long terme destiné aux femmes victimes de violences conjugales. Le GREVIO note que le manque de prévisibilité des financements publics est tel qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, pour les associations nationales et locales d'élaborer des nouveaux projets et de développer des stratégies de long terme. Qui plus est, pendant la visite d'évaluation du GREVIO, plusieurs acteurs de terrain ont mentionné la perte de priorisation des politiques de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes au profit d'initiatives menées pour d'autres causes, notamment la lutte contre la radicalisation.

48. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant:

- a. à accroître le budget dédié tant au niveau central qu'au niveau local à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, y inclus le budget des dispositifs institutionnels spécifiques aux violences, tout en renforçant l'évaluation des moyens financiers nécessaires à cette fin ;**
- b. à soutenir davantage l'action des associations spécialisées dans la prévention et la lutte des violences faites aux femmes, en leur octroyant des possibilités de financement stables et pérennes à hauteur des besoins estimés, en simplifiant les procédures de financement notamment par le biais d'une plus grande lisibilité budgétaire et en réservant à ces associations spécialisées des sources de financement qui leur soient exclusivement dédiées ;**
- c. à intensifier les efforts de suivi des budgets réellement exécutés et d'évaluation des progrès accomplis, notamment au moyen de la budgétisation sensible aux questions de genre.**

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

49. En France, les organisations non gouvernementales, et les associations spécialisées de femmes en particulier, jouent un rôle pivot dans la mise en œuvre pratique des mesures de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes. Elles disposent d'une véritable expertise de terrain leur permettant d'offrir un vaste spectre de services englobant, notamment, une permanence téléphonique, l'écoute, l'accueil, l'hébergement ou l'accompagnement des femmes victimes de violences. Elles mènent aussi des actions de sensibilisation du grand public ou de formation des professionnels et professionnelles. Sur le plan législatif, elles se mobilisent pour contribuer au renforcement du cadre juridique en matière des violences faites aux femmes au moyen d'un plaidoyer

auprès des pouvoirs publics. Grâce à leur persévérance constante, elles ont réussi à s'imposer comme des actrices essentielles de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes.

50. Sur le plan institutionnel, différentes formes de coopération des organisations non gouvernementales avec les organismes publics existent. Un accord de partenariat signé le 10 décembre 2013 prévoit la coopération des acteurs étatiques avec un réseau composé de huit associations œuvrant dans le domaine des violences faites aux femmes. Cet accord vise à développer une collaboration, notamment en termes de formation et d'outils partagés, entre les différentes structures des associations signataires, lesquelles sont soutenues financièrement dans le cadre de conventions pluriannuelles sur une période de trois ans. En outre, les représentants des associations spécialisées de femmes participent à des réunions trimestrielles organisées par le SDFE. En parallèle, ils entretiennent un dialogue avec des instances indépendantes consultatives, telles que le HCE en amont de l'évaluation du plan interministériel, ou encore la CNCDH dans le cadre d'études et d'avis rendus sur des thèmes spécifiques. Plus récemment, l'organisation du Grenelle des violences conjugales a constitué un moment fort d'ouverture et de dialogue entre les autorités et les associations spécialisées. Le GREVIO constate que ces différentes mesures traduisent une véritable prise de conscience du fait que les organisations non gouvernementales et la société civile constituent des partenaires incontournables de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes.

51. Néanmoins, les associations consultées dans le cadre du processus d'évaluation du GREVIO indiquent que les opportunités d'échanges avec les services de l'État pourraient être renforcées en donnant des moyens adéquats au SDFE. Au niveau des collectivités territoriales, la régularité des réunions avec les délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes varie en fonction du degré d'effectivité de la coordination locale ainsi que des priorités politiques.

52. Le GREVIO relève que cet état de fait impacte en particulier les associations spécialisées ayant développé un savoir-faire et une expertise de terrain poussés sur les questions de violences faites aux femmes. De nombreuses associations spécialisées ont relaté au GREVIO leurs craintes du fait que les autorités publiques auraient de plus en plus tendance à privilégier la collaboration avec les organisations de type « généraliste » ou à considérer que des dispositifs de droit commun peuvent suffire à répondre aux besoins des victimes. Le GREVIO est préoccupé par cette évolution et estime que la reconnaissance du rôle joué par les associations spécialisées dans la promotion et la défense des droits humains des femmes, ainsi que de la valeur sociale et économique de leurs activités, est un critère décisif pour évaluer l'alignement des politiques publiques avec les exigences de l'article 9 de la Convention d'Istanbul.

53. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :

- a. **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 œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes, en particulier les associations spécialisées œuvrant dans ce domaine ;**
- b. **à renforcer leur soutien, y compris économique, aux associations spécialisées dans les questions de violences faites aux femmes et à l'ensemble des leurs services, en reconnaissance le fait qu'une réponse institutionnelle effective aux violences n'est possible que grâce à leur mobilisation aux côtés des services de l'État et des collectivités territoriales.**

D. Organe de coordination (article 10)

54. L'organe de coordination désigné par les autorités françaises conformément à l'article 10 de la Convention d'Istanbul est le SDFE de la DGCS, placé sous l'autorité du secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations en tant qu'organe de coordination. Le SDFE est composé de 30 agents au niveau central et de 137 agents au niveau du réseau délocalisé dédié. Selon le rapport étatique, le budget annuel qui lui est alloué pour l'ensemble des activités de son ressort au titre du « Programme 137 : égalité entre les femmes et les hommes », évoqué ci-dessus, s'élève à 29,9 millions d'euros.

55. Le GREVIO relève que le positionnement administratif du SDFE ne lui confère pas une autorité de coordination au sens propre au niveau interministériel. En effet, le décret et l'arrêté du 25 janvier 2010 ayant procédé à la création de la DGCS, qui fixent l'organisation actuelle du SDFE et qui énoncent ses missions et responsabilités, ne lui reconnaissent aucune autorité particulière en ce sens. Selon le décret, le SDFE est chargé d'exercer ses responsabilités « en liaison avec les directions du ministère et celles des autres départements ministériels concernés » ; selon l'arrêté, « il pilote et anime l'action interministérielle en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes ». Le directeur général de la Cohésion sociale, quant à lui, est chargé de s'assurer de la prise en compte des politiques d'égalité par l'ensemble des ministères en sa qualité de délégué interministériel, alors que, s'agissant des violences faites aux femmes, la mission du secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations consiste à contribuer à l'élaboration de politiques et à veiller à leur application.

56. Au niveau local, la fonction de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes est assurée par des délégués et déléguées régionaux et départementaux aux droits des femmes et à l'égalité. Dans ce contexte, ils exercent une mission d'animation et de coordination d'un réseau d'acteurs institutionnels et associatifs locaux. Ce réseau inclut, notamment, des référents départementaux et référentes départementales « violences faites aux femmes ». L'intervention des référents et référentes s'articule autour de la victime de violences, dans le cadre d'un réseau d'acteurs de terrain. À ce titre, ces référents et référentes ont pour mission de faciliter les démarches des femmes victimes de violences en mettant en synergie tous les acteurs, aussi bien institutionnels qu'associatifs, susceptibles d'intervenir dans le parcours visant à sortir de ces situations de violence. Leur rôle consiste également à fluidifier les réseaux d'acteurs en zone urbaine et d'en développer dans les zones rurales. Le GREVIO se félicite du rôle clé joué par les acteurs du réseau délocalisé, en particulier les référents et référentes, dans le maintien du maillage territorial, pour apporter une réponse plus efficace au processus de prise en charge des femmes victimes, du repérage de ces femmes jusqu'à leur retour à l'autonomie.

57. Le GREVIO observe, toutefois, un certain nombre de faiblesses au niveau de la mission de coordination assurée à l'échelon local par les services délocalisés, ainsi que l'illustre la section précédente de ce rapport dédiée aux politiques globales et coordonnées (article 7). Les difficultés sont principalement liées à une insuffisance de moyens humains et financiers dont disposent le SDFE et en conséquence les délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes pour assumer correctement leurs obligations. En outre, leur nouveau positionnement administratif, dissocié de la hiérarchie directe du préfet du département, a également fragilisé leur pouvoir de mobilisation par rapport aux différents acteurs institutionnels. Le GREVIO a également relevé le manque de financements pérennes pour les référents et référentes.

58. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :

- a. **à s'assurer que l'organe national désigné au titre de l'article 10 de la convention dispose d'un mandat effectif et d'un pouvoir fort de coordination nationale des mesures et politiques de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, dans tous les domaines d'intervention de l'action gouvernementale et entre tous les ministères et les institutions concernés ;**
- b. **à renforcer la coordination et le soutien des politiques au niveau des services délocalisés sur l'ensemble du territoire,**

en veillant à ce que l'organe de coordination et son réseau délocalisé disposent des moyens humains et financiers appropriés pour mener à bien leur mission.

59. Le GREVIO salue le fait qu'en France l'évaluation des politiques en matière des violences faites aux femmes relève d'un organe indépendant reconnu pour son expertise et autorité en la matière, le HCE. En tant qu'instance associant les administrations et le secteur associatif, le HCE est positionné de manière à assurer une évaluation globale et indépendante, concernant aussi bien le cadre juridique que les actions prévues dans les plans interministériels successifs. Le GREVIO considère que les travaux du HCE représentent un vrai atout pour les autorités leur permettant d'aiguiller et de soutenir les politiques en matière d'égalité femmes-hommes et de violences faites aux femmes. Il apprécie que les autorités françaises reconnaissent que l'évaluation des politiques et la participation de représentants d'ONG à ce processus est un moyen essentiel d'assurer l'élaboration de politiques fondées sur des données objectives, conformément aux exigences de la convention.

60. La mission de coordination de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données relève de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), créée en 2013 sous l'égide du secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations. Le GREVIO apprécie le fait qu'en France, un organe dédié soit responsable de la collecte, analyse et diffusion des données, ce qui témoigne de ce que les autorités reconnaissent la centralité de cette fonction aux fins de la coordination des politiques. La MIPROF est également en charge de l'élaboration d'un plan national de formation de tous les professionnels et professionnelles susceptibles d'être en contact avec des victimes²⁰. Bien que l'activité de la MIPROF en matière de formation poursuive une mission fédératrice de soutien du travail en partenariat, surtout à l'échelle territoriale, ses compétences dans le domaine des violences faites aux femmes restent circonscrites et ne sont pas de nature à remédier aux insuffisances des mécanismes de coordination relevés plus haut. Par ailleurs, le GREVIO prend note de ce que plusieurs sources appellent à renforcer les ressources humaines et financières de la MIPROF de manière à élargir et à accroître l'impact de ses travaux, dont la haute qualité fait l'objet d'un consensus unanime²¹.

61. Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre leur soutien aux travaux de l'organe d'évaluation des politiques en matière de violences faites aux femmes (le Haut Conseil à l'Égalité) et à l'organe en charge de coordonner la collecte des données dans ce domaine (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains), en veillant à leur allouer les moyens humains et financiers nécessaires au développement de leurs missions.

²⁰ Le rôle de la MIPROF dans la mise en œuvre par la France de l'article 15 de la convention en matière de formation est examiné plus en avant dans ce rapport (chapitre II).

²¹ Voir CEDEF, « Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques », *op. cit.*, p. 8 ; et HCE, « Où est l'argent contre les violences faites aux femmes », 2018, p. 38.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte des données administratives

62. En France, la MIPROF a un rôle d'observatoire national des violences faites aux femmes. Dans le cadre de cette mission, la MIPROF anime un partenariat étroit mis en œuvre par le biais d'un groupe de travail dédié aux statistiques relatives aux violences faites aux femmes. Ce groupe de travail regroupe les services statistiques de différents ministères (notamment le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice) et des institutions statistiques et de recherche. Il se réunit régulièrement tous les trois à quatre mois et transmet les données collectées à l'observatoire national qui les publie chaque année à l'occasion du 25 novembre dans « La lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes » accessible en ligne. Les chiffres émanant de différents ministères sont ainsi compilés dans un même document. Le GREVIO félicite les autorités françaises pour ces initiatives, qui sont cruciales pour assurer l'élaboration de politiques fondées sur des données objectives, conformément à l'exigence de l'article 11 de la convention.

63. Le GREVIO se félicite de l'impulsion donnée par le groupe de travail piloté par la MIPROF aux différents services ministériels dans leur travail de collecte des données. Ces derniers produisent depuis 2013 de façon régulière des données spécifiques sur les violences faites aux femmes, tout en veillant à mettre à jour la qualité statistique avec les standards exigés par la MIPROF. Cette actualisation permanente permet ainsi de remédier aux lacunes méthodologiques dans la collecte des données. En outre, le GREVIO note avec satisfaction la création d'observatoires territoriaux, tels que l'Observatoire régional des violences faites aux femmes en Île-de-France – le seul observatoire opérant à l'échelle régionale –, qui contribuent à l'amélioration des connaissances quantitative et qualitative sur les violences faites aux femmes au niveau territorial sous la coordination de la MIPROF.

64. Le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), créé en 2014 au sein du ministère de l'Intérieur, assure la centralisation, le contrôle, le traitement et la diffusion des données relatives à la criminalité et à la délinquance enregistrées par les services de police et de gendarmerie, ainsi que la co-maîtrise d'ouvrage de l'enquête annuelle de victimation « Cadre de vie et sécurité » aux côtés de l'Institut national des études statistiques et économiques (INSEE) et de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONRDP). Les données portant sur les violences faites aux femmes sont synthétisées dans la « Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes » publiée par la MIPROF. Les services répressifs français enregistrent les données relatives à tous les incidents qui leur sont signalés à la suite d'une plainte déposée par la victime, un délit flagrant, une dénonciation ou encore à leur propre initiative. Elles sont collectées sur la base des définitions d'infractions définies dans le Code pénal français complétées par des informations renseignées au moment de l'enregistrement de la procédure comme lien entre la victime et l'auteur de l'infraction.

65. Le GREVIO note avec satisfaction les efforts déployés dans le nouveau système d'information pour ventiler les données en fonction du type de violences subies, du sexe et âge de la victime et de l'auteur, de la relation entre ces derniers et de la localisation géographique de la commission des faits.

66. La collecte des données par le ministère de la Justice s'organise principalement autour du système d'informations décisionnelles, lequel permet de suivre le traitement pénal des affaires dès l'ouverture du dossier au parquet, et le casier judiciaire national, qui est un recueil des décisions de condamnations. Elles sont synthétisées depuis novembre 2017 dans la lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes. La collecte se fait à partir des différents délits et crimes tels qu'ils sont définis dans le Code pénal.

67. Toutefois, il convient de noter que les catégories d'infractions retenues pour les statistiques des services répressifs ne correspondent pas à celles des services de la justice. Ces incompatibilités méthodologiques font d'emblée obstacle au suivi statistique de l'acheminement procédural des différentes démarches judiciaires démarrant avec la saisine des services répressifs et se poursuivant au niveau du parquet dans le cadre du traitement des plaintes pénales. Depuis 2016, les services statistiques ministériels de la sécurité intérieure et de la justice ont engagé des travaux importants pour articuler avec les catégories usuelles du droit, les NATINF (NATure d'INFraction) et de la statistique française la Classification internationale des infractions à des fins statistiques (International classification of crimes for statistical purposes, ICSS). Le GREVIO prend note avec satisfaction de l'information selon laquelle l'implémentation de cette nomenclature devrait permettre à terme la production de données statistiques harmonisées. Le GREVIO rappelle que la convention exige que la collecte de données produise des données représentatives et comparables afin d'orienter les politiques,²² ce qui implique que les données administratives compilées par différents organismes (par exemple, les services répressifs, les procureurs, les juges) devraient utiliser les mêmes définitions et unités de mesure.²³ Par ailleurs, le GREVIO note qu'afin de rendre plus complète l'analyse du suivi judiciaire des affaires portées à la connaissance des services répressifs il conviendrait de disposer de données chiffrées concernant les poursuites pénales selon qu'elles aient été déclenchées après une plainte de la victime, une simple main courante, un procès-verbal de renseignement judiciaire ou encore un signalement de l'administration.

68. Les données émanant des services judiciaires se focalisent sur les informations concernant l'auteur et ne couvrent pas systématiquement le sexe, l'âge de la victime ou sa relation avec l'auteur. Le sexe et l'âge des victimes ne sont disponibles que depuis quelques années dans les outils de gestion des affaires. L'ensemble de ces informations ne sont, cependant, pas disponibles à tous les stades de la procédure. Ils le sont au stade de l'enregistrement de l'affaire, ou de son orientation par le parquet. Au stade du jugement, ces informations ne sont disponibles que pour les juridictions correctionnelles de première instance. Les cours d'appel et d'assises ne sont pas encore équipées du logiciel qui permet de disposer des informations concernant l'âge et le sexe de la victime. Les autorités ont toutefois informé le GREVIO que l'implantation progressive de cet outil dans ces juridictions devraient les permettre d'en disposer prochainement. En l'état, le défaut de telles données sexuées, aussi bien sur les auteurs que sur les victimes, constitue un obstacle à la visibilité des violences faites aux femmes. S'agissant de la nature des relations entre auteurs et victimes, celle-ci n'est connue que si cet élément caractérise une infraction spécifique ou aggrave une infraction (par exemple, dans le cas d'inceste, violence par conjoint, concubin ou partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité).

69. Une autre lacune provient de l'usage de nomenclatures différentes pour recueillir les données sur l'activité des parquets et celles concernant les condamnations. En effet, les premières sont classifiées en fonction de la nature de l'affaire, regroupant sous une même catégorie plusieurs infractions. Les violences conjugales relèvent, en l'occurrence, de la catégorie d'affaires concernant des « violences entre partenaires », qui n'inclut pas toutes les formes de violences conjugales, à savoir le viol, les agressions sexuelles, les homicides volontaires, la menace et le harcèlement. Quant aux données portant sur les condamnations, l'étendue des infractions prises en compte pour qualifier les violences entre partenaires est plus extensive, et les données sont ventilées par type d'infraction. Les autorités ont informé le GREVIO qu'au moment de l'enregistrement de l'affaire, il est fréquent qu'une qualification précise des faits ne soit pas encore donnée par le magistrat et qu'à ce stade, seule la nature de l'affaire (nomenclature NATAFF) est renseignée sur la base des faits qualifiés par les services d'enquête. La qualification précise et l'enregistrement de la nature de l'infraction (NATINF) n'interviennent obligatoirement qu'en cas d'engagement des poursuites et permettent des statistiques plus précises sur la réponse pénale. Le GREVIO note cependant que l'absence de critères

²² Voir paragraphe 74 du rapport explicatif de la convention.

²³ Voir Assurer la collecte de données et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : Article 11 de la Convention d'Istanbul, Conseil de l'Europe, 2016.

méthodologiques uniformes dans le recueil statistique des services judiciaires constitue un obstacle supplémentaire au suivi des affaires à travers les différentes étapes de la procédure judiciaire.

70. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :

- a. **à harmoniser les catégories d'infractions retenues pour les statistiques des services répressifs et des services de la justice de façon à assurer une reconstitution de la chaîne pénale ;**
- b. **à assurer la désagrégation des données collectées par les services judiciaires en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'auteur, ainsi que de la nature de leur relation ;**
- c. **à veiller à ce que des catégories uniformes d'infraction soient utilisées par les différents intervenants au sein des services judiciaires ;**
- d. **à utiliser les modèles de données ainsi améliorés pour évaluer l'efficacité de la réponse institutionnelle à toutes les formes de violences faites aux des femmes qui relèvent du champs d'application de la convention et analyser les taux de condamnation pour les différentes infractions au Code pénal français liées aux violences faite aux femmes ;**
- e. **à assurer la publicité des résultats de ces évaluations, par exemple en les incluant dans les rapports de l'Observatoire national des violences faites aux femmes.**

71. Une exploitation statistique du répertoire général civil (RGC), qui intègre le logiciel de gestion des procédures civiles des tribunaux de grande instance (TGI), permet d'établir le nombre de demandes et de décisions en matière d'ordonnances de protection, ainsi que la nature de ces décisions. Les données peuvent être ventilées selon le type (TGI ou cour d'appel) et la localisation de la juridiction de jugement. Ces données sont publiées – sans localisation – dans l'ouvrage annuel Références statistiques justice (chapitre 1.5), disponible sur le site Internet du ministère de la justice. Dans leur rapport au GREVIO, les autorités françaises ont fourni des données concernant le nombre de demandes d'ordonnances de protection dans le cadre de violences conjugales et de menace de mariage forcé entre 2011 et 2016, ainsi que le nombre d'ordonnances de protection rejetées et délivrées, soit *ex officio*, soit sur demande, pour les années 2016 et 2017.

72. Le GREVIO a été informé qu'une enquête a été réalisée en 2017 sur les décisions d'ordonnance de protection rendues en 2016. Elle a donné lieu en septembre 2019 à la publication d'une étude statistique (Infostat Justice n°171) qui s'est attachée à analyser chaque décision rendue, les délais, les motifs de rejet, le profil des demandeurs et des défendeurs, la présence d'enfants communs ou non, les mesures demandées et accordées, ainsi que les antécédents du défendeur. Suite à l'exploitation de ces données, le ministère de la justice a rédigé un « guide pratique de l'ordonnance de protection » qu'il a publié sur son site internet et largement diffusé pour mieux faire connaître ce dispositif de protection. À l'aune des résultats de cette étude qui montrent que ce dispositif civil de protection reste encore relativement méconnu, avec un nombre de demandes d'ordonnances de protection très en deçà des affaires de violences conjugales traitées par les juridictions pénales, le GREVIO estime que des statistiques pointues devraient être collectées et régulièrement analysées concernant les délais dans lesquels les ordonnances sont délivrées et les motifs de rejet, les violations des ordonnances de protection par les auteurs de violences et les sanctions imposées à la suite de ces violations. En suggérant ce dernier point, le GREVIO rappelle les données provenant d'autres pays selon lesquelles le non-respect des ordonnances de protection peut être considéré comme un facteur de risque de manifestations graves de violence, notamment le meurtre d'une femme.

73. Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant la collecte et l'analyse régulière des données dans le secteur de la justice civile concernant les ordonnances de protection, en prenant en compte des indicateurs tels que les délais dans lesquels les ordonnances sont accordées, les motifs de rejet, les taux de violences alléguées commises sur la seule personne du demandeur et sur les personnes du demandeur et de ses enfants, les violations des ordonnances de protection ainsi que les sanctions infligées à la suite de ces violations.

74. Les services hospitaliers, tels que les services d'urgence ou de traumatologie, auxquelles les femmes victimes de violence ont recours, développent des données fondées sur une codification des actes médicaux, ne permettant pas de déceler leurs causes. Des données en provenance des services de santé n'ont toutefois pas été communiquées au cours de l'évaluation du GREVIO. Celui-ci relève que la disponibilité d'informations sur le nombre de victimes identifiées et soignées par les professionnels et professionnelles de santé serait nécessaire pour que les autorités puissent évaluer l'impact et la performance des services de santé.

75. Le GREVIO encourage les autorités françaises à développer la collecte des données par les services de santé concernant les femmes victimes des différentes formes de violence couvertes par la convention.

76. La Convention d'Istanbul pose le principe que les enfants doivent être considérés comme des victimes du fait d'être témoins des actes de violence envers leur mère. En France, les données administratives collectées en matière de protection à l'enfance sont mises en cohérence par l'Observatoire national de protection à l'enfance. Celui-ci se fonde, entre autres, sur les données portant sur les crimes et délits enregistrés par les services de police ou de gendarmerie issues du SSMSI, ainsi que sur les données relatives aux signalements d'enfants victimes récoltées par les Cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP). Des statistiques annuelles sont également issues du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED), communément appelé « 119 – Allô enfance en danger ». À titre d'exemple, le rapport étatique relate que, en 2016, 25 enfants ont été tués dans le cadre de violences au sein du couple, dont neuf mineurs décédés en même temps que leur mère et 16 en raison de « séparations difficiles ou de conflits de couples ».

77. Si le fait de disposer de ces chiffres représente une réelle avancée, le GREVIO note que leur fiabilité pourrait être améliorée selon plusieurs axes de progression. En premier lieu, le SSMSI n'enregistre pas l'intégralité des décès d'enfants, certains étant directement signalés aux services hospitaliers ou judiciaires. En outre, les CRIP opèrent selon des modalités variables d'un département à l'autre²⁴ et des informations préoccupantes concernant des mineures à risque de mutilations sexuelles féminines font défaut²⁵. Par ailleurs, les éléments d'informations contextuels appliqués par le SNATED, qui ne distinguent pas nettement les cas de violences des cas de conflits sans violence, pourraient prêter à confusion et se traduire par des données qui ne reflètent pas l'ampleur réelle du phénomène de violences.

78. Le GREVIO encourage les autorités françaises à développer la collecte de données relatives aux enfants victimes et témoins des violences couvertes par la Convention d'Istanbul.

²⁴ Voir le rapport du COFRAGE au GREVIO, p. 8 et 9.

²⁵ Voir le rapport parallèle conjoint remis au GREVIO par les associations Equipop, Excision, parlons-en ! et le End FGM European network, p. 8 et 9.

2. Enquêtes fondées sur la population

79. Le GREVIO observe avec satisfaction que plusieurs enquêtes nationales fondées sur la population ont été menées en France sur le phénomène des violences. L'enquête nationale sur les violences faites aux femmes en France (ENVEFF) a été la première initiative statistique d'envergure réalisée en l'an 2000 sur le thème des violences faites aux femmes. Son objectif était de cerner l'ampleur du phénomène dans toutes ses dimensions, en évaluant la fréquence des divers types de violences subies par les femmes d'âge adulte dans différents cadres de vie : dans l'espace public, au travail ou au sein du couple. Différentes formes de violences, verbales, psychologiques, physiques et sexuelles ont été prises en compte. L'enquête a permis de révéler, d'une part, le caractère omniprésent des violences faites aux femmes dans tous les milieux sociaux et de toutes les tranches d'âge, et d'autre part, le silence qui recouvrait ces violences. Elle a, en outre, mis en exergue le poids des violences psychologiques et l'existence du viol conjugal.

80. L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONRDP) et l'Institut national des études statistiques et économiques (INSEE), ainsi que le Service Statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI, créé en 2014) réalisent également depuis 2007 une enquête annuelle nommée « Cadre de vie et sécurité » qui mesure, de manière générale, les atteintes aux personnes et aux biens, sans se cantonner aux violences faites aux femmes.

81. Plus récemment, l'Institut national des études démographiques (INED) a lancé en 2015 une enquête quantitative de grande envergure dénommée « Violences et rapports de genre : contextes et conséquences des violences subies par les femmes et par les hommes » (VIRAGE), dont les premiers résultats ont été publiés en 2016. Cette nouvelle enquête mesure l'expérience des personnes victimes de violences dans le couple, au travail et/ou dans les études, dans la famille et dans l'espace public. Les différentes formes de violences y sont abordées : psychologiques, verbales, physiques et sexuelles, récentes ou ayant eu lieu dans le passé, y compris pendant l'enfance.

82. Tout en saluant les efforts et moyens considérables investis que révèlent l'enquête ENVEFF et l'enquête VIRAGE susmentionnées, le GREVIO constate que chacune de ces initiatives possède ses propres méthodologie et échantillon de population, ainsi que des objectifs différents. Le défaut d'harmonisation entre les méthodologies utilisées est susceptible de faire obstacle au développement d'analyses comparées mesurant les évolutions dans le temps. Le GREVIO rappelle, en outre, que l'inclusion des hommes dans l'enquête VIRAGE ne devrait pas se faire aux dépens d'une approche de genre au phénomène des violences faites aux femmes. Par ailleurs, les associations spécialisées ont relaté au GREVIO que le degré de leur implication dans la préparation de l'enquête VIRAGE n'a pas été à la hauteur de leur contribution à l'enquête ENVEFF. Un aperçu des résultats de ces enquêtes est fourni aux chapitres V et VI de ce rapport.

83. Le GREVIO invite les autorités françaises à continuer à mener des enquêtes de prévalence des violences faites aux femmes à intervalles réguliers et en étroite collaboration avec les associations spécialisées, en gardant à l'esprit le fait qu'elles devraient être conduites selon des méthodologies similaires, s'appuyer sur une approche de genre et viser à mesurer les évolutions dans le temps.

84. Les autorités ont fait savoir au GREVIO qu'elles avaient décidé de répondre à l'appel à projet publié en mars 2019 par la Commission européenne en vue de conduire en France en 2021 l'enquête sur les violences fondées sur le genre développée par Eurostat. Le GREVIO félicite les autorités pour cette nouvelle preuve de leur volonté de constamment perfectionner leurs connaissances de la réalité que recouvre la violence à l'égard des femmes en France et d'élaborer des mesures solides, reposant sur des données probantes.

3. Recherche

85. Le GREVIO se félicite du soutien apporté par les autorités françaises à la recherche dans les domaines relatifs aux formes de violences couvertes par la convention, tel que cela est illustré par les études de grande envergure mentionnées dans le rapport étatique. Le GREVIO note que le champ des recherches sur les violences faites aux femmes s'organise autour de nombreuses structures très diversifiées. Les études menées par les autorités administratives indépendantes, telles que le HCE ou la CNCDH, sur des sujets ad hoc permettent de mettre en lumière les problèmes spécifiques affectant les femmes victimes de violence. Les milieux académiques et associatifs jouent également un rôle important dans le développement des recherches en France. Le GREVIO tient également à mentionner les recherches menées ou financées par les sections dédiées du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur. Cette diversité souligne le dynamisme des études menées dans le domaine des violences faites aux femmes. Les instances concernées pourraient vouloir s'inspirer du présent rapport pour identifier des thématiques se prêtant à des recherches complémentaires.

III. Prévention

86. Ce chapitre comprend un certain nombre d'obligations générales et plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Il s'agit notamment de mesures préventives précoces comme la promotion de changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes, et l'éradication des préjugés et des stéréotypes de genre, et de mesures visant à impliquer toute la société, y compris les hommes et les garçons, dans le but de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et de prévenir la violence à l'égard des femmes. Il s'agit également de mesures préventives plus spécifiques telles que la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels et professionnelles, l'éducation dans les établissements scolaires et dans d'autres cadres et, dernier point mais non le moindre, les programmes s'adressant aux auteurs et visant à empêcher une nouvelle victimisation.

A. Sensibilisation (article 13)

87. En France, les activités de sensibilisation se sont systématisées ces dernières deux décennies et se poursuivent chaque année dans le cadre des actions mises en place par les différents plans interministériels. En application du 5^e plan interministériel, une campagne nationale de sensibilisation contre le harcèlement sexiste et les violences sexuelles dans les transports en commun menée en 2015 a permis d'informer le grand public sur les comportements inacceptables et de donner les clés d'actions et de réactions face à ces situations. D'autres campagnes axées sur les violences sexuelles ont été organisées au courant de l'année 2017. Par ailleurs, dans le cadre du grand plan inédit du gouvernement contre les violences conjugales annoncé le 1^{er} octobre 2018, une campagne télévisée de grande envergure a été lancée en direction des témoins, sous le mot d'ordre #nerienlaisserpasser. Accompagnée d'un important volet lié aux réseaux sociaux, cette campagne est d'une ampleur et d'un budget sans précédent, les autorités ayant annoncé vouloir y consacrer une enveloppe de 4 millions d'euros. Plus récemment, cette action de communication s'est poursuivie dans le cadre du Grenelle des violences conjugales.

88. Le GREVIO salue les efforts déployés visant à renforcer la visibilité des violences faites aux femmes et reconnaît l'existence d'une véritable volonté politique tendant à accroître la prise de conscience sociétale du phénomène qui a conduit à des résultats tangibles. Lors de l'étude sur la prévalence de la violence à l'égard des femmes dans tous les États membres de l'Union européenne, menée par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) en 2014, il est apparu que 70 % des femmes interrogées en France avaient récemment vu ou entendu une campagne de sensibilisation (la moyenne étant de 50 %) ²⁶.

89. L'article 13 de la convention rappelle l'importance du fait que l'action gouvernementale dans le domaine de la sensibilisation soit accompagnée d'une forte implication de la société civile et des ONG, en particulier les organisations de femmes travaillant dans le domaine de la protection et du soutien des victimes de violences. En France, ces organisations accomplissent depuis longtemps un travail considérable visant à sensibiliser le grand public, aux plans local et national. Leur capacité de mailler le territoire et d'adresser des publics ciblés en fonction de leur spécialité représente un puissant atout afin d'atteindre le plus grand nombre de citoyens possibles.

90. Le GREVIO prend bonne note du fait que l'action des associations en ce domaine bénéficie du soutien des autorités, notamment par l'intermédiaire d'une contribution à leurs actions de prévention et de sensibilisation à destination des professionnels, des jeunes et plus largement du grand public. Après la Fédération Nationale Solidarité Femmes en 2018, le Premier ministre a attribué le 2 avril 2019 le label Grande cause nationale pour 2019 au Collectif Prévenir et Protéger. L'attribution

²⁶ Voir aussi Commission européenne, « [Special Eurobarometer 344](#) », 2010, p. 93 : le niveau moyen de sensibilisation en France a augmenté de 20 points de pourcentage en dix ans en atteignant 68 % en 2017.

du label Grande cause nationale accorde le droit à ce collectif d'obtenir des diffusions gratuites de sa campagne de communication et d'information sur les radios et les télévisions publiques. Cela étant, les représentants des associations que le GREVIO a rencontrés lors de la visite d'évaluation observent que leurs initiatives dans le domaine de la sensibilisation sont les premières à être touchées par les restrictions budgétaires. Ce constat vaut également pour les associations spécialisées ayant développé auprès des jeunes des actions de prévention des comportements et des violences sexistes. Ces associations ont relaté au GREVIO ne plus être à même de poursuivre leur intervention auprès des jeunes dans les écoles en raison de la réduction des financements dédiés.

91. Le GREVIO observe que certaines thématiques liées aux violences faites aux femmes restent relativement peu traitées dans les campagnes de sensibilisation et méconnues du public, telles que les violences psychologiques et économiques ainsi que le phénomène de l'emprise subie par les femmes victimes de violences conjugales. D'autres domaines où des efforts soutenus sur le plan de la sensibilisation restent nécessaires incluent notamment : la persistante tolérance sociétale du viol et son déni qui met en cause les victimes ; les violences verbales et les cyberviolences à caractère sexuel touchant les jeunes filles ; les conséquences néfastes des violences conjugales sur les enfants témoins de celles-ci, ainsi que les violences touchant certains groupes de femmes à risque de discrimination, telles que les femmes handicapées, les femmes prostituées et les femmes de la communauté LGBT, ainsi que les femmes appartenant à des communautés au sein desquelles des pratiques préjudiciables (mariages forcés, mutilations génitales féminines) persistent.

92. À titre d'observation générale, le GREVIO note également qu'il conviendrait de développer des outils pour mesurer l'impact et le succès des campagnes de sensibilisation, tels que des indicateurs portant sur le nombre estimé de personnes sensibilisées, la progression des connaissances en matière de droits des femmes et l'évolution des comportements socioculturels.

93. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs initiatives de sensibilisation dans le domaine des violences faites aux femmes, en veillant :**

- a. **à impliquer la société civile et les associations spécialisées de femmes œuvrant dans le domaine de toutes les formes de violence faites aux femmes, notamment en leur donnant les moyens de se mobiliser dans des actions de prévention à l'échelle nationale et territoriale ;**
- b. **à étendre le champ d'action de ces initiatives en abordant des sujets peu traités et encore méconnus et/ou incompris du grand public, ainsi que les violences touchant certains groupes de femmes à risque de discrimination ;**
- c. **à poursuivre les activités de sensibilisation en matière de violences sexuelles, notamment le viol, y compris les violences à caractère sexuel touchant les jeunes filles.**

B. Éducation (article 14)

94. En France, les établissements d'enseignement ont l'obligation légale d'assurer une mission d'information des élèves consacrée au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes, à la prévention des préjugés fondés sur le genre et des violences faites aux femmes. Le GREVIO salue le fait que la question de l'égalité femmes-hommes est intégrée de manière transversale au tronc commun des programmes d'enseignement dans le cadre de la littérature, l'histoire, l'enseignement moral et civique, et des sciences de la vie et de la terre. Depuis la rentrée de 2018, des « référents égalité » désignés au sein des établissements scolaires ont pour rôle de sensibiliser les élèves à la question de l'égalité en partenariat avec le milieu associatif et avec l'implication des parents. Malgré ces différentes initiatives, le GREVIO relève que plusieurs sources témoignent de la présence et de l'influence des stéréotypes fondés sur le genre à plusieurs niveaux du système scolaire (pratiques pédagogiques, manuels scolaires et autres supports pédagogiques, orientation et fonctionnement des

instances comme les conseils de classe)²⁷. Le GREVIO rappelle que seule une approche intégrée de l'égalité dans l'éducation est à même de relever ces défis et que le succès d'une telle approche dépend à un haut degré de la sensibilisation des responsables d'établissements et du corps enseignant. Le GREVIO note à ce sujet que, malgré l'existence d'outils spécifiques portés par l'Éducation nationale qui leur sont destinés, la sensibilité des enseignants sur les questions d'égalité est très variable du fait que leur formation sur ces sujets n'est pas obligatoire.

95. L'éducation des élèves à la sexualité est une obligation légale depuis la loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001, qui prévoit au moins trois séances annuelles par groupes d'âge homogène. Dès 2003, une circulaire précisait que ces séances devaient intégrer une triple dimension : biomédicale (axée sur des questions telles que la contraception ou la prévention des infections sexuellement transmissibles et du VIH-sida) ; psychoémotionnelle (concernant les questions d'estime de soi ou de respect mutuel), ainsi que juridique et sociale (focalisant notamment sur les préjugés à l'origine des discriminations et des violences). Malgré ces orientations, des rapports institutionnels ont révélé que l'éducation à la sexualité n'était pas systématique²⁸ et que, quand elle était dispensée, elle restait très orientée vers l'information à caractère sanitaire²⁹. Une nouvelle circulaire du 12 septembre 2018 a été adoptée dans le but de systématiser les séances d'éducation à la sexualité selon une approche globale. Cet instrument relève également les défis posés en la matière par les nouvelles technologies de l'information, tels que l'accès aux contenus pornographiques sur internet, et soutient la mise en œuvre du dispositif par un système de pilotage, ainsi que par la formation du personnel enseignant chargé de dispenser les séances d'éducation à la sexualité. Le GREVIO salue ces nouvelles mesures, dont la mise en œuvre devrait être suivie de près par le développement d'indicateurs de résultats et d'impact, notamment en termes de pratiques, de sources d'informations et de représentations des jeunes.

96. Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant à doter les élèves de connaissances et de compétences sur les sujets identifiés à l'article 14 de la convention, notamment au moyen d'une éducation à la sexualité appropriée. De tels efforts devraient s'appuyer sur des mesures visant la formation des professionnels et professionnelles de l'éducation et suivre une approche intégrée à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation. À cette fin, les autorités pourraient vouloir s'inspirer des orientations données dans la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation.

97. Plusieurs mesures ont été mises en place pour permettre aux professionnels et professionnelles intervenant en milieu scolaire de repérer, d'accompagner et d'orienter les enfants victimes de violences. À titre d'exemple, un guide de ressources a été édité en 2017 pour les équipes éducatives des collèges et lycées, qui donne des pistes pour repérer et accompagner les enfants victimes de violences sexuelles. Le rapport parallèle remis au GREVIO par la COFRADE pointe toutefois leur insuffisance, du fait notamment de la variabilité de la formation des professionnels et professionnelles concernés dans le domaine de la protection de l'enfance en danger et du nombre réduit de médecins, infirmiers, assistants sociaux et psychologues scolaires. Le GREVIO estime par ailleurs que les compétences des professionnels et professionnelles concernés devraient également porter sur le repérage des enfants témoins de violence.

²⁷ Voir, notamment, CNCDH, « [Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides](#) », 26 mai 2016 ; Centre Hubertine-Auclert « [Manuels de lecture du CP : et si on apprenait l'égalité ? Études des représentations sexuées et sexistes dans les manuels de lecture du CP](#) », 2015.

²⁸ Voir HCE, « [Rapport relatif à l'éducation à la sexualité](#) », 13 juin 2016, p. 124.

²⁹ Voir Défenseur des droits, « [Rapport – Droits de l'enfant en 2017](#) », novembre 2017, p. 100.

98. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à renforcer les mesures permettant le repérage et l'accompagnement par les professionnels et professionnelles en milieu éducatif des victimes de violences, y compris les violences sexuelles, les mariages forcés et les mutilations sexuelles féminines, ainsi que des enfants témoins de violence.

99. L'action du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en matière de violences faites aux femmes s'est renforcée avec l'adoption de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 qui prévoit la création dans chaque université publique d'une « mission égalité », composée de spécialistes des questions d'égalité des sexes chargés de guider et d'accompagner les victimes de violences dans leurs démarches. Une autre avancée notable est l'engagement de mettre en place dans chaque université une cellule d'accueil et d'écoute permettant aux victimes de bénéficier d'un accompagnement et d'un soutien en cas de violences. Le GREVIO a été informé que le ministère a mis en place une cartographie en ligne qui comporte les informations concernant le dispositif existant dans chaque établissement ainsi qu'une adresse mail et/ou téléphonique de contact. Par ailleurs, un guide d'information sur le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur et la recherche a été élaboré afin d'assister les victimes et les témoins de ce type de violence.

100. Par ailleurs, le ministère de la Culture a installé depuis juillet 2016 un réseau comparable de « responsables de la prévention des discriminations », présents dans chaque école de l'enseignement supérieur Culture – au même titre que 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, et sont formés en 2019-2020 spécifiquement à la prévention et au traitement des violences et harcèlements sexuels et sexistes. Chacune des écoles de l'enseignement supérieur Culture est, de plus, accompagnée dans l'élaboration d'une charte d'engagement envers l'égalité entre les femmes et les hommes, comportant notamment un volet sur les violences et harcèlements, débattue et approuvée en interne – entre la direction, l'administration, l'équipe pédagogique, la représentation du personnel et la communauté étudiante.

101. Le GREVIO salue l'ensemble de ces mesures qui offrent l'exemple d'une bonne pratique pour prévenir et lutter contre les violences qui affectent les femmes dans l'enseignement supérieur, ainsi que dans les écoles, les établissements et les services relevant du ministère de la Culture.

C. Formation des professionnels (article 15)

102. La formation initiale et continue des professionnels et professionnelles entrant en contact avec les femmes victimes de violences est une obligation légale inscrite à l'article 51 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Des mesures spécifiques sont également prévues dans le cadre du 5^e plan interministériel. Le Président de la République a par ailleurs annoncé la mise en place en 2018 d'un grand plan de formation dans le secteur public consacré à la prévention et à la lutte contre le sexisme, le harcèlement et les violences. Au niveau de l'organe national de coordination, la MIPROF effectue un travail d'une grande qualité et d'une valeur exemplaire dans la formation des professionnels et professionnelles de différents secteurs, notamment grâce au développement de kits pédagogiques. Le GREVIO a également été informé qu'en septembre 2019, un nouveau marché interministériel de formation des agents des services publics est entré en vigueur, englobant de nombreux ministères dont Solidarité et Santé, Travail, Education nationale et Jeunesse, Intérieur, Culture. Ce marché établi sur la période 2019-2023 permet aux structures engagées de lancer un plan pluriannuel de formation de ses agents sur les sujets de l'égalité entre les femmes et les hommes, la lutte contre les discriminations, la diversité et la prévention des violences sexistes et sexuelles.

103. Tout en reconnaissant que ces évolutions témoignent d'un engagement fort de la part des autorités françaises, le GREVIO observe toutefois que plusieurs facteurs semblent faire obstacle à la réalisation de l'objectif posé par l'article 51 de la loi n° 2014-873. La décentralisation de la compétence

en la matière, autrefois du ressort de l'État, auprès des départements s'est soldée par une baisse des budgets disponibles pour les organismes de formation, alors que les récentes lois sur la formation des professionnels et professionnelles tendent à fragmenter et à individualiser les parcours formatifs. Ces tendances appellent à un investissement accru en faveur des services délocalisés pour placer la formation des professionnels et professionnelles au centre des dispositifs territoriaux de coordination, en étroite coopération avec tous les partenaires locaux, y compris les associations spécialisées. Un tel engagement devrait être soutenu par la promotion des guides professionnels et des protocoles existants, ainsi que par le développement de directives nouvelles couvrant les professionnalités et les domaines d'intervention encore relativement peu encadrés. À titre d'exemple, le GREVIO note que, si un kit de formation existe pour le repérage et la prise en charge des mineures confrontées aux mutilations sexuelles féminines par les travailleurs sociaux et les médecins, des directives font défaut pour orienter d'autres catégories de professionnels et professionnelles concernés face à ce type de violence, tels que les pédiatres et le personnel de l'éducation.

104. Le GREVIO encourage vivement les autorités à s'assurer que la formation des professionnels et professionnelles figure durablement parmi les priorités des mécanismes territoriaux de coopération interinstitutionnelle, en continuant à développer des guides d'orientation professionnelle couvrant toutes les formes de violence faite aux femmes, leurs causes ainsi que leurs conséquences, et en veillant à mettre à profit l'expertise développée par les associations spécialisées de femmes en matière de violences faites aux femmes ainsi que leur approche « genrée » fondée sur les principes et les dispositions de la Convention d'Istanbul.

105. Dans le domaine de la santé, la formation initiale aborde peu la thématique des violences faites aux femmes (un module obligatoire existe au sujet des mutilations génitales féminines et des violences sexuelles), alors que des formations continues optionnelles sont essentiellement assurées par le milieu associatif. En outre, des outils, tels que des brochures, des vidéos et des guides sur différentes formes de violence élaborés par la MIPROF sont mis à leur disposition. Un nombre élevé (690) de référents et référentes « violences faites aux femmes » désignés au sein des hôpitaux, formés sur la base de ces outils, ont pour mission de sensibiliser et de former à leur tour leurs collègues. Malgré ces initiatives, le GREVIO est préoccupé par l'insuffisance de formation initiale et continue dans le secteur de la santé, laquelle a d'ailleurs été qualifiée d'« urgence publique » par la MIPROF³⁰. À titre d'exemple, une enquête menée en date de 2014 révèle que, parmi les sages-femmes interrogées, 7 sur 10 n'ont pas été formées à la question des violences faites aux femmes³¹. Un autre point particulièrement alarmant concerne l'absence de formation en psychotraumatologie pour les médecins amenés à entrer en contact avec les victimes de violences, notamment de nature sexuelle. Une étude concernant l'impact des violences sexuelles indique que 78 % des victimes interrogées reconnaissent n'avoir eu aucune prise en charge médicale rapide après la perpétration de ce type de violences³².

106. Par ailleurs, le manque de formation a également des répercussions sévères sur la qualité des expertises rendues dans le cadre de procédures judiciaires portant sur les droits de visite et/ou de garde des enfants. Le GREVIO a été avisé de nombreux cas où les expertises concernant l'état de santé mentale des enfants rendues dans le cadre de ces procédures sont confiées à des psychiatres non formés aux violences faites aux femmes et à leurs conséquences traumatiques sur les enfants témoins, et aboutissent au non-repérage des violences subies par les enfants, ainsi qu'à la victimisation secondaire des victimes, par exemple lorsque ces expertises associent l'état psychologique des enfants au « syndrome d'aliénation parentale »³³.

³⁰ Voir MIPROF, « [Les violences faites aux femmes : une urgence de santé publique](#) », 10 mars 2015.

³¹ Voir MIPROF, « [La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes – Violences au sein du couple et violences sexuelles : impact sur la santé et prise en charge médicale des victimes](#) », n° 6, mai 2015, p. 2.

³² Voir Mémoire traumatique et victimologie, « [Impact des violences sexuelles de l'enfance à l'âge adulte – Déni de protection, de reconnaissance et de prise en charge : enquête nationale auprès des victimes](#) », mars 2015, p. 16 et 18.

³³ La situation des enfants témoins de violences conjugales fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans le cadre de l'article 31 de la convention.

107. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :

- a. **à dispenser à tous les professionnels et professionnelles de la santé une formation initiale et continue systématique et obligatoire sur les différentes formes de violence, le repérage des victimes, la prévention de la victimisation secondaire et les effets des violences sur les victimes, y compris les enfants victimes et témoins, en veillant à ce que ces formations se fondent sur des protocoles et principes directeurs clairs, issus des normes de la Convention d'Istanbul ;**
- b. **à s'assurer que de telles formations abordent les conséquences traumatiques des violences sur les enfants témoins de ces violences afin de leur permettre de repérer les victimes de violences et d'assurer leur prise en charge en les orientant vers les services de soutien appropriés, ainsi que de rendre des avis médicaux dans le cadre des procédures judiciaires portant sur les droits de visite/de garde des enfants qui soient fondés sur une analyse exhaustive des conséquences psychologiques du fait d'être témoin de violence.**

108. La thématique des violences faites aux femmes est abordée dans la formation initiale des agents des services répressifs à travers plusieurs enseignements. La durée, la fréquence et l'approche des formations diffèrent en fonction du corps et du grade des personnels des services répressifs. S'agissant de la formation continue, seuls les policiers affectés en brigade de protection de la famille semblent avoir un accès systématique à une formation continue au travers de deux modules dédiés aux violences domestiques ; les officiers de police judiciaire ont également accès à la formation continue visant la prise en charge des victimes d'agression sexuelle et le protocole d'intervention en matière de violences domestiques. Des policiers désignés comme « référents » et « référentes » veillent, par ailleurs, à sensibiliser leurs collègues.

109. Pour ce qui est de la gendarmerie, une formation initiale et continue est dispensée en matière de prise en charge et d'accueil des victimes et s'appuie sur les kits de formation « Anna – violences au sein du couple » et « Elisa – violences sexuelles » réalisées par la MIPROF. Par ailleurs, le GREVIO a été informé qu'un nouveau module spécifique aux violences faites aux femmes est en cours d'élaboration afin d'être intégré en formation initiale. Le GREVIO a également été sensibilisé au fait que la gendarmerie nationale est engagée dans un projet de recherche scientifique européen, IMPRODOVA³⁴, visant l'optimisation de l'accueil des victimes de violences domestiques par les primo-intervenants..

110. Le GREVIO salue les efforts ainsi déployés qui témoignent de la volonté d'impliquer les agents des services répressifs dans la poursuite de la priorité gouvernementale en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Compte tenu des lacunes traitées plus en avant au chapitre VI, dévoilant la persistance d'une approche stéréotypique vis-à-vis des victimes et une maîtrise imparfaite des dispositifs juridiques de protection des victimes, le GREVIO estime cependant qu'il est nécessaire de continuer à renforcer la capacité des professionnels et professionnelles à accueillir et à prendre en charge les victimes de violences.

111. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts pour que les agents des services répressifs pouvant être amenés à s'occuper de violences faites aux femmes reçoivent une formation initiale et continue sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, sur la prévention et la détection de cette violence, sur les stéréotypes de genre, sur les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire.

³⁴ Improving Frontline Responses to High Impact Domestic Violence.

112. L'École nationale de la magistrature dispense aux magistrats une formation initiale obligatoire de deux demi-journées sur la question des violences conjugales. D'autres formations complémentaires concernant des sujets plus spécifiques, telles que la prise en charge des victimes, sont abordées de manière transversale. Des sessions de formation continue dédiées aux sujets des violences conjugales et des violences sexuelles existent mais ne constituent qu'une option. Elles durent trois jours et sont ouvertes à un large public de professionnels et professionnelles des différents secteurs. Les mariages forcés et les mutilations génitales féminines sont présentés lors d'une autre session optionnelle consacrée aux familles originaires des pays où ces pratiques sont les plus diffuses. Le GREVIO a également été informé que l'ensemble des formations obligatoires aux changements de fonction de septembre 2019 aborderont la thématique des violences faites aux femmes (y compris sexuelles), lors de séquences dédiées et/ou à l'occasion de la présentation du nouveau kit pédagogique numérique « Violence au sein du couple : adapter sa pratique professionnelle » issu en 2019.

113. Au vu des insuffisances du traitement judiciaire des violences faites aux femmes, lesquelles sont traitées aux chapitres V et VI du présent rapport, le GREVIO s'inquiète du fait que la participation des magistrats à la formation continue reste optionnelle et que les chiffres communiqués par les autorités concernant le nombre de magistrats ayant accédé à une formation pertinente sont relativement bas. En outre, le GREVIO relève qu'il n'existe aucune formation spécifique concernant les enfants victimes et/ou témoins de violences conjugales. Cela a une répercussion sur les décisions relatives aux droits de garde et de visite³⁵.

114. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à incorporer dans les programmes d'enseignement destinés aux magistrats une formation initiale et continue obligatoire sur toutes les formes de violences faites aux femmes, y compris les violences dans le couple après une séparation, sur leurs causes et conséquences, sur leur repérage, sur la distinction entre violence et conflit, sur la prévention de la victimisation secondaire et sur les effets de la violence sur les enfants victimes et témoins de violences conjugales. Ces formations devraient être fondées sur des protocoles et des principes directeurs clairs, issus des normes de la Convention d'Istanbul.

115. Les agents en charge de recevoir et de traiter les demandes d'asile des femmes constituent un autre groupe de professionnels et professionnelles pour lesquels il importe qu'une formation sur les violences fondées sur le genre soit dispensée. Depuis 2013, un groupe de référents et référentes dédié aux questions des violences faites aux femmes est constitué au sein de l'Office français de la protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et sensibilise les agents de l'office ainsi que les interprètes aux besoins de protection spécifiques des demandeurs d'asile, de sorte que les femmes victimes de violence en besoin de protection internationale soient identifiées et que leurs demandes soient instruites par des agents dûment formés. Des insuffisances au niveau de la formation et de l'encadrement d'autres catégories de professionnels et professionnelles entrant en contact avec les demandeuses d'asile victimes de violences s'observent toutefois³⁶ et appellent à une amplification des efforts dans ce domaine.

116. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à amplifier leurs efforts de formation de l'ensemble du personnel entrant en contact avec les femmes demandeuses d'asile, dès leur entretien initial ainsi qu'au sein des structures d'accueil, de manière à permettre une identification précoce des personnes potentiellement vulnérables ainsi que leur orientation vers une prise en charge adaptée. Des lignes directrices sensibles au genre encadrant les interventions des agents concernés devraient être également développées.

³⁵ Voir chapitre V.

³⁶ Voir considérations développées dans le présent rapport au titre de l'article 60, chapitre VII.

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

117. Des stages de responsabilisation, à destination des auteurs de violences conjugales, ont été instaurés par l'article 50 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. L'objectif des stages est d'amener l'auteur de violences à parvenir à une prise de conscience de la portée de ses actes ainsi que de leurs conséquences directes et indirectes pour les victimes. L'admission à ce dispositif peut résulter d'une demande individuelle de l'auteur, ou encore d'une contrainte judiciaire en phases pré- ou postsentencielle. Les associations qui proposent et animent les stages de responsabilisation sont au nombre de 32 et sont rattachées, à l'échelle nationale, à la Fédération nationale des associations des centres de prise en charge des auteurs de violences conjugales et familiales.

118. La mise en œuvre de ce dispositif rencontre toutefois plusieurs obstacles. L'efficacité de ces stages souffre d'un manque d'encadrement fondé sur les principes de la sécurité, du soutien et du respect des droits humains de la victime. Les modalités d'application des stages de responsabilisation varient sur le territoire en termes d'approche, de durée et de type d'intervenants. Certains programmes ne durent que trois ou quatre jours, ce qui vraisemblablement n'est pas suffisant pour modifier le comportement des auteurs de violence. Par ailleurs, le recours à ce type de dispositif n'est pas systématique et n'est pas toujours structuré au sein d'une réponse interinstitutionnelle impliquant les services de protection des victimes. L'absence de statistiques concernant le taux de participation aux stages de responsabilisation et de récurrence des auteurs les ayant suivis fait obstacle à l'évaluation de l'impact de ce dispositif. En outre, la valeur préventive des stages de responsabilisation n'est pas entièrement appréhendée et, dans la pratique, les auteurs de violences sollicitent rarement de leur propre gré un tel service. Des études scientifiques identifiant les principales difficultés et les bonnes pratiques³⁷ permettraient de mettre en place un encadrement plus structuré de tels programmes.

119. Les auteurs de violences conjugales peuvent également être amenés à suivre des programmes préventifs d'intervention à la suite d'une injonction de soins imposée en cas de condamnation dans le cadre d'un suivi sociojudiciaire. Les auteurs condamnés à une injonction de soins peuvent participer à des thérapies individuelles ou collectives assurées par des professionnels et professionnelles de soins. Ils peuvent également participer, de façon complémentaire, à des groupes de parole pris en charge par les Services pénitentiaires d'insertion et de probation, responsables de l'administration pénitentiaire au niveau départemental. Ces groupes de parole s'inscrivent dans une dynamique de prévention de la récurrence, en aidant les personnes à reconnaître les situations à risque de passages à l'acte et à mettre en place des stratégies visant à les éviter.

120. **Le GREVIO encourage les autorités :**

- a. **à poursuivre le développement de programmes de stage de responsabilisation, en s'assurant que ces programmes interviennent dans le cadre d'une approche intégrée, en étroite collaboration avec les associations spécialisées de femmes, et à veiller à leur allouer des moyens financiers suffisants ;**
- b. **à évaluer les programmes existants afin de déterminer leur impact à court et à long terme, notamment par le biais d'études de résultats conçues scientifiquement et de l'élaboration de statistiques portant sur les taux de participation et les taux de récurrence qui permettent de vérifier si les programmes ont atteint l'objectif préventif visé ;**
- c. **à veiller à ce que les professionnels et professionnelles impliqués dans le processus d'application et de suivi de ces programmes, et en particulier les magistrats, reçoivent une formation adéquate ;**

³⁷ Les stages de responsabilisation organisés par le Centre Clotaire à Arras, sous l'égide de l'association Solidarité femmes accueil (SOLFA), constituent des exemples de bonne pratique relevés par le GREVIO au cours de la procédure d'évaluation. La publication du Conseil de l'Europe, [*Programmes préventifs d'intervention et de traitement visant les auteurs d'infractions : article 16 de la Convention d'Istanbul*](#), Strasbourg, 2015, fournit des exemples de bonnes pratiques à l'échelle internationale.

- d. **à assurer le développement de lignes directrices appropriées permettant d'harmoniser les modalités de mise en œuvre des stages de responsabilisation fondées sur des normes minimales communes, de façon conforme aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues en matière de respect des principes de sécurité, de soutien et des droits humains de la victime et de ses enfants.**

121. Les auteurs d'infraction à caractère sexuel peuvent se voir imposer une mesure d'injonction de soins, en complément de la peine, à la suite d'une expertise psychiatrique concluant à la nécessité d'une intervention thérapeutique. Ces interventions ont lieu tant en milieu carcéral qu'à l'extérieur ; dans le milieu carcéral, il existe 22 établissements spécialisés dans ce type de programme, répartis sur l'ensemble du territoire. Un protocole entre les ministères de la Santé et de la Justice datant de 2011 définit les conditions de la prise en charge des auteurs de violences. Les Centres ressources régionaux pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (CRIA VS) mettent en réseau les professionnels et professionnelles concernés pour une application efficace du dispositif. Un rapport récent de la fédération des CRIA VS pointe les insuffisances dans la mise en œuvre de ces programmes qui tendent à privilégier une approche médicalisée aux violences, au détriment d'une perspective de genre³⁸.

122. **Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre la mise en place et l'évaluation de programmes pour les auteurs d'infraction à caractère sexuel, en veillant à développer une approche commune de leur prise en charge fondée sur la prise en compte de la dimension « genrée » des violences faites aux femmes, de leurs causes ainsi que de leurs conséquences, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues.**

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

123. L'obligation énoncée à l'article 17 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'elles encouragent activement les médias et le secteur privé dans son ensemble à participer à la prévention de la violence à l'égard des femmes, au moyen de l'autorégulation et des codes de déontologie, à la fois en tant qu'employeurs et en tant que producteurs de contenus, de produits et de services médiatiques. Le GREVIO rappelle les orientations données dans la série de documents sur la Convention d'Istanbul pour permettre aux États parties d'exploiter le potentiel qu'offre le secteur privé de modifier l'attitude du grand public et d'éliminer les stéréotypes de genre³⁹.

124. En France, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a été investi par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 de la mission de veiller à une juste représentation des femmes et des hommes dans les programmes des services de communication audiovisuelle, notamment en luttant contre les stéréotypes, les images dégradantes et les violences faites aux femmes. Depuis l'adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, le CSA s'est vu en outre confier la compétence de contrôle de la représentation des femmes dans le domaine publicitaire, complétant ainsi l'action de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP). Le CSA dispose d'un pouvoir de sanction en la matière, auquel il a eu recours deux fois au courant de l'année 2017. En outre, depuis 2015, à la suite d'une initiative du CSA dans ce sens, les éditeurs sont tenus de diffuser chaque année des programmes contribuant à la lutte contre les préjugés sexistes et les violences faites aux femmes. Le CSA a été également fortement impliqué dans le processus d'élaboration en 2018 de la Charte d'engagements volontaires pour la lutte contre les stéréotypes sexuels, sexistes et sexués dans la publicité, en lien avec l'ARPP. Par ailleurs, le ministère de la Culture – le premier ministère à avoir

³⁸ Voir Delarue, J.-M. *et al.* (2018), « [Auteurs de violences sexuelles : prévention, évaluation, prise en charge. Rapport de la Commission d'audition du 17 juin 2018](#) », 14-15 juin 2018, Fédération française des centres ressources pour les intervenants des auteurs de violence sexuelle (FFCRIA VS), p. 68-71.

³⁹ Voir 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](#) », Strasbourg, 2016.

obtenu le label Égalité de l'Association française de normalisation – est particulièrement engagé dans la lutte contre les stéréotypes de genre véhiculés par les médias et mène plusieurs actions dans ce domaine, en lien avec le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations et avec le CSA, dans le cadre de sa Feuille de route égalité 2018-2022.

125. Le GREVIO salue ces mesures et note que des efforts soutenus restent nécessaires pour endiguer la persistante tolérance sociétale envers les violences et les pratiques sexistes dans les médias, ainsi que l'a souligné le HCE dans son premier rapport sur le sexisme en France⁴⁰.

126. Le GREVIO invite les autorités françaises à poursuivre leurs efforts pour impliquer les médias dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pour prévenir les violences faites aux femmes et pour les encourager à mettre en place des normes d'autorégulation sur la manière d'en rendre compte.

127. L'article 17 de la convention appelle en outre à prendre des mesures destinées à encourager la participation du secteur privé dans son rôle d'employeur pour renforcer le respect de la dignité des femmes et ainsi contribuer à la prévention de la violence à leur égard. Cette obligation devrait être interprétée comme visant les mesures aptes à encourager les entreprises privées à établir des protocoles et des directives, par exemple, sur la façon de traiter les affaires de harcèlement sexuel sur le lieu de travail.

128. Un état de lieux complet des normes applicables et des pratiques d'autorégulation existantes au sein des entreprises pour prévenir les violences faites aux femmes a été dressé dans un rapport de 2015 du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (CSEP), un organe consultatif avec une mission de proposition et d'évaluation des politiques concernant l'égalité femmes-hommes dans le domaine du travail⁴¹. Ce rapport observait qu'en dépit d'un encadrement législatif imposant certaines clauses obligatoires le règlement intérieur restait un outil de régulation des relations entre les femmes et les hommes au travail, et de prévention des violences sous-exploité, et souvent encore formulé de manière insensible au genre. Le rapport dressait un constat similaire s'agissant des codes ou chartes d'éthique, en observant que ceux-ci mettaient peu en relief la dimension « genrée » des discriminations et du harcèlement, y compris sexuel, dans le monde du travail. De même, il apparaissait que les questions liées aux relations entre les femmes et les hommes étaient peu traitées dans d'autres d'instruments au sein de l'entreprise, tels que les enquêtes sur l'environnement et les outils de communication internes et sur la sensibilisation. Sur la base de ce constat, le CSEP formulait plusieurs recommandations à l'intention des autorités pour inciter les entreprises à intégrer davantage la dimension des relations femmes-hommes et des violences fondées sur le genre dans leur règlement intérieur⁴².

129. Le GREVIO note avec satisfaction que, depuis la publication du rapport du CSEP, plusieurs mesures ont été prises pour encourager les employeurs à s'engager en matière de lutte contre les inégalités femmes-hommes et de prévention des violences commises sur les femmes dans le milieu professionnel, ainsi que pour renforcer leurs obligations dans ce sens. Ainsi, la loi du 17 août 2015 introduit une nouvelle disposition dans le Code du travail français⁴³, interdisant tout agissement sexiste, défini comme « tout 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. En outre, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 prévoit une série de mesures, telles que la mise en place dans toute entreprise employant au moins 250 salariés d'un référent ou d'une référente chargé d'orienter, d'informer et d'accompagner les salariés en matière de lutte contre

⁴⁰ Voir HCE, « Premier état des lieux du sexisme en France », rapport n° 2018-01-07 STER 038, 17 janvier 2019.

⁴¹ Voir CSEP, *Le sexisme dans le monde du travail, entre déni et réalité*, rapport, n° 2015-01, 6 mars 2015.

⁴² Ibid. recommandations 20 – 24, p. 199 et 200.

⁴³ Article L. 1142-2-1 du Code du travail.

le harcèlement sexuel et les agissements sexistes, visant à permettre un meilleur accès des victimes à l'information concernant les voies de recours possibles. Ces mesures viennent enrichir un corpus solide de politiques transversales de lutte contre les discriminations et les violences faites aux femmes dans l'environnement professionnel public et privé, organisées depuis 2016 au sein du premier Plan interministériel en faveur de l'égalité professionnelle.

130. Le GREVIO souligne tout l'intérêt que présentent ces mesures dès lors qu'elles visent autant les violences contre les 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 professionnel. De l'avis du GREVIO, ces mesures offrent des exemples de bonne pratique favorisant l'adhésion des entreprises à la cause de la prévention des violences faites aux femmes⁴⁴.

⁴⁴ Le bon exemple donné par certaines entreprises françaises, telles que la Fondation Kering PR, est cité dans la 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](#) », *op. cit.*, p. 26 et 27.

IV. Protection et soutien

131. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien à multiples facettes, professionnelle et axée sur les victimes, pour toute femme ayant fait l'expérience de l'une des formes de violence visées par la convention. À cet effet, les parties doivent fournir des services de soutien généraux et spécialisés, et s'assurer que les victimes ont facilement accès au service concerné ou sont orientées vers celui-ci.

A. Obligations générales (article 18)

132. Une des obligations principales énoncées à l'article 18 de la convention est que la protection et le soutien des victimes doivent être fondés sur une approche intégrée qui prenne en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur environnement social plus large, et doivent pouvoir s'appuyer sur une coopération effective entre toutes les agences étatiques pertinentes, y compris les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales, ainsi que les ONG et toute autre entité pertinente.

133. En France, les initiatives en matière de coopération interinstitutionnelle autour du parcours de sortie des victimes de la violence sont multiples. Certaines reposent sur les services répressifs, lesquels se sont dotés à cette fin de personnels spécialisés chargés d'entretenir un réseau avec les acteurs externes afin de faciliter le parcours de la victime. Ainsi, le GREVIO note avec satisfaction qu'au sein de commissariats de police et d'unités de gendarmerie opèrent des officiers « correspondants départementaux et territoriaux d'aide aux victimes » et des intervenants sociaux. Ceux-ci ont pour mission d'améliorer l'accueil et la prise en charge des victimes en général, notamment en lien avec les services de soutien, tels que les services sociaux départementaux, les associations, les structures d'hébergement et les services médicaux. Par ailleurs, la gendarmerie s'inscrit dans une démarche partenariale à travers la signature de conventions au niveau national, déclinées au niveau départemental, avec de grands réseaux associatifs, tels que France Victimes, la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) et la Fédération Nationale des Centres d'Informations sur les Droits des Femmes et des Familles (FN-CIDFF).

134. Les services de la justice, et plus particulièrement les procureurs, peuvent également être à l'origine d'une politique partenariale forte, conformément aux préconisations de la circulaire du 24 novembre 2014 d'orientation de politique pénale. Au sein de ces partenariats, certains dispositifs peuvent être particulièrement fédérateurs : c'est le cas par exemple du « téléphone grave danger »⁴⁵ qui, lorsqu'il donne lieu à des réunions régulières d'un comité de pilotage, permet de déclencher une dynamique partenariale efficace. D'autres partenariats encore s'articulent autour des Centres d'information sur le droit des femmes et des familles (CIDFF) : ceux-ci constituent un vaste réseau territorial de proximité (ils sont au nombre de 136 en France métropolitaine et en Outre-mer). Ces différentes formes de coopération interinstitutionnelle bénéficient du soutien fourni par les référents départementaux et référentes départementales « violences faites aux femmes »⁴⁶.

135. Le GREVIO note cependant que la mobilisation de partenariats reste aléatoire car, outre le fait qu'elle n'est pas obligatoire, elle reste trop dépendante d'initiatives individuelles de certains professionnels et professionnelles particulièrement sensibilisés et engagés. En outre, certaines composantes d'une réponse holistique aux violences, telle que cela est préconisé par la convention, tendent à être ignorées par le travail en réseau, s'agissant en particulier de la protection des enfants victimes/témoins de violences et des programmes préventifs pour les auteurs des violences. Le GREVIO estime qu'une plus forte institutionnalisation de la coordination ainsi que son encadrement

⁴⁵ Ce dispositif sera examiné plus en avant dans ce rapport, au chapitre VI.

⁴⁶ Voir section du présent rapport dédiée à l'examen de la mise en œuvre par les autorités françaises de l'article 10 de la convention, chapitre II.D.

plus serré par le réseau délocalisé de l'organe national de coordination seraient nécessaires pour remédier à ces faiblesses. Le GREVIO note avec satisfaction que plusieurs mesures prévues dans le 5^e plan interministériel vont dans ce sens. Il s'agit notamment de l'action 29 du plan qui vise à consolider et à homogénéiser le pilotage départemental, en développant des plans départementaux et en systématisant la conclusion de protocoles, ainsi que de l'objectif 37 du plan qui préconise le développement d'observatoires régionaux des violences, à savoir des structures de partenariat entre les services des collectivités, les services de l'État implantés sur les territoires, les professionnels et professionnelles et les associations.

136. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre et à intensifier leurs efforts pour développer et/ou renforcer les structures de coopération interinstitutionnelle, notamment en institutionnalisant le cadre de cette coopération sous l'égide du réseau délocalisé du Service des droits des femmes et de l'égalité, et en veillant à ce que ces structures fondent leurs interventions sur une compréhension « genrée » des violences faites aux femmes, sur la priorisation de la sécurité de la victime et de ses enfants, sur l'autonomisation à long terme des femmes victimes, ainsi que sur le respect de leurs droits humains. Ce travail devrait être assorti d'une évaluation plus serrée des progrès acquis et de la création d'opportunité d'échange des bonnes pratiques entre les différents territoires, en étroite collaboration avec les associations spécialisées de femmes ayant développé une expertise de terrain.

B. Information (article 19)

137. En France, les sources d'informations disponibles sur les services de soutien et les mesures légales disponibles aux victimes sont multiples et diversifiées. Outre les informations diffusées en ligne sur le site internet www.stop-violences-femmes.gouv.fr et les nombreuses brochures publiées sous l'impulsion des autorités en lien avec les diverses formes de violence couvertes par la convention, les bureaux d'aide aux victimes situés dans les palais de justice, gérés par des associations, fournissent des informations pratiques et expliquent aux victimes le fonctionnement judiciaire et les procédures en cours. Par ailleurs, il existe 120 centres d'accueil de jour dans 100 départements, et 200 Lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO), portés majoritairement par des réseaux⁴⁷ d'associations et des associations locales, qui accueillent, informent et orientent les victimes dans leurs démarches policières, judiciaires, médicales, sociales et professionnelles.

138. Le GREVIO salue l'envergure des actions et des moyens ainsi déployés pour informer les victimes : selon une information donnée au GREVIO par les autorités, en 2018, plus de 365 700 personnes, dont près de 287 000 victimes d'infraction pénale, ont été accueillies, informées, orientées, par les associations d'aide aux victimes, que ce soit dans des bureaux d'aide aux victimes, des commissariats, des brigades de gendarmerie, ou les services d'urgence des hôpitaux. Le GREVIO prend également bonne note du fait que le 5^e plan interministériel vise une meilleure connaissance des victimes, notamment au moyen d'actions ciblant des groupes spécifiques de femmes (par exemple, s'agissant des jeunes femmes, le développement d'une application « tchat » du 3919 et une mobilisation des réseaux sociaux, et, pour les femmes étrangères, l'aménagement d'une information dédiée sur les sites internet des consulats). Au vu des résultats de l'enquête menée par la FRA en 2014, qui a montré que 71 % des femmes interrogées ignoraient les services existants⁴⁸, le GREVIO estime que ces efforts devraient être poursuivis et intensifiés, et assortis d'indicateurs de résultats portant sur les connaissances que les victimes ont de leurs droits.

⁴⁷ Réseaux FNCIDFF, FNSF, Femmes Solidaires, le Mouvement français pour le planning familial.

⁴⁸ Voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « [La violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'Union européenne](#) », 2014, p. 163.

139. En ce qui concerne les victimes mineures et de leur entourage, le GREVIO note plusieurs évolutions positives, telles que la diffusion de la première plaquette de la ligne d'écoute en charge de la protection de l'enfance (le 119) auprès des enfants et adolescents, et la multiplication des supports d'information incitant les adultes à réagir en appelant ce numéro s'ils sont témoins de cas d'enfant en danger. Le rapport parallèle conjoint de la COFRADE remis au GREVIO rappelle toutefois que les enfants connaissent peu leurs droits et met en exergue plusieurs axes d'amélioration à explorer⁴⁹.

140. Le GREVIO invite les autorités françaises à poursuivre leurs efforts pour que les victimes reçoivent une information adéquate et en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles, en veillant à ce qu'une telle information soit accessible et adaptée aux différentes catégories de victimes et aux victimes en situation de vulnérabilité particulière, y compris les enfants, et qu'elle aborde toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.

C. Services de soutien généraux (article 20)

141. Dans le domaine de la santé, la mesure phare visant le dépistage, le diagnostic et la prise en charge des femmes victimes de violences est le dispositif des référents et référentes « femmes victimes des violences » désignés parmi les professionnels et professionnelles des services d'urgences. Cette action est soutenue par un travail de sensibilisation et de formation des professionnels et professionnelles, fortement promu par la MIPROF. Si cette mesure a incontestablement marqué un progrès, son déploiement continue à se heurter à l'absence de protocole de réponses mis à disposition des professionnels et professionnelles qui repèrent des situations complexes. Un travail dans ce sens a déjà été amorcé par la Haute Autorité de santé, avec la publication en 2011 de recommandations destinées à guider les médecins dans la rédaction d'un certificat médical initial pour les victimes de violences, mais il pourrait être poursuivi et approfondi. Le GREVIO souligne l'intérêt de disposer d'un mécanisme de suivi, fondé sur la collecte de données⁵⁰, pour évaluer l'impact et la performance des services de santé, et d'identifier d'éventuels axes d'amélioration.

142. Le GREVIO prend note avec intérêt du fait que les violences faites aux femmes sont reconnues comme une priorité de santé publique et engagent à ce titre les agences régionales de santé (ARS), responsables d'organiser les politiques dans le domaine de la santé au plus près du terrain. Selon les rapports institutionnels existants⁵¹, il apparaît cependant que les ARS doivent encore jouer un rôle plus important au sein des instances de coordination locale, tout particulièrement les commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes, de manière à se placer au cœur de la coordination interdisciplinaire des différents types de prises en charge sanitaires présents sur les territoires.

143. En ce qui concerne la problématique plus spécifique des mutilations sexuelles féminines, les autorités mènent plusieurs actions qui offrent des exemples de bonnes pratiques. Celles-ci incluent la promotion de la recherche et de la prévention – en passant par le soutien des associations spécialisées telles que le 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'ethnologues. Le rapport parallèle conjoint remis au GREVIO par les associations spécialisées relève toutefois que, dans les hôpitaux publics,

⁴⁹ Voir « [Rapport](#) du COFRADE relatif à l'application 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 », 2018, disponible sur le site du GREVIO.

⁵⁰ Voir les paragraphes 75 et 76 du présent rapport.

⁵¹ Voir Inspection générale des affaires sociales, *La prise en charge à l'hôpital des femmes victimes de violence : éléments en vue d'une modélisation*, mai 2017.

ces unités souffrent d'un manque de moyens humain et financier, et, pour la plupart, ne sont opérationnelles que grâce au volontariat des professionnels et professionnelles concernés. Ce même rapport souligne le déficit d'actions préventives qui pourraient être déployées par les professionnels de santé dans les services de soins postnataux⁵².

144. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à assurer une plus forte intégration du volet sanitaire dans le pilotage national et local des politiques en matière de violences faites aux femmes. Dans cette perspective, les autorités devraient notamment :

- a. **poursuivre le développement d'outils et de protocoles qui encadrent les interventions des différents professionnels et professionnelles de la santé pouvant entrer en contact avec les femmes victimes et leurs enfants ;**
- b. **mettre en réseau les structures concernées de manière à favoriser la mise en commun des expériences et des bonnes pratiques en matière d'actions préventives et d'accueil et de prise en charge des femmes victimes de violence ;**
- c. **renforcer les équipes dédiées à l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des femmes victimes, en termes de formation et de moyens ;**

en veillant à ce que toutes les formes de violences faites aux femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, et en particulier les violences sexuelles et les mutilations génitales féminines, bénéficient des efforts déployés dans ce sens.

145. S'agissant de l'accès au logement à long terme, plusieurs dispositifs sont en place dans le but de faciliter les démarches des victimes. Les femmes victimes de violences sont en effet parmi les publics prioritaires devant accéder à un logement social. Une instruction récente du 8 mars 2017 des ministres en charge du logement et des droits des femmes a par ailleurs rappelé aux préfets la nécessité de prendre en compte les violences pour procéder à l'attribution en urgence d'un logement sur le contingent de logements de l'État réservés. Le GREVIO salue ces mesures dont les bénéfices pour les victimes pourraient être accrus si les obstacles qui continuent à rendre peu aisé le relogement dans le parc social étaient levés. En effet, pour qu'une victime de violences au sein du couple ait un accès prioritaire à un logement social, les textes applicables⁵³ exigent qu'elle puisse faire état d'une décision du juge aux affaires familiales l'autorisant à résider séparément ou une ordonnance de protection. Or, les conditions restrictives dans lesquelles les ordonnances de protection sont délivrées⁵⁴ limitent de fait l'accès des victimes au dispositif en question. Sans pouvoir se prononcer sur la question de savoir si cela appelle une révision des textes législatifs en vigueur, le GREVIO estime qu'*a minima* une réflexion devrait être menée sur les modalités permettant une reconnaissance effective du droit des victimes à l'accès prioritaire au logement social. Cette réflexion devrait s'appuyer sur une implication forte des parties prenantes, notamment les bailleurs sociaux, les services préposés de l'État (contingents préfectoraux) et des collectivités (contingents des conseils départementaux et des villes), et s'inspirer des bonnes pratiques existantes, telle que la conclusion de conventions avec les bailleurs, permettant de disposer d'un référent de proximité dans chaque groupe d'immeubles.

146. Le GREVIO encourage les autorités à favoriser l'accès des femmes victimes de violences à un logement pérenne, une étape primordiale dans le processus de reconstruction, et pour un retour vers l'autonomie, notamment en examinant les conditions dans lesquelles le droit de ces femmes au relogement à titre prioritaire dans le parc social pourrait devenir effectif.

⁵² Voir rapport parallèle conjoint remis au GREVIO par les associations Equipop, Excision, parlons-en ! et End FGM European network, p. 7 et 8.

⁵³ Voir article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation.

⁵⁴ Ce point fera l'objet d'un examen approfondi dans le chapitre VI du présent rapport.

D. Services de soutien spécialisés (article 22)

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

148. En France, les centres d'accueil de jour et les LEAO – susmentionnées dans le cadre de l'examen des mesures prises par la France pour mettre en œuvre l'article 19 de la convention – constituent, pour les femmes victimes de violences, une étape essentielle du parcours visant à sortir de cette situation de violence. Ces structures dispensent aux victimes les premières informations et une orientation vers d'autres services, ainsi que des prestations complémentaires, telles qu'un accompagnement social, un soutien psychologique et juridique, des entretiens individuels, des groupes de parole et des ateliers. Le GREVIO apprécie l'effort fait par les autorités pour présenter dans le rapport étatique⁵⁵ les données concernant le nombre de ces structures, le type de services offerts, le nombre et les catégories de professionnels et professionnelles qui y sont rattachés, ainsi que le nombre de victimes accueillies (en 2016, 60 167 cas étaient recensés, dont 44 106 concernaient des violences au sein du couple). Les associations mandatées pour gérer ces structures ont toutefois relaté au GREVIO qu'une couverture adéquate des besoins nécessiterait d'en accroître le nombre et d'en optimiser la répartition territoriale, tout en consolidant le financement des structures existantes. Les structures disponibles devraient en outre être diversifiées pour pouvoir répondre aux besoins de certaines catégories de victimes, telles que les jeunes femmes, les victimes mineures, les femmes migrantes et les femmes handicapées, et pour être à même de couvrir toutes les formes de violences faites aux femmes prévues dans la convention, y compris les violences commises au nom du prétendu « honneur » et/ou liées à des motifs d'ordre culturel, religieux, social ou traditionnel. À titre d'exemple, s'agissant du mariage forcé, les femmes victimes peuvent bénéficier d'un suivi psychomédical spécifique dans quelques rares services, tels que l'Institut de victimologie à Paris ou l'unité de soins spécialisée de la Maison des femmes de Saint-Denis.

149. Le GREVIO encourage vivement les autorités à accroître le nombre de structures offrant des services de soutien spécialisés et à consolider les structures existantes de manière à assurer une répartition géographique adéquate des services offrant un soutien immédiat, de courte et de longue durée à toutes les victimes d'un acte de violence couvert par le champ d'application de la Convention d'Istanbul, ainsi qu'à leurs enfants.

150. Le GREVIO prend bonne note de l'information selon laquelle ces dispositifs ont connu une augmentation de leurs moyens en 2018 et qu'une mission est actuellement engagée, avec le concours des associations spécialisées de femmes, pour consolider leur action.

E. Refuges (article 23)

151. En France, il existe diverses structures d'hébergement qui peuvent prendre en charge les femmes victimes de violence pour des durées variables, en fonction des besoins. Ces structures sont gérées par les associations spécialisées et incluent notamment des structures d'hébergement d'urgence, des dispositifs pour des hébergements de trois à six mois renouvelables et des dispositifs de logement intermédiaires (résidence sociale, pension de famille, maison relais) pour des durées de

⁵⁵ Voir note 111, p. 39, du rapport étatique.

plusieurs mois à plusieurs années. Il s'agit de structures spécifiquement dédiées aux femmes et à leurs enfants, qui accueillent ces femmes en situation de non-mixité et leur offrent un accompagnement spécialisé. Ces structures s'inscrivent dans des dispositifs de différents types, tels que les Centres d'hébergement de réinsertion sociale ou les logements et chambres conventionnés à l'Aide au logement temporaire, et sont subventionnées par les autorités. Le GREVIO note avec satisfaction que ces structures s'alignent sur les préconisations de la convention en ce qu'elles ne se limitent pas à fournir aux femmes et à leurs enfants un logement sûr, mais au contraire rendent possible le processus long et complexe de soutien des victimes⁵⁶ dans leur reconstruction, leur quête d'autonomie et leur sécurité à long terme.

152. Dès lors que ces structures bénéficient d'une dotation publique, elles relèvent du domaine de compétence des Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) implantés dans les départements, avec lesquelles elles sont tenues de se coordonner. Les SIAO ont pour mission de mettre en réseau les différents dispositifs d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement, et de favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion pour toute personne sans abri ou risquant de l'être, ou mal logée. À ce titre, ils sont responsables de la gestion du numéro d'urgence 115, la plateforme téléphonique dite du SAMU social, destinée à répondre aux demandes d'hébergement d'urgence. Pour sensibiliser les SIAO à la spécificité des violences faites aux femmes et pour améliorer la prise en charge des victimes, une circulaire de 2013 exige que les SIAO et les associations spécialisées, en particulier les associations gestionnaires de structure d'hébergement pour femmes victimes de violence, passent une convention partenariale. Cette circulaire reste toutefois inégalement appliquée (au moment de l'évaluation du GREVIO, seulement 50 % des SIAO avaient conclu une telle convention). Ainsi, si dans certains départements la conclusion d'une convention a posé les bases d'une bonne coordination entre les autorités et les associations spécialisées, dans d'autres l'absence d'une convention, ou une application insuffisante de la convention existante, est source d'obstacles majeurs pour la mise en sécurité d'urgence des victimes.

153. En ce qui concerne la capacité des structures existantes à accueillir les victimes, le dernier rapport d'activité du principal réseau des associations spécialisées, le réseau national Solidarité femmes, fait état de 2 713 places d'hébergement au sein de dispositifs spécialisés en 2017⁵⁷. Pour la même période, le rapport étatique remis au GREVIO communique un total de « 4875 places d'hébergement généraliste et de logement adapté [...] dont 1789 places nouvelles [...] créées depuis 2014 pour mieux répondre aux besoins du public ». Le GREVIO relève la limite de ces chiffres qui n'offrent pas une vision précise des places spécifiquement dédiées aux femmes et à leurs enfants. Dans son dernier rapport intermédiaire d'évaluation du 5^e plan interministériel, le HCE notait à ce sujet que « les nouvelles places créées ces dernières années l'ont été dans ces centres généralistes ». Au vu des remontées des associations, le GREVIO est préoccupé par les conditions dans lesquelles les victimes se retrouvent au sein de structures non spécialisées et/ou mixtes, où elles peuvent être exposées à davantage de risques de violence. Ce risque est d'autant plus élevé que le personnel des structures en question n'est généralement pas formé au repérage et à l'accompagnement des femmes victimes de violence. Des considérations économiques, et notamment le moindre coût des structures généralistes par rapport à des structures spécialisées ne sauraient justifier cette tendance.

154. Outre cette dimension qualitative, le GREVIO rappelle que le critère retenu dans le rapport explicatif de la convention préconise « un accueil sûr dans des refuges spécialisés pour femmes répartis dans toutes les régions et capables de recevoir une famille⁵⁸ pour 10 000 habitants »⁵⁹. Le GREVIO insiste sur le fait qu'en aucun cas la création de nouvelles places dans des structures

⁵⁶ Voir paragraphe 133 du rapport explicatif de la convention.

⁵⁷ Voir les chiffres clés issus de ce rapport : www.solidaritefemmes.org/chiffres-cl%C3%A9s.

⁵⁸ Un lieu apte à recevoir une famille s'entend d'un lieu qui accueille une femme avec ses enfants sur la base du nombre moyen d'enfants par famille dans l'État membre. Il s'agira donc de plus d'une seule "chambre à coucher" (Kelly et Dubois, *Combattre la violence faite aux femmes : Normes minimales pour les services de soutien*. Conseil de l'Europe, 2008).

⁵⁹ Voir paragraphe 135 du rapport explicatif de la convention.

généralistes constituerait une mesure tendant à se rapprocher de cet objectif. Il évoque à cet effet la situation, dont témoignent les acteurs sur le terrain, des victimes pour lesquelles l'absence d'hébergement dédié, où la sécurité des victimes serait assurée, se solde par des nuits passées sans abri. De façon plus générale, le GREVIO exprime son inquiétude face à l'insuffisance alarmante de dispositifs d'hébergement spécialisés destinés aux femmes victimes de violences. Des données partielles communiquées au GREVIO indiquent que même les plus grandes communes ne disposent que d'un nombre symbolique de places dédiées⁶⁰. Dans ce contexte, le GREVIO rappelle que les données indiquent des niveaux croissants de signalement des violences aux autorités et aux ONG, comme indiqué au chapitre VI du présent rapport ; des mesures devraient donc être prises pour répondre à un besoin accru de protection, notamment en ouvrant de nouvelles places dans les refuges. Par ailleurs, la création de places supplémentaires devrait également prendre en compte les besoins spécifiques de certaines victimes, telles que les femmes vivant en zone rurale, les femmes handicapées, les femmes étrangères, demandeuses d'asile, bénéficiaires de la protection subsidiaire et réfugiées, ou encore les jeunes femmes, en particulier celles avec enfants, lesquelles n'ont actuellement qu'un accès limité à un hébergement adapté en raison de l'absence de services spécialisés et/ou des difficultés à accéder aux services existants.

155. À titre d'observation générale, le GREVIO estime que lesdites insuffisances sont le reflet de politiques qui peinent à reconnaître la spécificité des violences faites aux femmes et tendent à les assimiler à d'autres types de violences et de comportements criminels. Cette approche a également des répercussions sur le plan financier pour les associations spécialisées de femmes chargées de la gestion d'hébergements dédiés, mettant ces dernières en concurrence avec les associations non spécialisées dans la recherche de financements. Le GREVIO tient à souligner à ce propos qu'une approche intégrée des services de soutien aux femmes victimes de violence ne permet pas d'assimiler ces victimes à d'autres publics et requiert une prise de conscience forte des décideurs concernant leurs besoins spécifiques, y compris dans le domaine de l'hébergement. Ainsi que l'a remarqué la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes⁶¹, la création de foyers d'accueil ou le soutien aux organisations non gouvernementales gérant des foyers ne peuvent pas être conçus comme un engagement volontaire des gouvernements, puisqu'il s'agit là d'une obligation en matière de droits humains fondée sur des traités internationaux relatifs aux droits humains.

156. Afin de garantir le droit inconditionnel des victimes et de leurs enfants à l'hébergement d'urgence et eu égard au rôle clé que jouent les refuges spécialisés dans le parcours d'autonomisation sociale et économique des femmes victimes de violence, le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre toute la mesure de leur engagement au titre de l'article 23 de la Convention d'Istanbul :

- a. **en édictant des directives claires pour que les services en charge d'orienter les victimes ne les dirigent pas vers des structures mixtes et/ou non spécialisées ;**
- b. **en reconnaissant le principe que seul un hébergement dans des structures dédiées, non mixtes et spécialisées est à même de satisfaire aux prérequis de la convention ;**
- c. **en augmentant le nombre et/ou la capacité de telles structures pour répondre aux besoins de toutes les victimes, et en veillant à ce que les femmes victimes et leurs enfants accueillis dans de telles structures aient accès à des conditions de vie adéquates et appropriées, ainsi qu'à des services de soutien et d'autonomisation par le biais d'équipes pluridisciplinaires formées à la problématique des violences faites aux femmes ;**
- d. **en assurant un accès équitable à de telles solutions d'hébergement pour toutes les victimes des différentes formes de violence couvertes par la convention, y compris les femmes migrantes, les jeunes femmes, les femmes handicapées et les femmes vivant en zones rurales.**

⁶⁰ À Marseille, le nombre de places dédiées aux femmes victimes de violence ainsi qu'à leurs enfants n'est que de 24.

⁶¹ Voir paragraphe 68 du Rapport de la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/35/30).

F. Permanences téléphoniques (article 24)

157. En France, la ligne téléphonique de référence de prise en charge des femmes victimes de violences est le 3919 « Violences femmes info », créée et gérée par l'association Fédération nationale solidarités femmes (FNSF) depuis 1992. Elle donne aux victimes, anonymement et en toute confidentialité, des informations sur leurs droits et des conseils sur les services de soutien qui sont à leur disposition. Elle offre également un support multilingue. De plus, la ligne téléphonique « SOS viols-femmes informations » (0 800 05 95 95), gérée par l'association Collectif féministe contre le viol, offre un service gratuit et anonyme en matière de violences sexuelles. D'autres permanences téléphoniques gérées par des associations offrent des services d'écoute, d'accompagnement et d'orientation spécifiques à certaines formes de violence, telles que le harcèlement sexuel au travail (ligne téléphonique opérée par l'association AVFT), les mariages forcés (« SOS mariage forcé ») et les violences concernant les femmes handicapées (« Écoute violences femmes handicapées »). En outre, depuis le 27 novembre 2018, les autorités ont mis en place une plateforme de signalement des violences sexistes et sexuelles. Accessible 24 heures sur 24 et sept jours sur sept à l'utilisateur par le site internet « service-public.fr », la plateforme ouvre un chat permettant d'échanger avec les policiers ou gendarmes spécialement formés à ces violences. Elle permet à la victime d'être orientée en fonction de son lieu de domiciliation vers les services compétents.

158. Le fonctionnement du 3919 est assuré par une subvention annuelle de 1,2 million d'euros qui finance une équipe pluridisciplinaire d'écouteresses formées aux violences faites aux femmes. Le GREVIO salue la décision récente des autorités d'augmenter cette subvention pour faire face à la hausse constante des appels reçus et à l'insuffisance des effectifs pour y répondre⁶². Les moyens du 3919 ont été à nouveau renforcés en 2019 pour tenir compte de l'afflux des appels parvenant sur la plateforme téléphonique. Par ailleurs, le GREVIO note avec satisfaction la signature d'une convention entre le 3919 et le 119, soit la ligne d'écoute en charge de la protection de l'enfance, ce qui témoigne de la prise de conscience du fait que la protection des femmes victimes de violences conjugales ne peut être opérée isolément de celle des enfants victimes/témoins de ces violences. La ligne du 3919 est opérationnelle de 9 heures à 22 heures, du lundi jusqu'au vendredi, et de 9 heures à 18 heures les samedis, dimanches et jours fériés. En dehors de ces créneaux, les appelantes sont réorientées vers les numéros d'urgence existants, ce qui, de l'avis du GREVIO, ne suffit pas à remplir les critères posés par l'article 24 de la convention visant à ce qu'une ligne téléphonique soit accessible 24 heures sur 24, sept jours sur sept.

159. Le GREVIO prend bonne note à cet égard de l'information selon laquelle dans le cadre du Grenelle des violences conjugales, les autorités examineront la possibilité d'un fonctionnement 24h/24 du 3919, en concertation avec la FNSF.

160. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à assurer la permanence de la ligne téléphonique « 3919 » 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, en garantissant les ressources financières et humaines nécessaires à cet effet.

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

161. En France, les victimes de viol et de violences sexuelles sont orientées vers les Unités médico-judiciaires (UMJ), localisées en milieu hospitalier, où un examen médical permet dans le même temps le recueil des éléments de preuves et un dépistage de maladies sexuellement transmissibles. De fortes restrictions limitent toutefois l'accès des victimes aux UMJ du fait, d'une part, de l'absence d'UMJ dans certains départements et, d'autre part, de l'exigence préalable d'un dépôt de plainte. Or,

⁶² Voir communiqué de presse du 1^{er} octobre 2018 de la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations : <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/grand-plan-inedit-du-gouvernement-contre-les-violences-conjugales/>.

les bonnes pratiques inspirées de l'article 25 de la convention consistent à procéder aux examens médico-légaux indépendamment du fait de savoir si l'agression sera déclarée ou non aux services répressifs, afin que la décision de la victime de déclarer ou non le viol puisse être prise à une date ultérieure⁶³. Des expériences pilotes dans ce sens existent en France, comme au Centre d'accueil d'urgence des victimes d'agressions du centre hospitalier universitaire de Bordeaux, le Centre d'accueil spécialisé pour les agressions (CASA) de Rouen ou comme au centre hospitalier Mémorial de Saint-Lô, mais elles restent limitées proportionnellement au nombre d'habitants du pays et à l'étendue du territoire français.

162. Dans le cadre du 5^e plan interministériel, les autorités se sont données pour objectif de mener une réflexion pour envisager le recueil de preuves des violences sexuelles en l'absence de plainte et leur conservation pendant une période raisonnable, « afin de laisser aux femmes victimes de violences le temps de déposer plainte, sans que cela en porte préjudice pour une procédure ultérieure » (action 41). S'agissant de la prise en charge médicale, le plan envisage la possibilité d'étendre les modalités d'accompagnement des victimes d'attentats aux victimes de violences sexuelles (mesure 42). Dans cette optique, un appel à projet national a été lancé au mois de juin 2018 concernant la création de dix unités spécialisées dans la prise en charge du psychotraumatisme au sein des hôpitaux et un Centre national des ressources et des résiliences (CNRR) est en train de voir le jour au Centre hospitalier régional et universitaire (CHRU) de Lille et auprès de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (APHP) Nord. Ces dispositifs seront destinés à toute victime – femme, homme ou enfant – exposée à une catastrophe naturelle, attentat ou violence dans le monde du travail, et ne seront pas limités aux victimes de violences sexuelles. Afin de compléter ces dispositifs, le GREVIO a été informé que des propositions sont actuellement à l'étude en vue de permettre la conservation et le recueil de preuve en l'absence de plaintes, d'établir un schéma/protocole type pour favoriser le développement de ces pratiques et d'identifier des territoires où ce type de modèle pourrait être implanté à court terme. Le GREVIO prend par ailleurs bonne note de l'information selon laquelle un outil méthodologique a été développé (la mallette MAEVA) permettant aux diverses catégories de professionnels en contact avec les victimes de violences sexuelles, tel que par exemple un médecin isolé, d'effectuer les prélèvements conservatoires et d'échanger avec tous les intervenants sur chaque dossier

163. Le GREVIO rappelle en tout état de cause que, quelle que soit la solution retenue par les autorités pour s'acquitter de leurs engagements au titre de l'article 25, celle-ci devrait se conformer aux normes minimales développées par le Conseil de l'Europe dans ce domaine⁶⁴, qui prévoient notamment qu'un centre d'aide d'urgence doit être disponible pour 200 000 habitants et que les centres doivent être répartis géographiquement pour être accessibles aux victimes tant en ville qu'en zone rurale⁶⁵.

164. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre des mesures pour se conformer aux exigences de l'article 25 de la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence accessibles aux victimes de viol et/ou de violence sexuelle, qui répondent à l'ensemble de leurs besoins à court, moyen et long terme, et incluent les soins médicaux immédiats, les examens médico-légaux de haute qualité, indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte, le soutien psychologique et légal, ainsi que l'orientation vers les organisations spécialisées. L'accès de la victime à tous ces différents services de soutien ne devrait pas dépendre de sa volonté de porter plainte.

⁶³ Voir le paragraphe 141 du rapport explicatif de la convention.

⁶⁴ Voir Conseil de l'Europe, *Combating violence against women : minimum standards for support services*, septembre 2008.

⁶⁵ Rapport explicatif de la convention, paragraphe 138.

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

165. L'article 26 de la convention exige que l'offre des services de protection et de soutien aux victimes de violence prenne en compte les droits et les besoins des enfants témoins et inclue des conseils psychosociaux adaptés à l'âge des enfants. Le GREVIO précise que ces services devraient inclure, outre un soutien psychologique, des activités pédagogiques et récréatives qui aident les enfants à faire face aux traumatismes subis et à développer des relations positives, tout en soutenant la victime dans l'exercice de sa parentalité. En France, l'expertise en matière d'accompagnement spécialisé d'enfants témoins/victimes a été développée principalement par des associations spécialisées dans l'accompagnement des femmes victimes et de leurs enfants, mais ces associations sont en nombre limité et n'ont que des moyens restreints. L'Institut de victimologie de Paris est, par exemple, l'une des rares institutions assurant une prise en charge des conséquences psychotraumatiques des enfants victimes de violences conjugales, avec souvent des délais d'attente important pouvant atteindre des mois. Les autorités ont développé des lignes directrices sur l'impact des violences conjugales sur les enfants telles que le kit pédagogique dédié de la MIPROF (le kit « Tom et Léna »). Cependant, les structures généralistes telles que les Centres médico-psycho-pédagogiques restent insuffisamment outillées pour identifier les enfants témoins/victimes de violences et pour leur proposer une prise en charge qui permette de travailler spécifiquement sur les conséquences des violences auxquelles ces enfants ont été exposés.

166. Des obstacles à la prise en charge des enfants peuvent en outre dériver de la nécessité d'avoir l'autorisation du parent auteur de violences conjugales dans le cadre de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, ce dernier pouvant s'opposer à l'accompagnement des enfants en saisissant le juge des affaires familiales pour obtenir une ordonnance d'arrêt de suivi. Ce point évoque la question plus générale de l'insuffisante prise en compte du contexte des violences conjugales dans les décisions de justice en matière d'autorité parentale, question examinée plus loin en détail dans le chapitre suivant du présent rapport, en lien avec l'examen de la mise en œuvre par les autorités de l'article 31 de la convention.

167. L'accès des enfants témoins à l'offre des services de protection et de soutien présuppose au préalable le repérage des violences par les professionnels et professionnelles concernés, et en particulier par les professionnels et professionnelles de la protection de l'enfance des violences. Des études poussées dans ce domaine démontrent qu'une meilleure connaissance des mécanismes des violences conjugales entraînerait une protection renforcée des enfants en permettant une meilleure détection des enfants témoins/victimes. Plus particulièrement, ces études illustrent l'importance de différencier un conflit conjugal d'un conflit parental et d'élargir la notion de « danger », laquelle déclenche la protection, afin qu'elle couvre également les violences dans le couple comme une forme de danger spécifique, même dans le cas où les enfants ne sont pas la cible du parent violent. Dans le même temps, elles insistent sur la nécessité, en ce qui concerne les interventions sociales, de dépasser le cloisonnement actuel entre protection de l'enfance et prévention des violences au sein du couple, c'est-à-dire entre, d'une part, la sphère de l'enfant (parentalité) et, d'autre part, celle de l'adulte (conjugalité).

168. Lorsque la violence cause le décès de la victime, l'accompagnement spécialisé pour les enfants témoins du meurtre d'un parent par l'autre parent reste exceptionnel (un exemple est le dispositif « féminicide » en Seine-Saint-Denis) et, dans l'urgence, les enfants sont pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance, sans nécessairement un accompagnement spécifique prenant en compte la gravité des traumatismes. Selon les chiffres officiels, 109 enfants auraient été concernés en 2017, dont 10 orphelins de mère et de père, 91 orphelins de mère et 8 orphelins de père.⁶⁶ Le GREVIO se félicite du fait que des mesures soient envisagées pour pallier cette insuffisance dans le 5^e plan interministériel, ainsi que dans le premier plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants (2017-2019).

⁶⁶ Voir MIPROF, « [La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes – Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2017](#) », *op. cit.*, p. 4 et 5.

169. Le GREVIO exhorte les autorités françaises :

- a. **à systématiser le repérage par les professionnels et professionnelles de la protection de l'enfance des violences sur les mères et les enfants, en considérant la protection de l'enfance et la protection des femmes contre les violences au sein du couple comme deux facettes d'une même problématique et en prenant en compte les dangers liés à l'exposition aux violences conjugales des enfants, même lorsque ceux-ci ne sont pas victimes directes de violences ;**
- b. **à renforcer la formation de tous les opérateurs des services de soutien généraux et professionnels et professionnelles qui, à divers titres, peuvent entrer en contact avec des enfants témoins de violence sur le phénomène des violences faites aux femmes et leurs conséquences sur les enfants, afin que ces enfants puissent être orientés vers des services de protection et de soutien adaptés ;**
- c. **à renforcer, y compris sur le plan financier, les dispositifs d'accompagnement et de soutien des enfants témoins et à les généraliser sur l'ensemble du territoire, en se fondant sur les exemples de bonnes pratiques existant au sein des associations spécialisées sur le sujet des violences ;**
- d. **à faciliter l'accès à ces dispositifs étant donné les délais d'attente importants.**

I. Signalement par les professionnels (article 28)

170. En France, seuls les professionnels et professionnelles 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. En ce qui concerne les autres professionnels et professionnelles, et notamment les médecins exerçant une profession libérale, l'article 226-14 du Code pénal français les délie du respect du secret professionnel et les autorise à signaler les violences sous certaines conditions : si la victime est mineure, ils peuvent faire une alerte sans son accord préalable ; s'il s'agit d'une victime majeure, un signalement sans son accord n'est admis que dans les cas où elle n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état de santé.

171. Les représentants de la société civile rencontrés par le GREVIO déplorent le faible nombre de signalements des cas de violences par les professionnels et professionnelles susceptibles d'entrer en contact avec les victimes. S'agissant en particulier des violences touchant les victimes mineures, de tous les appels reçus par le 119, la permanence téléphonique pour l'enfance en danger, seuls 4,6 % des appels proviennent des professionnels et professionnelles⁶⁷. Dans le même sens, une étude de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDPR) relative aux viols commis à Paris entre 2013 et 2014 et enregistrés par les services de police révèle que les professionnels et professionnelles du secteur de l'éducation nationale alertent dans 17 % des cas, et seuls 6 % des signalements sont le fait des médecins ou autres personnels soignants⁶⁸. Très peu de cas de suspicions de mutilations génitales féminines ou mariages forcés sont signalés par les professionnels et professionnelles œuvrant dans les établissements scolaires.

172. L'obligation prévue à l'article 28 de la convention est soigneusement libellée pour permettre aux professionnels et professionnelles, s'ils ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence a été commis et que de nouveaux actes graves de violence sont à craindre, d'adresser un signalement aux autorités compétentes sans risquer d'être sanctionnés pour avoir violé leurs obligations professionnelles de confidentialité. Le rapport explicatif indique explicitement que cette

⁶⁷ Voir Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger « [Étude annuelle relative aux appels du SNATED en 2016](#) », p. 40.

⁶⁸ Voir ONDPR, « [Les viols commis à Paris entre 2013 et 2014 et enregistrés par les services de police](#) », n° 37, janvier 2016, p. 22.

disposition n'oblige pas les professionnels et professionnelles à procéder à des signalements⁶⁹. Le GREVIO note à ce sujet qu'un renforcement de la formation initiale et continue des professionnels et professionnelles en matière de repérage des victimes de violence et des liens entre violences au sein du couple et violences à l'encontre des enfants⁷⁰, ainsi que la garantie d'une protection juridique efficace contre les éventuelles représailles, seraient de nature à favoriser le recours aux signalements comme un puissant levier pour prévenir et contenir les effets néfastes des violences.

173. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires visant à permettre les signalements par les professionnels et professionnelles lorsque ceux-ci ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence couvert par le champ d'application de la Convention d'Istanbul a été commis et que de nouveaux actes graves sont à craindre, notamment en leur garantissant une protection juridique adéquate contre le risque d'éventuelles représailles.

⁶⁹ Rapport explicatif de la convention, paragraphe 147.

⁷⁰ Voir les considérations développées en matière de formation (article 15 de la convention) au chapitre II du présent rapport.

V. Droit matériel

174. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul comporte une série de dispositions concernant le droit matériel, en matière civile et en matière pénale. Ces dispositions ont pour but de contribuer à créer, dans toutes les Parties à la convention, le cadre législatif nécessaire pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger celles-ci contre une nouvelle victimisation et assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. Par souci de priorités, la présente section ne porte que sur une partie des dispositions du chapitre V de la convention.

A. Droit civil

1. Procès civils et voies de droit (article 29)

175. S'agissant des moyens de recours dont les victimes d'une des formes de violence prévues par la Convention d'Istanbul pourraient se prévaloir à l'encontre des autorités étatiques ayant manqué à leur devoir de prévention ou de protection, le GREVIO relève qu'il existe une procédure administrative en responsabilité de l'État pour faute. Néanmoins, des données permettant d'illustrer le degré d'utilisation de ce moyen de recours par les femmes victimes de violences font défaut. Par ailleurs, les victimes peuvent s'adresser au défenseur des droits, lequel traite des saisines individuelles portant sur les allégations de violations des droits et libertés par les services publics ou une administration, y compris celles en rapport avec des procédures judiciaires en cours. Le respect de la déontologie des professionnels et professionnelles de la sécurité figure parmi les domaines de compétence du défenseur des droits : par exemple, les femmes victimes peuvent saisir le défenseur des droits dans les cas où les services répressifs refuseraient d'enregistrer leur plainte. Une enquête menée par le défenseur des droits⁷¹ montre cependant une tendance générale des personnes subissant ce type de préjudice à ne pas entreprendre de démarches juridiques à l'encontre des manquements des autorités étatiques dans le cadre de leur responsabilité à agir avec la diligence voulue.

176. Le GREVIO invite les autorités françaises à prendre, en étroite collaboration avec les associations destinées à représenter et défendre les intérêts et les droits des femmes victimes de violences, des mesures pour encourager les victimes à davantage faire usage des voies de recours disponibles contre les autorités étatiques qui ont un comportement répréhensible ou omettent de prendre des mesures appropriées dans des affaires de violences faites aux femmes. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés, notamment en collectant des données concernant le nombre de recours, ainsi que leur issue.

2. Indemnisation (article 30)

177. En France, une indemnisation peut être obtenue de l'auteur des violences dans le cadre de la procédure pénale. Les victimes peuvent en outre déposer une demande d'indemnisation devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), dont les conditions de saisine sont liées à la personne de la victime et à la nature et/ou aux conséquences pour la victime de l'infraction subie⁷². Lorsque ces conditions de saisine ne sont pas réunies, la victime peut, après obtention d'une condamnation définitive, saisir le Service d'aide au recouvrement (SARVI), lequel ne pourra cependant verser à la victime que 30 % de la somme obtenue devant la juridiction pénale avec un maximum de 3 000 euros, en proposant d'aider la victime pour le recouvrement du reliquat auprès de l'auteur. À défaut de données concernant le nombre de femmes victimes indemnisées par les auteurs de violences et/ou par les CIVI/SARVI, ainsi que les montants alloués et les dommages indemnisés à ce titre, le GREVIO observe qu'il est impossible d'évaluer l'efficacité de tels dispositifs. Par ailleurs, le GREVIO note qu'il n'a pas relevé l'existence de mesures permettant de s'assurer que la sécurité

⁷¹ Voir Défenseur des Droits, « [Rapport annuel d'activité 2016](#) », p. 25.

⁷² Articles 706-3 à 706-15 du Code de procédure pénale.

de la victime est dûment prise en compte dans le cadre des procédures de remboursement des indemnités, ainsi que l'exige l'article 30, paragraphe 2, de la convention.

178. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à s'assurer que les femmes victimes de violence ont accès à des mécanismes effectifs d'indemnisation, y compris une indemnisation adéquate par l'État. À cette fin, les autorités devraient mener une évaluation de l'efficacité des mécanismes d'indemnisation existants et, le cas échéant, y apporter les modifications nécessaires, en veillant à y incorporer des mesures pour que la sécurité de la victime soit dûment prise en compte.

3. Droit de garde et de visite (article 31)

179. En France, plusieurs dispositifs existent permettant de faire primer l'intérêt et la sécurité de l'enfant dans les décisions de justice sur l'autorité parentale et son exercice en cas de violences conjugales. En premier lieu, les dispositions légales permettent le retrait total ou partiel de l'autorité parentale au titre d'une mesure de protection de l'enfant. Ce retrait peut être prononcé par un juge pénal lorsque les violences commises par un parent sur l'autre parent sont condamnées⁷³ ou, indépendamment de toute condamnation pénale, par un juge civil « lorsque l'enfant est témoin de pressions ou de violences, à caractère physique ou psychologique, exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre, [mettant] manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant »⁷⁴. En cas de désaccord sur l'exercice de l'autorité parentale, la loi permet en outre d'en attribuer l'exercice exclusif au parent victime au vu des « pressions ou violences, à caractère physique ou psychologique, exercées par l'un des parents sur la personne de l'autre »⁷⁵. Par ailleurs, dans le cadre de la délivrance d'une ordonnance de protection, le juge civil est compétent pour se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, et peut en attribuer l'exercice exclusif à la victime de manière temporaire⁷⁶. Afin de favoriser la coordination entre les procédures civiles et pénales, il est également prévu que le juge qui délivre une ordonnance de protection en raison de violences susceptibles de mettre en danger un ou plusieurs enfants en informe sans délai le procureur.

180. Tout en se félicitant de la mise en place d'un tel arsenal législatif, le GREVIO constate - sur la base de ses échanges avec les représentants de la société civile et des recherches disponibles⁷⁷ - que l'application de ces dispositions demeure rare, du fait notamment d'un manque d'articulation entre la justice civile et la justice pénale. Ainsi, le retrait de l'autorité parentale de l'auteur des violences reste exceptionnel, même en cas de condamnation pénale définitive, et ce malgré la persistance du danger encouru par la mère et l'enfant. En dehors des cas de retrait de l'autorité parentale, l'exercice conjoint de la parentalité, notamment sous la forme de la résidence alternée, est généralement maintenu, en méconnaissance de la tendance des parents auteurs des violences à instrumentaliser l'autorité parentale dans le but de maintenir leur contrôle et emprise sur leur ex-conjointe et leurs enfants. S'agissant de l'ordonnance de protection, les vastes disparités territoriales concernant son application limitent, de fait, l'accès des victimes aux mesures de protection des enfants que ce dispositif prévoit et, selon les territoires, le taux d'attribution de l'autorité parentale exclusive à la victime dans le cadre de délivrance de l'ordonnance reste faible.

181. Outre le fait que les démarches entreprises par les victimes pour protéger leurs enfants peuvent rester sans suite, le GREVIO note avec une extrême inquiétude que les dispositifs de protection des violences se retournent souvent contre les victimes elles-mêmes et les exposent à une victimisation secondaire en restreignant l'exercice de leurs droits en tant que parent. Ce risque est particulièrement élevé pour certaines victimes (en particulier les victimes dont la situation n'a pas

⁷³ Voir articles 221-5-5 et 222-48-2 du Code pénal.

⁷⁴ Voir article 378-1 du Code civil.

⁷⁵ Voir article 373-2-11 du Code civil.

⁷⁶ Voir article 515-11 du Code civil.

⁷⁷ *Mieux protéger et accompagner les enfants co-victimes de violences conjugales, Les préconisations du groupe de travail réuni par l'Observatoire régional des violences faites aux femmes*, Centre Hubertine Auclert, mars 2017.

encore fait l'objet d'une décision d'un juge ou autre autorité, par exemple les victimes ayant quitté le domicile avec leurs enfants pour fuir un contexte de violences dans l'urgence). Il n'épargne cependant aucune victime et peut se solder en un transfert de résidence de l'enfant chez l'agresseur ou un placement des enfants auprès des services sociaux. Le risque en question est le reflet de la sous-estimation des violences auxquelles sont exposés les enfants ; il procède, dans le même temps, de la tendance à mettre en doute les capacités parentales des victimes et à dévaloriser leur parole, notamment au titre de la prétendue « syndrome d'aliénation parentale » dont le caractère médicalement infondé a pourtant été reconnu par le 5^e plan interministériel. Cette problématique a par ailleurs été portée à l'attention du GREVIO dans de nombreuses communications individuelles reçues bien avant la procédure d'évaluation, ainsi que dans le témoignage livré par des victimes rencontrées au cours de la visite d'évaluation.

182. Pour les cas où, dans l'intérêt de l'enfant, le juge attribuerait l'exercice exclusif de l'autorité parentale à la victime, la Convention d'Istanbul préconise de porter une attention particulière aux risques accrus de violences postséparation dans le cadre de l'exercice du droit de visite. En France, le dispositif existant pour concilier l'exercice du droit de visite et la sécurisation de la vie de l'enfant et du parent victime de violences est celui des rencontres dans les lieux médiatisés⁷⁸. Cependant, outre le fait que l'offre de ce type de dispositif est disparate sur le territoire français, les espaces existants visent à organiser la rencontre parent-enfant dans un lieu neutre en cas de relations conflictuelles et ne sont pas outillés pour traiter des cas de violences. Le GREVIO prend bonne note de l'intention des autorités de renforcer leur action dans ce domaine, en consolidant les espaces de rencontre et en développant des modalités spécifiques d'intervention en cas de violences⁷⁹. Il attire l'attention des autorités sur les risques élevés que représentent, pour les victimes et les enfants, le maintien du contact entre la victime et l'agresseur au motif du bien-être de l'enfant, sans protection ni dispositifs adaptés⁸⁰. À défaut de la mise en place de solutions adaptées, les mères peuvent avoir l'impression que le seul moyen de protéger leurs enfants contre la violence, et contre le stress et l'anxiété qu'elle cause, est de refuser de se conformer à des décisions relatives à la garde. Le GREVIO insiste à ce propos sur la nécessité de chercher à déterminer les raisons d'une non-représentation d'enfant, de manière à ce que les indices de violence domestique puissent être pris en compte à tous les stades de la procédure.

183. Le GREVIO note avec intérêt « la mesure d'accompagnement protégé » qui vise à prévenir le passage à l'acte violent du père sur la mère, en prévoyant l'accompagnement de l'enfant par un adulte extérieur à la famille lors de l'exercice du droit de visite ; cette mesure, expérimentée en Seine-Saint-Denis, pourrait possiblement être davantage développée sur le territoire, à condition qu'une évaluation minutieuse prouve son impact positif. Dans les situations où de tels dispositifs ne seraient pas disponibles ou seraient jugés insuffisants pour mettre en sécurité la mère et ses enfants, le GREVIO estime par ailleurs que les juges devraient pouvoir refuser l'exercice du droit de visite au parent violent en invoquant les motifs graves prévus dans la loi⁸¹. En effet, si le GREVIO soutient pleinement le droit de l'enfant de maintenir ses liens avec ses deux parents, conformément à l'article 9, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'exposition à la violence domestique – en tant que victime ou témoin – nécessite que des exceptions soient faites dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le GREVIO rappelle que selon les chiffres communiqués par les autorités, en 2016, 25 enfants ont été tués dans le cadre de violences au sein du couple.

⁷⁸ Article 373-2-9, quatrième alinéa, du Code civil.

⁷⁹ Actions 59 et 61 du plan interministériel.

⁸⁰ En 2009, l'Observatoire des violences envers les femmes du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis a montré que, dans la moitié des cas, les assassinats des victimes s'étaient produits à l'occasion du droit de visite du père.

⁸¹ Article 373-2-1 du Code civil.

184. Afin d'assurer une meilleure coordination entre justice civile et justice pénale, le GREVIO renvoie aux suggestions et propositions qu'il a eu l'occasion de formuler en la matière dans ses rapports précédents⁸²

185. Le GREVIO se félicite de l'annonce faite par les autorités dans le cadre du Grenelle des violences conjugales que des modifications seront introduites dans le droit français pour permettre au juge pénal ou civil de suspendre ou aménager l'exercice de l'autorité parentale en cas de violences conjugales, par exemple en supprimant le droit de visite et d'hébergement et en autorisant la mère à prendre des décisions de façon unilatérale, notamment en matière médicale et scolaire, tout en continuant à percevoir une pension alimentaire. Ces modifications répondent à la volonté politique de mieux protéger les victimes de violence, en limitant le pouvoir d'emprise de l'auteur des violences, qui peut se traduire dans les actes quotidiens nécessitant l'accord conjoint des parents. Par ailleurs, les autorités ont annoncé que le dispositif législatif français évoluerait afin de permettre dans les situations les plus graves, c'est-à-dire en cas d'homicide volontaire sur l'un des parents, de suspendre de plein droit l'exercice de l'autorité parentale, dès la phase de l'enquête ou de l'instruction. Le GREVIO prend également bonne note de la publication d'une nouvelle circulaire en mai 2019⁸³ laquelle invite les parquets à prendre en compte la situation des enfants exposés aux violences conjugales, dès leur constatation, et tout au long de la procédure en ordonnant des mesures d'investigation et le cas échéant de protection, et en poursuivant systématiquement la circonstance aggravante d'enfant témoin de violences conjugales.

186. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires pour que le règlement des droits de garde et de visite prenne en compte les violences auxquelles sont exposés les enfants et le risque de continuation des violences après la séparation, y compris le danger d'un passage à l'acte meurtrier. À cette fin, il faudrait :

- a. **fonder les politiques et les pratiques en la matière sur la reconnaissance du fait que, dans un contexte de violences conjugales, l'exercice conjoint de la parentalité se prête à être le moyen pour l'agresseur de continuer à maintenir l'emprise et la domination sur la mère et ses enfants ;**
- b. **inscrire dans ces politiques et pratiques le principe selon lequel il est nécessaire de prévenir la victimisation secondaire des victimes, en évitant de les culpabiliser, de les discréditer et/ou de les surresponsabiliser, notamment en n'envisageant le placement des enfants qu'en dernier recours et avec une grande précaution ;**
- c. **améliorer l'application des dispositions légales sur le retrait de l'autorité parentale du parent violent et de celles sur l'exercice exclusif de l'autorité parentale du parent victime, y compris dans le cadre de l'ordonnance de protection ;**
- d. **continuer à faire connaître aux professionnels et professionnelles concernés, en particulier les opérateurs de la justice, des services répressifs, des services sociaux et du secteur médico-psychologique et psychiatrique l'infondé scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », ainsi que sensibiliser l'opinion publique à ce sujet ;**
- e. **renforcer la coopération interinstitutionnelle et l'échange d'informations entre la justice civile et la justice pénale ;**
- f. **renforcer l'évaluation et la prise en compte des dangers que pose pour la victime et ses enfants le maintien du contact avec l'auteur des violences lors de l'exercice du droit de visite, notamment en évaluant et le cas échéant, en faisant un usage plus large des dispositifs appropriés tels que les « mesures d'accompagnement protégé » et en développant d'autres mécanismes similaires, ainsi qu'en appliquant le refus du droit de visite en présence de motifs graves.**

⁸² Voir en particulier le paragraphe 164 du Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions de la Convention d'Istanbul au Portugal, publié en janvier 2019.

⁸³ Circulaire relative à l'amélioration du traitement des violences conjugales et la protection des victimes du 9 mai 2019.

La mise en œuvre de ces mesures devrait être soutenue par des efforts visant une formation initiale et continue obligatoire sur les causes et les conséquences pour les enfants des violences faites aux femmes, la question de la victimisation secondaire des enfants et de leur mère et l'utilisation inappropriée du syndrome dit d'aliénation parentale, à l'intention des professionnels et professionnelles concernés, en particulier les professionnels et professionnelles pouvant influencer à divers titres sur la procédure de détermination des droits de garde et de visite, tels que les magistrats et les professionnels et professionnelles appelés à rendre des expertises dans le cadre de procédures judiciaires. Un suivi et une évaluation des mesures prises à cet effet devrait être assuré, en prenant appui sur une collecte de données illustrant le type de décisions sur les droits de garde et de visite adoptées dans un contexte de violences et leur incidence sur la sécurité des victimes et de leurs enfants.

B. Droit pénal

1. Violence psychologique (article 33) et harcèlement (article 34)

187. Dans le Code pénal français, la violence psychologique relève, d'une part, d'une disposition générale (article 222-14-3), ainsi que de deux dispositions spécifiques à la violence domestique portant respectivement sur le harcèlement moral dans la vie privée entre conjoints, pacsés, concubins ou ex-partenaires (article 222-33-2-1) et le harcèlement en dehors d'une relation conjugale (article 222-33-2-2). Ces dispositions permettent par ailleurs d'engager des poursuites pénales en cas de comportements caractéristiques de l'infraction de « harcèlement » prévue à l'article 34 de la convention. Le GREVIO note avec satisfaction l'introduction d'une infraction portant sur le cyberharcèlement de groupe dans le cadre de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018.

188. Les données disponibles indiquent qu'en France la violence psychologique, du moins au sein du couple, est tout aussi répandue que la violence physique : 65 % des femmes victimes de violences conjugales affirment avoir subi des violences physiques et 66 % déclarent avoir fait l'objet de dommages psychologiques plutôt ou très importants⁸⁴. Les praticiens du droit interrogés par le GREVIO pointent la difficulté à prouver les violences psychologiques, surtout lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de violences physiques. Les victimes rencontrent des obstacles lors du dépôt de plainte auprès des services répressifs qui sont peu formés en la matière et peinent à assimiler ce type d'actes à des violences nécessitant un traitement du même ordre que les violences physiques. Les victimes ne sont pas toujours orientées vers les UMJ et, mêmes lorsqu'elles le sont, l'examen des retentissements psychologiques n'est pas toujours suffisant. Sur le plan procédural, les certificats médicaux établis par les UMJ sur la base des seules déclarations de la victime sont parfois mis en doute par les magistrats.

189. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à assurer l'application effective de l'ensemble des dispositions pénales relatives aux violences psychologiques, en veillant à accroître les efforts de formation des différents professionnels et professionnelles pouvant entrer en contact avec de telles victimes, notamment les services répressifs, les médecins œuvrant au sein des unités médico-judiciaires et les magistrats. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés à l'aide de données administratives collectées par les services répressifs et judiciaires.

⁸⁴ Voir MIPROF, « [La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes — Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2017](#) », *op. cit.*, p. 16.

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

190. Les infractions portant sur les violences sexuelles sont visées par les dispositions du Code pénal français concernant le viol et les agressions sexuelles (articles 222-22 et suivants, et l'article 227-25). Depuis la définition du viol en 1980, la définition des violences sexuelles a connu d'importantes modifications dans la législation française. Tout récemment, la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 a apporté plusieurs nouveautés dans ce domaine. Celles-ci incluent notamment l'élargissement de la définition du viol aux actes de pénétration imposés à une victime et commis sur la personne de l'auteur, l'allongement de vingt à trente ans du délai de prescription pour les viols sur mineurs et l'introduction d'une nouvelle circonstance aggravante pour les agressions sexuelles commises sur une victime à laquelle on a administré, à son insu, une substance altérant le contrôle de ses actes ou son discernement⁸⁵.

191. Tout en saluant ces avancées, le GREVIO note que le législateur n'est pas revenu sur la définition des agressions sexuelles et du viol, comme étant des actes nécessairement commis par le recours à la violence, à la contrainte, à la menace ou à la surprise. En France, la définition juridique des infractions sexuelles n'est donc pas fondée de manière explicite sur l'atteinte au consentement libre et non équivoque de la victime. Le GREVIO prend bonne note de ce que la jurisprudence française est constante sur le fait que chacun a le droit de refuser une relation sexuelle : les juges placent donc le défaut de consentement de la victime au cœur de l'interprétation juridique des incriminations de l'agression sexuelle et du viol, et apprécient l'absence de consentement de la victime à l'aune du comportement de l'auteur, caractérisé par les actes de violence, de contrainte, de menace ou de surprise. La définition actuelle permettrait, selon les autorités, une méthode d'appréciation objective, en ce sens qu'elle appelle à appréhender l'absence du consentement à partir d'éléments objectifs se focalisant sur le comportement de l'auteur et sur ses effets sur la victime.

192. Le GREVIO rappelle que, dans la mise en œuvre de l'article 36 de la convention, « les Parties à la convention sont tenues d'adopter une législation pénale intégrant la notion d'absence de libre consentement aux différents actes sexuels répertoriés »⁸⁶. S'il est vrai que « les rédacteurs ont [...] laissé le soin aux Parties de décider de la formulation exacte de la législation et des facteurs considérés comme exclusifs d'un consentement libre »⁸⁷, le libellé retenu par le législateur français met l'accent sur les éléments probatoires permettant de constater l'absence de consentement au détriment de la centralité de l'absence du consentement. En s'alignant sur les préconisations de la convention, une définition des violences sexuelles axée sur l'absence d'un consentement libre permettrait, de l'avis du GREVIO, de pallier les insuffisances qui émergent de la situation actuelle : d'un côté, une forte insécurité juridique générée par les interprétations fluctuantes des éléments constitutifs que sont la violence, la contrainte, la menace et la surprise⁸⁸ ; d'un autre côté, l'incapacité desdits éléments probatoires à englober la situation de toutes les victimes non consentantes, notamment lorsque celles-ci sont en état de sidération. Une telle définition permettrait surtout d'opérer le changement de paradigme nécessaire pour reconnaître la centralité qui revient à la volonté de la victime, et permettrait à la France de se ranger du côté de ces pays qui ont déjà franchi ce pas important⁸⁹. La position du GREVIO en la matière est constante, conforme sur ce point à la jurisprudence d'autres organismes internationaux de protection des droits humains tels que le Comité de la CEDEF⁹⁰. Il convient donc que les autorités lancent une réflexion approfondie sur la question, en veillant à prendre en compte les préoccupations qui font actuellement obstacle à l'ouverture d'un tel débat, s'agissant, d'une part, de la crainte invoquée par certains de faire peser encore plus la

⁸⁵ Article 222-24, 15°, du Code pénal.

⁸⁶ Paragraphe 193 du rapport explicatif de la convention.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Voir HCE, Avis pour une juste condamnation sociétale et judiciaire du viol et autres agressions sexuelles, 5 octobre 2016.

⁸⁹ Voir Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis « Lutte contre les violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu pour les droits fondamentaux », 20 novembre 2018, p. 24.

⁹⁰ Voir Recommandation générale n° 35 sur la violence à l'égard des femmes fondées sur le genre portant actualisation de la Recommandation générale n° 19, 2017.

charge de la preuve sur la victime et, d'autre part, de l'exigence de maintenir ferme la présomption d'innocence.

193. Dans le cadre d'une telle réflexion, la question des violences sexuelles commises sur des victimes mineures pourrait être mise à plat. En effet, la récente loi du 3 août 2018 a renoncé à l'idée essentielle qui fondait la réforme, à savoir la présomption de non-consentement des mineurs de 15 ans à tout acte sexuel avec majeur. Elle n'est intervenue que marginalement sur la question, en précisant les critères d'interprétation, déjà pris en compte par la jurisprudence, qui s'appliquent à la contrainte morale et à la surprise en cas de victimes mineures. En l'absence de prise de position en la matière par la Convention d'Istanbul, le GREVIO n'est pas fondé à se prononcer sur la question d'un âge minimal en dessous duquel une relation sexuelle avec un mineur donnerait automatiquement lieu à infraction. Il note cependant que la situation actuelle est insatisfaisante en ce qu'elle relève des dispositions générales en matière de viol et d'agressions sexuelles, dont les limites ont été examinées auparavant, et qu'elle laisse entière la problématique de la protection des mineurs contre des relations sexuelles auxquelles ils ne sauraient consentir de manière libre et éclairée.

194. Par ailleurs, le GREVIO s'inquiète des insuffisances du traitement judiciaire des violences sexuelles. Les données statistiques révèlent que seul 12 % des femmes victimes de viol ou de tentative de viol portent plainte, et le nombre de condamnations ne représente que 1 % du nombre de cas estimés de viols, un taux en baisse de 40 % depuis 2007. La faiblesse de ce taux s'explique en grande partie par des défaillances dans le recueil et la préservation des preuves conduisant à ce que de nombreuses affaires soient classées sans suite⁹¹. Ce phénomène serait particulièrement marqué dans les cas de viols sans recours à la force, viols conjugaux, viols sur des personnes handicapées ou viols incestueux paternels⁹².

195. En outre, un grand nombre de viols (de l'ordre de 70 à 80 % des plaintes selon le rapport remis au GREVIO par les associations spécialisées) échappent à la condamnation en tant que telle en raison de la pratique judiciaire dite de correctionnalisation⁹³. Cette pratique permet de requalifier le crime de viol en délit d'agressions sexuelles et de le juger devant le tribunal correctionnel au lieu de la cour d'assises, à condition que la victime ne s'y oppose pas. Sont surtout concernés les viols conjugaux et les viols sur des prostituées. La correctionnalisation entraîne de lourdes conséquences d'ordre procédural, telles que la réduction du délai de prescription, des délais d'audience, du montant des dommages et intérêts attribuables, ainsi que du quantum de la peine. Elle est souvent suggérée pour des motifs d'opportunité, en raison des délais plus courts et des plus grandes chances d'obtenir une condamnation devant un tribunal correctionnel composé uniquement de magistrats professionnels et professionnelles. Le GREVIO est particulièrement inquiet d'une telle pratique, laquelle minimise la gravité du viol et fait porter les conséquences du dysfonctionnement du système sur les victimes, en méconnaissance de leurs droits. Il insiste par ailleurs sur le fait que seule une approche globale des violences sexuelles, qui s'attaque aux inefficiences de leur traitement judiciaire en même temps qu'elle vise à mieux accueillir, protéger et accompagner les victimes lors du dépôt de la plainte et des enquêtes, permettra de lutter efficacement contre la « culture du viol ». L'importance d'une telle approche a bien été illustrée dans le rapport d'information sur le viol remis à l'Assemblée nationale en février 2018, au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes⁹⁴.

⁹¹ Voir MIPROF, « [La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes – Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2017](#) », *op. cit.*

⁹² Voir Mémoire traumatique et victimologie, « [Impact des violences sexuelles de l'enfance à l'âge adulte – Déni de protection, de reconnaissance et de prise en charge : enquête nationale auprès des victimes](#) », *op. cit.*, p. 16.

⁹³ Voir « [Rapport](#) soumis par les 11 associations spécialisées », 2018, p. 51.

⁹⁴ Voir www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0721.asp.

196. **Le GREVIO exhorte les autorités françaises à réexaminer leur législation et leurs pratiques judiciaires, en particulier la pratique de la correctionnalisation, en matière de violences sexuelles, y compris celles commises sur les victimes mineures, afin :**

- a. **de fonder la définition des violences sexuelles sur l'absence de libre consentement de la victime, en conformité avec l'article 36, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul ; et**
- b. **d'assurer une réponse judiciaire efficace aux violences sexuelles, qui soit centrée sur le respect des droits humains des victimes, et sur une prise en charge et un accompagnement approprié des victimes.**

3. Mariages forcés (article 37)

197. L'article 222-14-4 du Code pénal a été introduit en 2013 pour transposer en droit français l'article 37, paragraphe 2, de la convention, lequel prévoit l'obligation d'ériger en infraction pénale le fait de « tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'une Partie ou d'un État autre où il réside avec l'intention de le forcer à contracter un mariage ». Le comportement prévu au paragraphe 1 de ladite disposition consistant à « forcer un adulte ou un enfant à contracter un mariage » peut donner lieu à l'application d'une circonstance aggravante pour certains délits et crimes (tels que les violences ou l'enlèvement), mais n'est pas érigé en infraction pénale autonome. La procédure d'évaluation n'a pas permis de vérifier que les dispositions pénales existantes suffisaient à appréhender ce comportement, notamment sous la forme courante dans laquelle il se manifeste, à savoir l'envoi forcé à l'étranger. Le GREVIO note en effet à ce sujet que l'applicabilité des infractions telles que les agressions sexuelles, le viol, l'enlèvement et la séquestration ne saurait suffire à remplir les exigences de la convention, ainsi qu'il a eu l'occasion de le souligner dans ses précédents rapports d'évaluation.

198. Le GREVIO note avec satisfaction les mesures prises par les autorités pour prévenir et pour combattre le phénomène des mariages forcés par une approche intégrée. Outre les récentes modifications au Code civil, telles que l'introduction de l'intention matrimoniale en tant que condition de validité du mariage (article 202-1) et l'allongement des délais de prescription pour agir en nullité du mariage (articles 180 et suivants), le GREVIO salue tout particulièrement le dispositif de l'ordonnance de protection pour empêcher de sortir du territoire une personne qui craindrait d'être mariée de force à l'étranger et les mesures d'assistance consulaire pour favoriser le retour des victimes sur le territoire national. Par ailleurs, le 5^e plan interministériel consacre un objectif entier (25) à la prévention de cette grave atteinte à la liberté individuelle. Face aux obstacles qui toutefois persistent dans la mise en œuvre de tels dispositifs, il convient de poursuivre la réflexion sur les stratégies plus idoines pour combattre cette forme de violence, notamment au regard des questions de droit international qu'elle soulève, en étroite collaboration avec les associations spécialisées de terrain⁹⁵.

199. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à ériger en infraction pénale le fait de forcer une personne à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la convention, en veillant à inscrire cette mesure dans une stratégie globale visant à renforcer la prévention de cette forme de violence. La première étape vers cet objectif devrait consister à analyser les données statistiques relatives aux mises en accusation et condamnations pénales ainsi que la jurisprudence sur la mise en œuvre des dispositions pénales qui sont actuellement utilisées dans la pratique judiciaire.**

⁹⁵ Le rapport parallèle remis au GREVIO par les associations spécialisées demande à cet effet la création d'un groupe d'experts.

4. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

200. En France, la stérilisation forcée est érigée en infraction pénale au titre des articles 222-9 et 212-1 du Code pénal. Néanmoins, l'article L. 2123-2 du Code de la santé publique autorise sous certaines conditions la stérilisation à visée contraceptive des personnes présentant un handicap mental. L'application de cette disposition a par ailleurs fait l'objet d'une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, requête jugée irrecevable⁹⁶.

201. Le GREVIO prend note des mesures de précaution qui entourent l'application de la disposition précitée, et qui visent d'une part à garantir que la personne concernée reçoive une information adaptée à son degré de compréhension et d'autre part, que son consentement soit systématiquement recherché si elle est apte à exprimer sa volonté, ou à défaut, qu'elle soit auditionnée par le juge des tutelles. Tout en notant que ce dispositif a été conçu dans un objectif de santé publique, le GREVIO est sensible au risque qu'il pose en termes de violation des droits humains et souligne l'importance de veiller à ce que les mécanismes de sauvegarde en place soient appliqués avec la diligence voulue, conformément aux normes établies par la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (STE n° 164)⁹⁷.

202. Le GREVIO encourage les autorités françaises à veiller à une application des dispositions relatives à la stérilisation à visée contraceptive réalisée sur les femmes présentant un handicap mental, en conformité avec les exigences de l'article 39 de la convention portant sur l'accord préalable et éclairé de la personne concernée.

5. Harcèlement sexuel (article 40)

203. Le GREVIO salue les modifications apportées à la définition de l'infraction pénale de harcèlement sexuel par la loi du 3 août 2018, lesquelles permettent de recouvrir un spectre plus large de comportements : en premier lieu, sont désormais visés, outre des propos ou comportements à connotation sexuelle, ceux à connotation sexiste (article 222-33-1) ; pour pouvoir appréhender les actes de harcèlement commis sur les réseaux sociaux (« raids » numériques), la définition a été en outre élargie aux comportements ou propos imposés à une même victime par une pluralité de personnes, avec ou sans concertation, même sans répétition (articles 222-33-1-1 et 222-33-1-2 du Code pénal). Par ailleurs, la nouvelle loi a également institué l'infraction d'« outrage sexiste » (article 621-1 du Code pénal), laquelle se distingue du harcèlement sexuel, en supprimant la condition de répétition des faits, permettant ainsi de sanctionner les comportements isolés. Le GREVIO salue cette innovation, tout en soulignant le risque qu'elle puisse donner lieu, en pratique, à une requalification des faits constitutifs de harcèlement sexuel, relevant d'un délit, en faits, d'« outrage sexiste », relevant d'une contravention. Le GREVIO prend également bonne note de l'existence, depuis 2016, d'une infraction dédiée pour poursuivre les faits de harcèlement commis sur internet, s'agissant de l'infraction condamnant le *revenge porn* (article 226-2-1 du Code pénal).

204. Le harcèlement sexuel auquel les femmes peuvent être exposées au travail est défini à l'article 1153-1 du Code du travail. Le GREVIO prend note des différentes mesures prises par les autorités pour répondre à cette forme de violence par une approche holistique et coordonnée, sous l'impulsion notamment du CSEP dont le GREVIO a pu apprécier la qualité des travaux pendant la procédure d'évaluation⁹⁸. Dans le domaine de l'emploi public, le GREVIO a pu en outre relever le volontarisme déployé en la matière dans certains secteurs de l'administration publique, s'agissant en particulier de

⁹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, [Gauer c. France](#), 23 octobre 2012.

⁹⁷ Voir paragraphe 205 du rapport explicatif de la convention.

⁹⁸ Un aperçu de ces mesures est donné au titre de l'analyse qu'effectue ce rapport de la mise en œuvre en France de l'article 17.

l'éventail de mesures mis en place par le ministère de la Culture, le ministère de la Transition écologique et solidaire, chargé des Transports, ainsi que par le ministère des Armées⁹⁹.

205. En dépit de ces efforts, les résultats d'une récente enquête sur le harcèlement sexuel au travail¹⁰⁰ montrent que cette problématique est peu reconnue et que les recours devant la justice et/ou l'employeur sont très peu fréquents (près de 30 % des femmes actives victimes n'en parlent à personne et seulement 5 % des cas sont portés devant la justice). Ces données devraient soutenir une réflexion approfondie sur les moyens d'améliorer l'accès aux voies de recours, en passant par un renforcement des mesures d'accompagnement des victimes et la suppression des obstacles procéduraux auxquels celles-ci font face. Dans le même temps, eu égard au fait que toute forme de violence faite aux femmes constitue une discrimination fondée sur le genre, il conviendrait de réfléchir à l'opportunité d'étendre, en droit du travail, l'aménagement de la charge de la preuve tel que cela est prévu par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations¹⁰¹.

206. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre toute mesure nécessaire pour assurer une mise en œuvre effective des mesures pénales et civiles de répression du harcèlement sexuel, y compris des mesures de soutien et de protection appropriées des victimes.

6. Circonstances aggravantes (article 46)

207. Le GREVIO note avec satisfaction que la législation française en matière de circonstances aggravantes a connu plusieurs avancées – la dernière en date découlant de la récente loi du 3 août 2018 – si bien que la plupart des circonstances énumérées à l'article 46 de la convention peuvent être prises en compte lors de la détermination des peines relatives aux infractions établies par celle-ci. Néanmoins, le GREVIO relève qu'une progression demeure possible. Celle-ci concerne en particulier le viol pour lequel le caractère répété de l'infraction ou d'infractions apparentées (article 46, alinéa *b*, de la convention) n'est retenu que partiellement sous certaines conditions, notamment lorsque la pluralité des victimes¹⁰² et les retentissements psychologiques n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer le quantum de la peine.

208. Les circonstances aggravantes applicables aux mutilations génitales féminines sont prévues à l'article 222-10 du Code pénal, lequel toutefois ne prend pas en compte la circonstance aggravante décrite à l'article 46, alinéa *b*, de la convention visant les infractions, y compris les infractions apparentées, commises de manière répétée.

209. S'agissant de la circonstance aggravante applicable lorsque l'infraction a été commise à l'encontre ou en présence d'un enfant (article 46, alinéa *d*, de la convention), le GREVIO se félicite des récents amendements apportés par la loi du 3 août 2018, tout en notant l'écart persistant par rapport aux normes de la convention. En effet, ladite circonstance devrait pouvoir s'appliquer à toutes les formes de violence qui entrent dans le champ d'application de la convention, alors qu'en droit français certaines infractions ne sont pas concernées, telles que le meurtre et les menaces. La circonstance devrait en outre être applicable quelle que soit la relation entre la victime et l'auteur : cela n'est pas le cas pour un certain nombre d'infractions, à savoir les violences définies aux articles 222-7, 222-9, 222-11 et 222-13 du Code pénal, pour lesquelles la loi précise que les faits doivent être commis « par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ».

⁹⁹ Voir Rapport d'information sur les femmes et les forces armées, daté du 18 octobre 2018, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

¹⁰⁰ Enquête réalisée en mars 2014 par l'Institut d'études d'opinion et marketing en France et à l'international (IFOP) pour le compte du défenseur des droits.

¹⁰¹ Voir Défenseur des droits, « [Avis](#) à l'attention du Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes défenseur des droits », juin 2016, p. 3.

¹⁰² Voir article 222-24, 10^e, du Code pénal.

210. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à combler les lacunes qui subsistent dans leur législation pénale, de manière à ce que les circonstances décrites à l'article 46 de la Convention d'Istanbul puissent être prises en considération en tant que circonstances aggravantes lors de la détermination des peines relatives à toutes les formes de violence visées par la convention.**

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

211. En droit français, la médiation pénale repose dans tous les cas sur un accord entre la victime et l'auteur de l'infraction. Elle est par ailleurs exclue en cas de violences conjugales, sauf si la victime en fait la demande expresse¹⁰³ et ne peut avoir lieu si de nouvelles violences sont commises. En outre, une circulaire du 4 octobre 2010 pose le principe de la présomption de non-consentement à la médiation pénale en cas de saisine du juge aux affaires familiales en vue d'une ordonnance de protection. Les praticiens du droit ont relaté au GREVIO que, dans les faits, la victime est rarement à l'origine d'une demande de médiation car celle-ci lui est généralement proposée par les magistrats. Dans de telles circonstances, le risque est que l'acceptation par une victime de la médiation ne dissimule en réalité son incapacité ou hésitation à refuser, par peur de violences futures ou de représailles de la part de l'auteur des violences. Ce risque est d'autant plus élevé lorsque les professionnels et professionnelles du droit concernés, et en particulier les magistrats et les médiateurs, ne sont pas formés à la dynamique et aux risques des violences faites aux femmes, ainsi qu'à leurs retombées sur les enfants. Le GREVIO rappelle à cet égard que les rapports de force inégaux entre les victimes et les auteurs de violence peuvent influencer la capacité de la victime à consentir, de son plein gré, à la médiation et l'exposer à une victimisation secondaire. Ce danger est à l'origine de la pratique de certaines juridictions d'interdire en tout état de cause les médiations pénales en matière de violences conjugales.

212. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre toute mesure nécessaire pour garantir que le recours à la médiation pénale dans les cas de violences faites aux femmes repose sur le plein respect des droits, besoins et sécurité des victimes. De telles mesures devraient avoir pour effet d'assurer :**

- a. **que les femmes victimes de violence auxquelles une médiation pénale est proposée sont informées de leurs droits dans le cadre d'une telle procédure, s'agissant en particulier du caractère non obligatoire de la médiation ;**
- b. **que la médiation n'est proposée/appliquée qu'aux femmes victimes de violence qui sont en mesure de décider librement d'accepter ou de refuser la procédure ;**
- c. **que les juges, les médiateurs et les professionnels et professionnelles du droit impliqués dans la décision d'avoir recours à la médiation et dans son application sont formés en matière de violences faites aux femmes et des risques que les victimes peuvent encourir dans le cadre d'une médiation.**

213. Diverses dispositions règlent, en droit français, le recours à la médiation familiale en situation de violences domestiques. Elles reflètent toutes, à différents degrés, la position du législateur selon laquelle une grande prudence s'impose dans ces situations. Les libellés retenus diffèrent cependant : 1. au titre de l'article 373-2-10 du Code civil, un juge aux affaires familiales ne peut pas *obliger* les parents à rencontrer un médiateur en situation de violences intrafamiliales, mais il peut la leur *proposer* ; 2. l'article 255-1° du Code civil prévoit toujours la possibilité pour le juge aux affaires familiales d'*enjoindre* aux époux de rencontrer un médiateur afin qu'il leur explique l'objet et le déroulement de la mesure de médiation, sans qu'aucune restriction soit prévue en cas de violences au sein du couple ; 3. l'article 7 de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle qui introduit la

¹⁰³ Article 41-1 du Code de procédure pénale.

médiation préalable obligatoire prévoit, quant à lui, une interdiction d'y recourir dans tous les cas de violences exercées par l'un des parents sur l'autre ou sur l'enfant.

214. Le GREVIO tient d'abord à souligner le fait que toute configuration de la procédure de médiation familiale qui entraîne pour les parties une obligation quelconque d'y participer soulève une question de compatibilité avec l'article 48, paragraphe 1, de la convention, lequel proscrie tout mode alternatif de résolution des conflits qui soit obligatoire. En outre, le GREVIO est de l'avis que les différences de libellés dans la loi française ne traduisent pas une prise de position claire du législateur et sont de nature à générer une forte insécurité juridique. Le GREVIO rappelle à ce sujet que les bonnes pratiques développées en France en la matière ne prêtent pas à équivoque : « Si la médiation familiale demeure un outil mobilisé dans le but d'améliorer les relations entre les conjoints, il est nécessaire d'interdire et de prévenir l'utilisation de cet outil face à une situation de violences conjugales dans un couple où les relations sont par définition asymétriques [...]. Dès lors qu'une femme se déclare victime de violences conjugales (ou s'il y a présomption de violences conjugales), la médiation devrait être mise de côté au profit d'un accompagnement et d'une protection adaptée »¹⁰⁴. En effet, la relation conjugale dans le cadre des violences est profondément ancrée dans une structuration inégale de domination : il est essentiel dès lors de ne pas confondre ces violences avec les situations de conflits conjugaux, et donc de ne pas mettre en place des accompagnements qui supposent l'égalité des parents¹⁰⁵.

215. Le GREVIO tient par ailleurs à souligner que, pour qu'une interdiction de recourir à la médiation en cas de violences soit effective, les professionnels et professionnelles concernés (magistrats et magistrates, médiateurs et médiatrices) devraient rechercher activement les indices de violence domestique. En effet, 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 subir de nouvelles violences.

216. Au-delà des limites des lois qui règlent l'accès à la médiation par le biais d'un juge, il convient de prêter attention aux situations où les couples procèdent au règlement des questions qui se posent dans le cadre d'une séparation et/ou d'un divorce – notamment celles concernant la garde des enfants – sans l'intermédiation d'un juge. C'est le cas des parents qui peuvent rencontrer un médiateur en dehors de toute injonction/proposition d'un juge. C'est le cas également des couples qui accèdent au divorce par consentement mutuel, conformément à la loi du 18 novembre 2016, laquelle est muette sur la question des violences. De telles situations diminuent les chances de repérage d'un contexte de violences domestiques et de leur prise en compte dans les conditions de divorce et de l'exercice de l'autorité parentale : elles entraînent dès lors le risque d'accentuer les déséquilibres entre les époux et d'exposer les victimes et leurs enfants à davantage de violences¹⁰⁶.

217. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :**

- a. **à harmoniser les dispositions législatives applicables en matière de médiation familiale dans les situations de violences, eu égard à l'interdiction posée par l'article 48 des modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires et aux bonnes pratiques développées qui appellent à distinguer les situations de conflits des violences dans le couple ;**
- b. **à introduire des mesures appelant au repérage systématique des violences domestiques par les professionnels et professionnelles concernés dans la mise en œuvre de la médiation familiale, notamment les juges aux affaires familiales, les**

¹⁰⁴ Voir page 38 du rapport « Mieux protéger et accompagner les enfants co-victimes des violences conjugales, Les préconisations du groupe de travail réuni par l'Observatoire régional des violences faites aux femmes du Centre Hubertine-Auclert », mars 2017.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 38.

¹⁰⁶ Voir le rapport parallèle conjoint, p. 45.

médiateurs et les avocats et avocates, en soutenant leur mise en œuvre par des efforts de formation.

Le GREVIO invite les autorités à introduire des mesures de sauvegarde des droits et des intérêts de victimes de violences et de leurs enfants dans le cadre de la procédure du divorce par consentement mutuel.

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

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

A. Obligations générales (article 49)

219. À titre liminaire, le GREVIO note que les statistiques disponibles révèlent des taux de dépôt de plaintes qui restent dans l'ensemble très faibles. Les données se rapportant à l'année 2017¹⁰⁷ indiquent que sur 219 000 femmes majeures se disant victimes de violences physiques et/ou sexuelles de la part de leur conjoint ou ex-conjoint, moins d'une victime sur cinq déclare avoir porté plainte et près de la moitié n'a fait aucune démarche auprès d'un professionnel ou d'une association. Le taux de dépôt de plainte dans les cas de violences sexuelles est plus bas encore puisque, selon ces mêmes données, seulement une victime majeure sur dix déclare avoir déposé plainte. Malgré tout, ces statistiques montrent que la parole des victimes est en train de se libérer, en lien avec une mouvance générale survenue aux niveaux international et national. Ainsi, depuis le mois d'octobre 2017 et le début du mouvement #MeeToo, le nombre total de victimes de violences sexuelles (viols, agressions sexuelles et harcèlement sexuel sur personnes mineures et majeures) enregistrées sur une année par les forces de sécurité a augmenté de 23 %. Il en va de même pour les associations dédiées à l'écoute, à l'orientation et à l'accompagnement des victimes : à titre d'exemple, au début de l'année 2018, l'AVFT – structure de référence dans le domaine des violences sexuelles au travail – relatait un doublement du nombre de saisines entre 2015 et 2017.

220. Ces chiffres en hausse posent la question des moyens nécessaires pour encourager davantage cette libération de la parole et à y répondre de manière effective, tant au niveau des associations qui soutiennent les victimes dans leurs parcours judiciaires qu'au niveau des services responsables des enquêtes et des poursuites. Lors de son évaluation, le GREVIO a pu en effet relever que l'insuffisance des moyens est invoquée à divers titres pour expliquer le caractère inadéquat de la réponse institutionnelle aux violences, qu'il s'agisse du manque de personnel spécialisé et d'équipement appropriés au sein de la police et de la gendarmerie, ou des durées plutôt longues de traitement des affaires devant la justice¹⁰⁸. A ce sujet, le GREVIO prend note avec intérêt de l'annonce faite par les autorités dans le cadre du Grenelle des violences conjugales que pour accélérer le traitement des cas de violences conjugales, des procureurs référents spécialisés seront identifiés dans les 172 tribunaux de France et d'Outre-Mer et qu'il sera également expérimenté des chambres d'urgence pour que les dossiers soient traités en quinze jours, avec une meilleure articulation des différents acteurs judiciaires.

221. Au-delà de la question des moyens, se pose celle de la formation des professionnels et professionnelles intervenant aux différents stades des enquêtes et des poursuites. En dépit des efforts indéniables accomplis, notamment pour professionnaliser l'accueil des victimes par les services répressifs, le GREVIO note que le défaut de connaissance des dispositifs existants ainsi que les préjugés et attitudes discriminatoires issus d'une culture patriarcale continuent à parsemer d'embûches le parcours des victimes. Ces divers éléments minimisent la parole des victimes, entravent la reconnaissance de la gravité et de la spécificité des violences qu'elles subissent, et, de

¹⁰⁷ Voir MIPROF, « [La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes – Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2017](#) », *op. cit.*, p. 6 et 15.

¹⁰⁸ À titre illustratif, en matière de violences sexuelles conjugales, la durée médiane d'une procédure entre la date des faits et le renvoi devant les tribunaux compétents en 2015 était de 60 mois pour les cas de viols et de plus de 20 mois pour les autres violences sexuelles. Source : ministère de la Justice, « [Le traitement judiciaire des violences conjugales en 2015-Info Stat n°159](#) », *Bulletin d'information statistique*, février 2018.

fait, font obstacle au plein déploiement des dispositions et des mesures prévues pour les protéger et faire droit à leur demande de justice. Or, ainsi que le souligne l'article 49, paragraphe 2, de la convention, il est primordial que les enquêtes et les procédures se déroulent conformément aux principes fondamentaux des droits de l'homme et eu égard à une compréhension fondée sur le genre des violences faites aux femmes.

222. Face à ces défis, le GREVIO souligne tout l'intérêt que présente une approche capitalisant sur les structures et les mécanismes existants, et visant à en permettre un usage plus avisé, plutôt que d'en créer des nouveaux, ce qui peut poser la question de la dispersion des ressources et nuire à la cohérence de l'ensemble¹⁰⁹. Le GREVIO se réfère à cet effet aux diverses mesures prises et/ou annoncées visant à encourager les victimes à porter plainte, par rapport auxquelles la Délégation aux droits des femmes au Sénat a observé qu'« alors que les moyens des associations sont calibrés au plus juste, on est en droit de s'étonner de la multiplication de plusieurs dispositifs voisins, dont il n'est pas toujours aisé d'identifier la mission »¹¹⁰. Selon le GREVIO, une étroite implication des associations existantes de défense des victimes et une mise à profit de leur savoir-faire, y compris aux fins de la formation continue des professionnels et professionnelles concernés, est à privilégier. L'efficacité des interventions des associations spécialisées aux fins d'accroître les taux de plaintes est avérée. Dans les cas de violences sexuelles, un tiers des victimes soutenues par le Collectif féministe contre le viol alerte la police après s'être confiée au numéro d'écoute nationale tenu par cette association : ce taux est trois fois plus élevé que la moyenne.

223. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à continuer à encourager les femmes à signaler les violences dont elles sont victimes. À cette fin, les autorités devraient, en étroite coopération avec les associations spécialisées, poursuivre leurs efforts visant à assurer que les enquêtes et poursuites dans les affaires de violences sont effectives, entreprises sans retard injustifié, fondées sur une compréhension « genrée » de toutes les diverses formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et soucieuses du respect des droits humains des victimes.

B. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Collecte des preuves

224. Plusieurs avancées sont à saluer s'agissant des mesures prises au sein des services répressifs pour améliorer l'accueil des victimes et favoriser ainsi la libération de leur parole. Parmi ces mesures, on compte la désignation dans les commissariats de police et des unités de gendarmeries de référents et référentes spécialement formés aux violences faites aux femmes, ainsi que la création depuis 2009 d'unités spécialisées (les « brigades de protection de la famille ») exclusivement dédiées à la prise en charge de victimes de violences intrafamiliales. En outre, l'affectation dans les commissariats et les gendarmeries d'intervenants sociaux qui orientent les victimes et dressent leur diagnostic social contribue à la qualité de leur accueil. Une autre avancée est la conclusion en 2013 du protocole « plainte » entre le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice et le ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes. Ce protocole tend, d'une part, à systématiser l'information donnée aux victimes et, d'autre part, à responsabiliser les services en charge de recueillir les plaintes, en n'autorisant les alternatives au dépôt de plainte¹¹¹ que si la victime s'y oppose en l'absence d'infraction grave. Enfin, une plateforme de signalement en ligne a été lancée en novembre

¹⁰⁹ Il est précisé que le GREVIO n'entend pas par-là prendre position sur la question, laquelle échappe du périmètre de ses compétences, de la création de juridictions spécialisées sur les violences faites aux femmes. Cette question est soulevée dans le rapport remis au GREVIO par les associations spécialisées, p. 48.

¹¹⁰ Voir Rapport d'information n° 564 (2017-2018) de Laurence Cohen, Nicole Durantou, Loïc Hervé, Françoise Laborde, Noëlle Rauscent et Laurence Rossignol, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, déposé le 12 juin 2018.

¹¹¹ À savoir la main courante et le procès-verbal de renseignement judiciaire.

2018 par le ministère de l'Intérieur pour aider les victimes de violences sexuelles et sexistes à franchir le pas du dépôt de plainte.

225. Pourtant, malgré ces efforts, les femmes victimes de violence peuvent encore être mal accueillies dans les commissariats et les brigades territoriales de gendarmerie, se heurtant à la réticence, voire au refus, de prendre leur plainte. Une enquête récente révèle un taux de refus de 6 % sur l'échantillon pris et énumère les différents motifs invoqués : il s'agit, de manière non exhaustive, du déni de la qualification pénale des faits, de l'absence d'un certificat médical ou de preuves, du manque de moyens humains, de la mise en cause du témoignage et de la santé mentale de la victime ou même d'un parti pris pour l'agresseur ou de justification des violences¹¹². Les arguments ainsi opposés aux victimes retiennent les victimes dans le cercle vicieux de la violence, outre le fait qu'ils méconnaissent leur droit inconditionnel à déposer une plainte¹¹³. Les conditions d'audition des victimes peuvent également alourdir leur parcours dans les cas où les commissariats de police et les services de gendarmerie ne disposent pas de locaux adaptés assurant l'anonymat et la confidentialité.

226. Le GREVIO prend bonne note des mesures par les autorités dans la perspective d'améliorer la qualité des enquêtes et la réactivité des enquêteurs, notamment en ce qui concerne les violences domestiques. Il se réfère dans ce sens à la circulaire du 24 novembre 2014 appelant les services des procureurs à développer une politique de prévention et de dépistage des violences conjugales. Les professionnels et professionnelles du droit rencontrés par le GREVIO lui ont cependant relaté que cette circulaire restait inégalement appliquée et que la question du traitement de la preuve par les services répressifs et des poursuites demeurait problématique. Au vu des divers éléments issus de la procédure d'évaluation, le GREVIO constate une tendance à continuer à faire peser principalement sur la victime la responsabilité d'apporter les preuves des violences subies. Le GREVIO rappelle à ce sujet qu'une approche proactive des services répressifs permettant de collecter des preuves lors d'enquêtes initiales est une condition essentielle pour accroître la probabilité que les autorités de poursuites décident d'ouvrir une enquête judiciaire. Par ailleurs, il est indispensable de disposer de preuves pour permettre des poursuites d'office, c'est-à-dire sans plainte de la victime, comme l'exige la convention pour les catégories d'infractions énumérées en son article 55. Face à la tendance excessive à attendre des victimes qu'elles déposent une plainte, il conviendrait de recourir systématiquement à d'autres sources de preuve, en veillant à enregistrer toute blessure, aussi légère soit-elle, en photographiant la scène du crime, en interrogeant les voisins et d'autres témoins, ainsi que la victime et l'auteur, en toute impartialité, et indépendamment l'une de l'autre. Le classement sans suite des affaires de violences pour défaut de preuves ne devrait être envisageable, en principe, qu'à la suite du déploiement d'efforts dans ce sens par les services responsables des enquêtes et des poursuites.

227. Sur le terrain de la preuve, le GREVIO relève également une marge de progression possible s'agissant des certificats médicaux établis par les médecins légistes pour constater l'incapacité totale de travail (ITT) de la victime. En effet, les professionnels et professionnelles de santé concernés n'en mesurent pas toujours l'importance pour la suite de la procédure judiciaire, alors que l'ITT contribue à la qualification pénale des faits et détermine donc l'orientation de la procédure¹¹⁴. Les associations de défense des victimes déplorent en outre l'insuffisante prise en compte du préjudice psychique au fin de déterminer l'ITT, ainsi que l'absence d'une pratique uniforme visant la délivrance d'un certificat médical à la victime. Une récente recherche dans ce domaine, soutenue par le ministère de la Justice, montre que presque 75 % des certificats délivrés aux victimes ne font état d'aucune ITT¹¹⁵. Des efforts soutenus de formation restent donc souhaitables en la matière, en prenant appui sur le certificat médical type que la MIPROF a élaboré en collaboration avec l'Ordre des médecins.

¹¹² Voir FNSF, « [Enquête sur les refus d'enregistrer les plaintes pour violences conjugales](#) », mars 2018.

¹¹³ En France, toutes les plaintes doivent être enregistrées, conformément à l'article 15-3 du Code de procédure pénale.

¹¹⁴ Voir, dans ce sens, CESE, rapport *Combattre les violences faites aux femmes, des plus visibles aux plus insidieuses*, novembre 2014, p. 78.

¹¹⁵ Voir rapport de recherche de l'Université de Strasbourg, « [Les violences conjugales – Bilan des dispositifs et propositions d'amélioration](#), février 2016, p. 37.

228. Le GREVIO note avec intérêt que la récente circulaire du 9 mai 2019 vise précisément à contribuer à l'amélioration du traitement judiciaire des violences conjugales et la protection des victimes. Cette circulaire permet désormais un accueil unique pour le dépôt de plainte et l'examen médico-légal de la victime, et a été conçue pour mettre la victime en confiance, limiter le traumatisme du dépôt de plainte et faciliter la révélation des faits. La circulaire préconise en outre le renforcement de l'information de la victime et rappelle les actes d'enquêtes indispensables à la manifestation de la vérité, afin d'éviter le recours aux classements sans suite. Le GREVIO prend également bonne note de ce que, dans le but de faciliter le recueil des éléments de preuve dans l'hypothèse d'un dépôt de plainte différé de la part de la victime une mission interministérielle pilotée par le ministère de la Santé et le ministère de la Justice a été nommée et chargée de proposer un protocole-type de bonnes pratiques.

229. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre les mesures supplémentaires :

- a. **pour continuer à développer, y compris par le biais de la formation, une compréhension non stéréotypée du phénomène des violences faites aux femmes de la part des services répressifs ;**
- b. **pour assurer un accueil adapté des victimes par les services répressifs, notamment en mettant fin aux difficultés procédurales rencontrées par les victimes lors du dépôt de plainte et en disposant de locaux appropriés à cet effet ;**
- c. **pour améliorer la réactivité des enquêtes et la qualité du recueil des preuves, y compris des certificats médicaux, indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte, notamment aux fins d'assurer la mise en œuvre effective du principe de l'ouverture d'office des procédures judiciaires, conformément à l'article 55 de la convention.**

2. Taux de condamnation

230. Les données statistiques disponibles¹¹⁶ indiquent que, en 2017, 16 829 auteurs hommes ont été condamnés pour violences conjugales, alors que le nombre de victimes enregistrées par les services répressifs était de 98 570. Ces chiffres révèlent que seuls 17 % des cas de violences conjugales portés à la connaissance des services répressifs ont abouti à une condamnation. Le taux de condamnation est légèrement plus bas pour les violences sexuelles, soit environ de 16 % des cas portés à la connaissance des services répressifs. Bien que les condamnations pour viol et agressions sexuelles aient respectivement diminué de 40 % et de 20 % entre 2007 et 2016, celles liées au harcèlement sexuel ont augmenté de 220 %. Le GREVIO relève que ces chiffres statistiques confirment une tendance générale caractérisée par de faibles taux de condamnation, à l'exception de celui du harcèlement sexuel qui a augmenté à la suite de la mobilisation suscitée par la campagne #MeToo. Les insuffisances de la réponse pénale aux violences sexuelles, notamment eu égard au phénomène de la « correctionnalisation », sont analysées au chapitre V du présent rapport, en lien avec l'analyse de la mise en œuvre en France des dispositions de l'article 36 de la convention. Dans ce contexte, le GREVIO rappelle l'obligation définie à l'article 11, paragraphe 1b de la convention de soutenir la recherche afin d'approfondir les connaissances sur les causes profondes et les effets de la violence, les incidences et les taux de condamnation et l'efficacité des mesures prises en application de la convention. Les données citées ci-dessus indiquent la nécessité d'analyser soigneusement l'efficacité de la réponse judiciaire à la violence.

¹¹⁶ Voir MIPROF, « [La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes — Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2017](#) », *op. cit.*

231. Le décalage est donc considérable entre les faits enregistrés par les services répressifs et les faits sanctionnés par la justice. Cela étant, le GREVIO note des signes de progression encourageants : selon les informations transmises par les autorités, outre le fait que le nombre d'affaires poursuivables dans le domaine des violences conjugales a connu un accroissement sensible entre 2012 et 2018, le taux de poursuite est passé de 48,7% en 2012 à 53% en 2018.

232. Bien que la réponse pénale ne soit certes pas la seule réponse à apporter dans ces affaires, les poursuites et les sanctions constituent une composante essentielle de la protection des femmes. Sans ce processus qui oblige les auteurs à répondre de leurs actes, la violence risque fort de continuer à s'exercer, contre la même victime ou contre une autre. Cette situation est de nature à créer un climat d'impunité des auteurs et d'insécurité des victimes.

233. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires :

- a. **pour examiner les statistiques administratives/judiciaires, la jurisprudence pertinente et les analyses de recherche disponibles afin de déterminer si les lacunes dans la chaîne des interventions des services répressifs, des poursuites et des tribunaux ont contribué aux faibles taux de condamnation ;**
- b. **pour que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la convention aient à répondre de leurs actes et que la justice se prononce en la matière sans délai excessif.**

C. Appréciation et gestion des risques (article 51)

234. Dès le dépôt de plainte, les victimes peuvent faire l'objet d'un processus d'évaluation personnalisée initiale et approfondie (EVVI) afin de déterminer si elles ont besoin de mesures spécifiques de protection au cours de la procédure pénale¹¹⁷. Les modalités de cette évaluation sont fixées par le décret n° 2016-214 du 26 février 2016 relatif aux droits des victimes, qui dispose que l'évaluation initiale de la situation est effectuée par l'officier de police qui procède à l'audition de la victime. Les intervenants sociaux et les psychologues de la police ou de la gendarmerie peuvent également être associés à cette phase. Les résultats de cette évaluation personnalisée doivent être communiqués à l'autorité judiciaire qui pourra alors décider d'une évaluation approfondie des besoins de protection de la victime. Cette évaluation sera alors réalisée par une association d'aide aux victimes requise par le magistrat..

235. Le GREVIO note tout d'abord que l'application de ce dispositif est limitée aux cas où la victime porte plainte et concerne principalement les services répressifs, alors que l'objectif de l'article 51 est que toutes les autorités compétentes qui peuvent entrer en contact avec les victimes, qu'elles soient policières ou non, évaluent effectivement les risques pour la sécurité de la victime au cas par cas¹¹⁸. En outre, les mesures de protection applicables en raison dudit processus d'évaluation paraissent limitées : elles peuvent consister en des ajustements de la procédure pénale (par exemple une audition de la victime dans des locaux adaptés), voire un suivi psychosocial de la victime. En revanche, le processus EVVI ne paraît pas conçu pour apprécier l'opportunité de recourir à d'autres mesures de protection existantes, telles que l'ordonnance de protection que les services répressifs proposent rarement aux juges. Il ne paraît pas non plus permettre une évaluation des risques posés par l'éventuelle possession d'armes à feu par les auteurs d'actes de violence. De surcroît, en l'absence de statistiques, il n'est pas possible d'en vérifier l'application systématique dans le cadre d'une procédure standardisée et au sein d'une coopération et d'une coordination interservices. Le GREVIO note à cet effet que la question de l'appréciation et de la gestion des risques n'est que marginalement abordée dans les méthodes d'audition en usage par les services répressifs¹¹⁹. Au vu de ces observations, le GREVIO salue l'information selon laquelle une grille partagée d'évaluation du

¹¹⁷ Article 10-5 du Code de procédure pénale.

¹¹⁸ Voir paragraphe 260 du rapport explicatif de la convention.

¹¹⁹ Voir kit de formation « ANNA ».

danger est en cours d'élaboration pour permettre aux services répressifs de mieux identifier les femmes en danger.

236. Le GREVIO prend note avec satisfaction de l'information selon laquelle une mission d'inspection a été ouverte en juin 2019 visant à examiner tous les dossiers d'homicides conjugaux commis en 2015 et 2016, et définitivement jugés, en vue de mettre en place une méthode de retour d'expérience (retex) sur l'ensemble des dossiers d'homicides conjugaux, y compris les dossiers en cours. Le GREVIO rappelle tout l'intérêt que présentent les analyses rétrospectives des homicides dus à la violence domestique en tant que méthode de travail qui permet de déceler d'éventuelles lacunes structurelles dans la réponse institutionnelle à la violence. Ces analyses permettent de déterminer notamment si une évaluation approfondie des risques avait été réalisée de manière répétée et si un plan de sécurité coordonné avait été établi, si des mesures appropriées avaient été appliquées pour protéger les victimes de nouvelles violences, si les victimes faisaient l'objet d'une ordonnance d'interdiction ou de protection ou en avaient fait la demande, si une ordonnance de ce type avait été enfreinte et quels résultats avaient donnés les enquêtes et les poursuites. Le GREVIO rappelle en outre à ce sujet l'appel de la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, concernant la création d'un mécanisme de surveillance des féminicides ou meurtres sexistes, afin d'analyser les données disponibles en la matière et de proposer des mesures concrètes de prévention de ces crimes¹²⁰.

237. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à développer davantage les méthodes d'appréciation et de gestion des risques, et leur utilisation systématique par toutes les autorités compétentes, en veillant à ce qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une coopération et d'une coordination interservices et que leur application ne soit pas conditionnée par le dépôt d'une plainte de la victime.

D. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances d'injonction ou de protection (articles 52 et 53)

238. En France, l'ordonnance de protection est régie par les articles 515-9 à 515-13 du Code civil ; elle s'applique dans des situations de violences au sein du couple et de mariage forcé, et relève de la compétence du juge aux affaires familiales qui la délivre lorsqu'« il existe des raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables la commission des faits de violence allégués et le danger auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés ». L'ordonnance de protection permet de mettre en œuvre, sans attendre le dépôt de plainte, diverses mesures en urgence, notamment pour évincer l'auteur des violences du domicile, ou lui interdire d'entrer en contact avec la victime et/ou ses enfants. En comparaison avec les chiffres portant sur les cas de violence constatés par les services répressifs et/ou ayant donné lieu à une réponse pénale, les données disponibles montrent qu'il s'agit d'un dispositif très peu utilisé. À titre illustratif, en 2017, pour 3 031 demandes d'ordonnances de protection dans le cadre de violences au sein du couple ayant fait l'objet d'une décision, 1 396 (soit 59 %) ont été acceptées, totalement ou partiellement¹²¹.

239. L'évaluation du GREVIO a permis de constater que ce dispositif présentait de nombreuses faiblesses, ce qui pourrait contribuer à expliquer qu'il soit peu sollicité, et encore plus rarement accordé. Outre le fait que l'ordonnance de protection ne s'applique pas à toutes les formes de violence, contrairement aux indications de l'article 53 de la convention, les conditions de son application rendent difficile l'accès des victimes à la protection et leur appréciation varie considérablement selon les tribunaux. En premier chef, s'agissant de la condition de la « vraisemblance » des violences alléguées, celle-ci comporte le fait qu'il ne suffit pas qu'une victime allègue des violences, elle doit aussi en apporter la preuve. Nombreux sont les tribunaux qui exigent

¹²⁰ Rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, A/71/398, septembre 2016.

¹²¹ Voir MIPROF, « [La Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes — Les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2017](#) », *op. cit.*, p. 12.

à telle fin le dépôt préalable d'une plainte et/ou la production d'un certificat médical, alors qu'aucune disposition légale du droit français ne le prévoit. Par ailleurs, la notion de vraisemblance ne favorise pas la prise en considération des violences psychologiques ou verbales qui, si elles n'ont pas été réalisées devant témoins ou enregistrées, ne laissent que peu de traces¹²².

240. Quant au critère d'éligibilité du « danger », son appréciation conduit les magistrats à opérer une distinction entre le fait pour une femme d'avoir subi des violences et le fait d'être toujours exposée au risque de violences au moment de l'audience. Dans la pratique, cette condition se traduit par une hiérarchisation des violences : les magistrats ont ainsi tendance à ne retenir que les violences jugées graves et/ou répétées, et à l'inverse, à minorer la gravité des actes de violence uniques. L'évaluation des violences à l'échelle du danger conduit en outre la plupart des juges à minimiser les répercussions psychiques d'une exposition répétée aux pratiques de contrôle, de dénigrement ou de harcèlement¹²³. De plus, lorsque les victimes ont quitté le domicile conjugal pour se mettre à l'abri, elles peuvent être considérées hors situation de danger. Cette appréciation méconnaît le fait que les violences domestiques ne disparaissent pas nécessairement avec la décohabitation du couple ; de surcroît, elle peut pousser les victimes à ne pas s'éloigner de l'auteur violent et donc à s'exposer au risque de violences répétées, pour augmenter leurs chances d'obtenir une ordonnance de protection.

241. D'autres facteurs peuvent contribuer au refus d'accorder une ordonnance de protection et tiennent aux ressentis et aux pratiques observées auprès des juges aux affaires familiales. Il s'agit notamment de leur crainte que les victimes puissent instrumentaliser la procédure pour bénéficier de droits qu'elles n'obtiendraient pas dans d'autres procédures, ainsi que de leur recours à la notion de « conflit » dans les cas où les violences sont perçues comme n'étant pas suffisamment importantes pour faire droit à une ordonnance¹²⁴.

242. La procédure d'évaluation a permis de relever d'autres insuffisances concernant le dispositif des ordonnances : les délais moyens de leur attribution, qui peuvent dépasser un, voire deux, mois, les rendent inadaptées pour assurer une protection immédiate dans des situations d'urgence, en particulier eu égard aux situations visées par l'article 52 de la convention¹²⁵. En outre, dès lors que les conditions permettant une prolongation de l'ordonnance sont circonscrites au dépôt d'une requête en divorce, en séparation, ou relative à l'exercice de l'autorité parentale, elles ne peuvent bénéficier aux victimes non mariées n'ayant pas d'enfant.

243. Enfin, une limitation importante impacte l'application des ordonnances de protection en France, dès lors qu'une telle ordonnance n'est pas ou peu encadrée dans un travail partenarial, que ce soit en amont ou en aval du processus d'adoption des décisions des juges aux affaires familiales. Un exemple porté à l'attention du GREVIO pendant la procédure d'évaluation concerne les cas où un défaut de coordination entre les services judiciaires et les établissements scolaires peut permettre au parent violent de découvrir l'adresse de la victime, pourtant dissimulée en raison d'une ordonnance de protection. La recherche précitée de 2016 insiste également sur la nécessité d'améliorer la circulation des informations entre tous les acteurs concernés pour un meilleur fonctionnement de l'ordonnance de protection, et propose à cette fin des pistes de réflexion intéressantes¹²⁶.

¹²² Voir Jouanneau, S., Matteoli, A., *Les violences au sein du couple au prisme de la justice familiale. Invention et mise en œuvre de l'ordonnance de protection, Droit et société*, 99/2018, p. 314.

¹²³ *Ibid.*, p. 316.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 320.

¹²⁵ Le GREVIO a été informé de l'adoption en juillet 2019 d'un nouveau guide pratique du ministère de la Justice invitant les juges aux affaires familiales à rendre leur décision dans un délai de 14 jours.

¹²⁶ Voir rapport de recherche de l'Université de Strasbourg, *op. cit.*, p. 379.

244. Depuis 2014, la mise en œuvre d'une ordonnance de protection peut être accordée grâce à un « téléphone grave danger » (TGD), un dispositif de téléprotection permettant à la victime d'alerter les autorités publiques en cas de danger sept jours sur sept et 24 heures sur 24. Le TGD est aujourd'hui en voie de généralisation : le nombre de TGD actuellement déployés est de 694 et une livraison de près de 700 TGD est prévue dans le cadre du nouveau marché public pour la période 2018-2021¹²⁷. Dans certains départements, le suivi de ce dispositif est assuré par le biais d'un comité de pilotage. Ces comités, présidés par le procureur, permettent l'organisation de réunions régulières entre les juges, les avocats et avocates, les services de police, les représentants du conseil départemental et les associations spécialisées afin de faire le point concrètement sur ce qui fonctionne et ce qui est problématique. Ils offrent un exemple de bonne pratique favorisant la coopération interinstitutionnelle, ainsi que le développement d'une approche et d'une culture interprofessionnelles communes en matière de violences faites aux femmes¹²⁸. Bien que les effets du dispositif du TGD soient, de l'avis des acteurs et actrices de terrain, considérés comme positifs, il s'agit cependant d'une mesure appliquée de manière disparate et dont le suivi n'est pas toujours systématisé, selon qu'un comité de pilotage a été établi ou non à cet effet au niveau du département.

245. Le GREVIO salue la volonté affichée par les autorités de vouloir augmenter le recours à ce dispositif par le biais de la publication par le ministère de la Justice en juillet 2019 d'un nouveau guide pratique sur les ordonnances de protection, mettant en valeur les bonnes pratiques. Le GREVIO prend également bonne note de l'information selon laquelle une nouvelle mesure de protection est à l'étude consistant à mettre en place au civil ou en pré-sentenciel au pénal, un dispositif électronique anti-rapprochement à la demande de la victime ou avec son accord.

246. **Le GREVIO exhorte les autorités françaises à entamer un processus de révision en profondeur de leur système d'ordonnances de protection afin d'en permettre un usage plus diffus et systématique. À telle fin, les autorités devraient prendre les mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour assurer qu'un tel système se conforme notamment aux principes suivants :**

- a. **les victimes de violences domestiques doivent avoir accès, dans des situations de danger immédiat, à des ordonnances d'urgence d'interdiction qui répondent aux exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul ;**
- b. **des ordonnances d'injonction et/ou de protection doivent être disponibles en lien avec toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, sans limitation aux violences conjugales ;**
- c. **les ordonnances de protection doivent être disponibles pour une protection immédiate, sans délai excessif ;**
- d. **les ordonnances de protection doivent être disponibles indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte ;**
- e. **le processus de décision et de suivi de l'application des ordonnances de protection devrait être porté par un travail interinstitutionnel assurant la coopération entre tous les acteurs concernés, y compris les associations spécialisées.**

La mise en œuvre de telles mesures devrait être soutenue par des efforts accrus de formation des professionnels et professionnelles concernés autour du principe selon lequel toutes les violences participent à mettre en danger celles qui les subissent et s'inspirer des bonnes pratiques existantes. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés par des données appropriées.

¹²⁷ Voir HCE, « [Évaluation intermédiaire du 5^e plan interministériel \(2017-2019\) et de la politique contre les violences faites aux femmes](#) », 22 novembre 2018, p. 68.

¹²⁸ Une compilation de bonnes pratiques à l'échelle internationale est disponible dans la publication du Conseil de l'Europe, *Ordonnances d'urgence d'interdiction dans les cas de violence domestique* : [article 52 de la convention](#), Strasbourg, 2017.

247. L'accès à une ordonnance de protection est la clé de voûte de la protection accordée aux victimes étrangères qui vivent en couple avec un ressortissant étranger en séjour régulier sur le sol français sans avoir suivi la procédure de regroupement familial. En effet, ces victimes peuvent obtenir une carte de séjour renouvelable à la condition d'avoir obtenu au préalable une ordonnance de protection¹²⁹. Le titre est renouvelé tant que l'ordonnance est renouvelée. La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 a enrichi ce dispositif en précisant d'une part, que si l'ordonnance de protection n'a pas été renouvelée, le titre de séjour peut l'être malgré tout s'il y a eu un dépôt de plainte et d'autre part, que les femmes bénéficiaires des cartes de séjour temporaires obtiennent de plein droit une carte de résident en cas de condamnation définitive de l'auteur des violences. Le GREVIO note cependant avec inquiétude que la longueur des procédures de délivrance des ordonnances, ainsi que le faible taux de leur délivrance, placent la victime dans une situation d'extrême précarité. Par ailleurs, le fait de subordonner la délivrance d'un titre de séjour à l'obtention d'une ordonnance de protection expose les victimes à des pratiques qui leur sont fort préjudiciables, telles que la tendance de certaines préfectures à reporter l'instruction du dossier à un moment proche de l'expiration de l'ordonnance de protection¹³⁰.

248. L'obtention préalable d'une ordonnance de protection conditionne également l'accès à une carte de séjour temporaire pour les femmes étrangères menacées d'un mariage forcé et celles n'ayant pas régularisé leur titre de séjour en France, à savoir les migrantes en situation irrégulière. Le rapport parallèle¹³¹ remis au GREVIO relève qu'il arrive que des femmes en situation irrégulière se rendant en commissariat ou en gendarmerie afin de déposer plainte pour des violences se fassent arrêter elles-mêmes. Dans un rapport de 2016¹³², le Défenseur des droits a recommandé à ce sujet qu'un texte soit diffusé aux officiers de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale afin de leur rappeler les exigences de loyauté préconisées par la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'interpellation des étrangers en situation irrégulière. Ce rapport recommandait en outre que des dispositions soient prises afin que les personnes étrangères victimes de violences soient informées, au moment où elles portent plainte, des dispositions protectrices du CESEDA dont elles pourraient éventuellement bénéficier.

249. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires afin de sécuriser davantage et garantir l'accès des femmes étrangères victimes de violence au parcours d'admission au séjour lorsque ce parcours dépend de la délivrance d'une ordonnance de protection.

E. Mesures de protection (article 56)

250. La législation française vise à protéger les victimes contre les risques d'intimidation, de représailles et de nouvelle victimisation, en leur reconnaissant le droit, sous certaines réserves, d'être informées lorsque l'auteur des faits de violence est libéré ou s'est évadé¹³³. La procédure d'évaluation a permis de constater, cependant, que cette information n'était pas systématique. Elle a également révélé une marge de progression possible pour que soit évités, autant que possible, les contacts entre les victimes et les auteurs d'infractions à l'intérieur des tribunaux et des locaux des services répressifs, ainsi que pour permettre aux victimes de témoigner en salle d'audience sans être physiquement présentes, ou du moins sans que l'auteur présumé de l'infraction soit présent.

251. Le GREVIO encourage les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires pour continuer à améliorer la protection des droits et des intérêts des victimes pendant les enquêtes et les procédures judiciaires, conformément aux dispositions de l'article 56 de la convention.

¹²⁹ Voir l'article L. 316-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

¹³⁰ Voir page 60 du rapport parallèle conjoint.

¹³¹ Idem, page 59.

¹³² Les droits fondamentaux des étrangers en France, mai 2016, pages 109-110.

¹³³ Voir les articles 40-5, 144-2 et 712-16-2 du Code de procédure pénale.

F. Aide juridique (article 57)

252. Sous conditions de ressources, les honoraires des avocats et les frais de justice supportés par les victimes peuvent être pris en charge par l'État, totalement ou partiellement, au titre de l'aide juridictionnelle. Dans le domaine de l'emploi public, l'aide juridique est disponible sous la forme de la protection fonctionnelle, laquelle est applicable également lorsque le fonctionnaire est victime de violences ou de harcèlement à l'occasion de son service. Les associations spécialisées ont à ce sujet attiré l'attention du GREVIO sur le fait que les barèmes applicables sont très bas, que les victimes des violences sexuelles commises par des collègues dans la fonction publique n'ont pas toujours accès à la protection fonctionnelle et que les personnes sans titre de séjour ne peuvent bénéficier de l'aide juridique.

253. Le GREVIO invite les autorités françaises à assurer que les conditions prévues dans leur droit interne pour avoir droit à une aide juridique ne créent pas des obstacles excessifs à la possibilité pour les victimes qui sont dépourvues de moyens financiers et incapables de payer les services d'un avocat ou d'une avocate de bénéficier d'une assistance juridique et d'une aide juridique gratuite.

VII. Migration et asile

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

A. Migration (article 59)

255. Le GREVIO se félicite de ce que le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) intègre expressément des dispositions visant à permettre aux femmes étrangères victimes de violences domestiques d'obtenir un permis de séjour autonome, sous certaines conditions. Le GREVIO salue en outre la loi n°778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie qui a renforcé la protection accordée aux femmes étrangères victimes de violences. Grâce au cadre législatif ainsi développé, une femme étrangère mariée à un ressortissant français peut obtenir une carte de séjour temporaire, suivie d'une carte de séjour en cas de poursuite du mariage au-delà d'une période de trois ans¹³⁴. En dérogation à la règle générale, la femme maintient son droit à la carte de de séjour temporaire ou à la carte de séjour en cas de rupture de la vie commune, lorsque cette rupture est imputable à des faits de violences domestiques¹³⁵. Ce droit revient à la victime indépendamment du fait qu'elle ait porté plainte à l'encontre de l'auteur, ou qu'elle ait obtenu une ordonnance de protection pour les faits de violence. Les femmes étrangères vivant en France au titre d'un regroupement familial bénéficient d'une protection similaire¹³⁶.

256. Les représentants de la société civile ont fait remarquer au GREVIO qu'il existe de fortes disparités territoriales dans la procédure suivie pour délivrer le titre de séjour. Les exemples fournis incluent le refus d'enregistrer les demande d'un titre de séjour, le défaut de délivrance d'un récépissé de la demande, la demande de paiement de la taxe due à l'Office de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que la demande de preuves diverses non prescrites par la loi (telles que le passeport ou la présence de l'agresseur, la preuve de divorce ou d'une condamnation pénale, ou encore la preuve d'une ordonnance de protection). Des retards considérables dans la délivrance des permis de séjour, contrairement aux dispositions relatives aux délais minimaux prévues dans le CESEDA, peuvent en outre entraver le parcours des victimes pour sortir des situations de violence. Le GREVIO relève par ailleurs que les acteurs du terrain ont constaté une dégradation en 2018 de la situation administrative des femmes dans un contexte de suspicion à l'égard des personnes étrangères. Cette tendance aurait entraîné un durcissement des pratiques des préfectures lié au motif allégué que les femmes se prétendraient victimes pour accéder à un droit au séjour¹³⁷. Tout en prenant note de l'instruction du 28 février 2018 qui rappelle que la preuve des violences peut être apportée par tout moyen, sans que soient exigés ni ordonnance de protection, ni dépôt de plainte, le GREVIO estime que des efforts soutenus restent nécessaires pour s'assurer que les préfectures suivent les procédures applicables et que le personnel concerné soit formé en la matière.

¹³⁴ Voir les articles L. 313-11 (4) et L314-9 (3) du CESEDA.

¹³⁵ Voir les articles L. 313-12 et L. 314-5-1 du CESEDA.

¹³⁶ Voir les articles L. 313-11 (1), L. 431-1, L. 314-9 (1) et L. 431-2 du CESEDA.

¹³⁷ Voir pages 15 et 16 du rapport d'activité 2018 de la Cimade.

257. Les femmes algériennes en France sont expressément exclues des dispositions du CESEDA, leur statut étant régi par l'Accord franco-algérien du 27 décembre 1968. Celui-ci n'offre aucune garantie équivalente à celle prévue au CESEDA puisque toute décision concernant l'octroi ou le renouvellement d'un permis de séjour autonome à une femme algérienne, dont le titre de séjour dépend de celui d'un conjoint violent, est en effet remise à la discrétion des préfetures locale, eu égard à la « situation personnelle ». Dans un rapport de 2016, le Défenseur des Droits notait à ce sujet qu'un refus de renouvellement de titre de séjour opposé à un ressortissant algérien sans tenir compte de la circonstance que la communauté de vie avait été rompue en raison de violences conjugales de la part du conjoint français pouvait être de nature à caractériser une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale protégé par la Convention européenne des droits de l'homme¹³⁸. Le GREVIO est conscient de ce les autorités françaises ne sauraient, unilatéralement, faire évoluer le régime applicable aux femmes algériennes. Il note que cette situation pourrait relever d'un conflit d'obligations liant la France au plan international au titre d'une part, de la Convention d'Istanbul, et d'autre part, de l'accord bilatéral avec l'Algérie, lequel ne saurait être invoqué pour exonérer la France au titre de ses obligations sous la Convention d'Istanbul.

258. Si l'existence dans le CESEDA de dispositions mettant en œuvre l'article 59, paragraphe 3.a, de la convention et permettant l'octroi d'une carte de résident temporaire aux femmes étrangères pour des motifs humanitaires ou exceptionnels est à saluer, le GREVIO note cependant que ces dispositions ne s'appliquent pas aux femmes algériennes à l'égard desquelles le préfet conserve un pouvoir d'appréciation. Enfin, le GREVIO a constaté l'absence de dispositif juridique répondant spécifiquement aux exigences de l'article 59, paragraphe 4, de la Convention et visant la situation des victimes de mariages forcés ayant perdu leur statut de résidentes en France pour avoir été amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage.

259. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :**

- a. **à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les victimes de violences conjugales algériennes dont la situation relève de l'Accord franco-algérien de 1968 aient accès à un droit de séjour, sans être discriminées en raison de leur nationalité ;**
- b. **à poursuivre leurs efforts visant à fournir aux femmes étrangères victimes de violences, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint, des moyens de sortir de ces situations. À cette fin, les autorités devraient prendre les mesures nécessaires afin d'optimiser le traitement des demandes visant l'octroi d'un tel permis, en développant davantage des orientations de politique générale et des lignes directrices et en assurant la sensibilisation et la formation continue du personnel concerné.**

Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour s'assurer que les victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage, et qui perdent en conséquence leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, aient accès à un dispositif leur permettant de récupérer ce statut, conformément à l'article 59, paragraphe 4, de la Convention d'Istanbul.

B. Demande d'asile fondée sur le genre (article 60)

260. Le GREVIO se félicite des mesures prises en France afin d'assurer que ces procédures suivies par les autorités compétentes en matière d'asile, à savoir l'OFII qui octroie les conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile, et l'OFPRA qui détermine le statut de réfugié, sont sensibles aux questions de genre. La réforme de l'asile en 2015 a codifié une pratique appliquée depuis deux décennies visant la prise en compte renforcée des vulnérabilités liées au fondement des demandes

¹³⁸Voir rapport « Les droits fondamentaux des étrangers en France ».

d'asile, en particulier celles liées aux violences faites aux femmes., en prévoyant à l'article 723-3 du CESEDA que « pendant toute la durée de la procédure d'examen de la demande, [l'OFPRA] peut définir des modalités particulières d'examen qu'il estime nécessaires pour l'exercice des droits d'un demandeur en raison de sa situation particulière ou de sa vulnérabilité ». L'OFPRA est seul habilité à connaître des vulnérabilités liées au fond de la demande d'asile, à la différence des vulnérabilités dites « extrinsèques » comme le handicap, la maladie, l'âge, détectées au stade de l'accueil par l'OFII qui les porte à la connaissance de l'OFPRA avec l'accord de la demandeuse, en conformité avec l'article 744-6 du CESEDA.

261. Toutes les femmes adultes demandeuses d'asile sont auditionnées par l'OFPRA individuellement, sans que les membres de leur famille soient présents. Les jeunes filles demandeuses d'asile peuvent elles aussi être entendues individuellement¹³⁹. La réforme de 2015 a également prévu la possibilité d'être assistée par un tiers de son choix lors de l'entretien : une demandeuse peut se présenter à l'entretien accompagnée d'un avocat ou d'une avocate ou d'un représentant ou d'une représentante agréée d'une association habilitée¹⁴⁰, notamment une association de défense des droits de femmes.

262. En fonction des vulnérabilités identifiées, des garanties supplémentaires de procédures sont accessibles aux demandeuses d'asile. Ces garanties comprennent la possibilité d'adapter la durée de la procédure d'instruction afin de favoriser le recueil du récit. Elles comprennent aussi le fait, pour la demandeuse d'asile identifiée comme vulnérable au sens des directives européennes, que sa demande soit instruite et qu'elle soit auditionnée par un officier de protection formé à ses besoins spécifiques et bénéficiant de l'appui des 5 groupes de référents thématiques de l'OPFRA¹⁴¹, ainsi que par l'intermédiaire d'un interprète formé aux vulnérabilités, dont les violences faites aux femmes. En outre, l'article L. 723-6, cinquième alinéa, du CESEDA prévoit la possibilité d'être entendue par un officier de protection et/ou un interprète du sexe du choix de la demandeuse. Le GREVIO a été par ailleurs informé que l'OFPRA peut au cas par cas, en l'absence de demande explicite en ce sens, organiser l'audition par un officier de protection et un interprète du même sexe que l'intéressée s'il y a, au vu des éléments du dossier, des raisons de penser que le recueil du récit s'en trouvera facilité. L'ensemble des garanties procédurales détaillées ci-avant sont applicables, tant dans le cadre de l'examen d'éligibilité à une protection au titre de l'asile (statut de réfugié ou protection subsidiaire), que dans l'exercice de la protection juridique et administrative des bénéficiaires d'une protection internationale. En particulier, les garanties relatives à l'entretien personnel s'appliquent aux demandeuses d'asile comme aux réfugiées statutaires et aux femmes qui bénéficient de la protection subsidiaire.

263. Le GREVIO salue la création au sein de l'OFPRA du groupe thématique « violences faites aux femmes » visant à intégrer la thématique du genre dans le traitement des dossiers de demande d'asile. Les référents thématiques poursuivent cet objectif en participant à la conduite des entretiens, en développant des recommandations et lignes directrices internes portant notamment sur les qualifications juridiques applicables, et en contribuant à la rédaction et la motivation des décisions. Ils interviennent également dans la formation initiale et continue des agents, en utilisant notamment des supports de formation extérieurs pertinents tel que le kit de formation « Bilakoro » que la MIPROF a consacré aux mutilations sexuelles féminines. Le GREVIO note cependant la pratique de l'OFPRA – fondée sur le libellé de l'article L. 711-2 du CESEDA – tendant à limiter l'octroi du statut de réfugié fondé sur une persécution liée au genre au motif de l'« appartenance à un certain groupe social »,

¹³⁹Les conditions particulières applicables à l'entretien d'une mineure sont décrites dans le Guide des procédures à l'OFPRA, chapitre 5 « L'entretien et l'instruction », rubriques 5.4 et 5.5.

¹⁴⁰Le GREVIO a été informé que parmi les trente associations qui bénéficient de cette habilitation, 5 sont spécialisées dans l'accompagnement des femmes victimes de violences (la liste de ces associations est consultable sur le site internet www.ofpra.gouv.fr).

¹⁴¹Les thématiques en question sont la traite des êtres humains; les mineurs (accompagnés et non accompagnés) ; l'orientation sexuelle et l'identité de genre ; les victimes de torture et de traumatismes, ainsi que les violences faites aux femmes.

sans qu'une interprétation sensible au genre soit donnée des autres motifs de persécution, tels que la race, la religion, la nationalité ou les opinions politiques, y compris dans les cas de mariage forcé et de mutilation génitale féminine¹⁴².

264. Le GREVIO note en outre que les principales difficultés des demandeuses d'asile se situent en amont de leur entretien avec l'OFPPRA et au niveau de l'accueil à l'OFII. C'est en effet à ces étapes du début de la procédure que les femmes, en particulier lorsqu'elles sont isolées, sont les plus vulnérables, notamment en termes d'exposition aux violences de tout ordre. Les vulnérabilités peuvent dès lors être mal détectées et elles ne prennent pas nécessairement en compte toutes les persécutions dont peuvent être victimes les femmes migrantes¹⁴³. Le GREVIO a été informé que depuis 2015, l'OFPPRA peut signaler à l'OFII, avec l'accord de l'intéressée dans le respect du principe de confidentialité de la demande d'asile, des situations de vulnérabilités dont il est seul à pouvoir connaître et qui lui semblent nécessiter une réévaluation des conditions matérielles de l'accueil de la part de l'OFII¹⁴⁴. Le GREVIO estime néanmoins qu'il importe de renforcer la détection précoce des cas de vulnérabilités qui nécessitent une prise en charge spécifique, dès le moment où les demandeuses d'asile se présentent au guichet de l'OFII.

265. A l'exception des données existantes montrant un nombre significatif de filles admises au statut de réfugié en raison de leur exposition à un risque de mutilation sexuelle en cas de retour dans leur pays d'origine¹⁴⁵, le GREVIO considère que l'absence de données administratives concernant le nombre de demandes de protection internationale au motif de violences fondées sur le genre, ainsi que le nombre de demandes accordées et les motifs retenus, constitue un frein important à la capacité des autorités d'évaluer dans quelle mesure les politiques et les pratiques en place se conforment aux exigences de l'article 60 de la convention.

266. Le GREVIO note avec satisfaction que la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés a prévu la création dès 2018 de trois centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), trois hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et un centre provisoire d'hébergement pour les réfugiés (CPH), spécifiquement dédiés à un public de femmes, avec ou sans enfant. Cette stratégie prévoit en outre de multiplier les actions de formation des personnels intervenant au sein des structures d'accueil, afin de permettre une meilleure prise en compte des vulnérabilités des femmes réfugiées et ainsi de garantir une prise en charge plus adaptée. Ces mesures interviennent dans un contexte général marqué par l'insuffisance du nombre de places prévues au sein des CADA pour les demandeuses d'asile et par l'absence de dispositifs d'accueil aptes à mettre en sécurité les femmes victimes de violences et à leur offrir une prise en charge adaptée. Des actions limitées d'information et de sensibilisation aux risques de violences fondées sur le genre ont été entreprises à l'intention des migrants dans la région Hauts-de-France mais les entraves persistantes à l'entrée dans la procédure d'asile, la saturation des dispositifs d'accueil et leur manque d'informations¹⁴⁶ continuent à exposer les femmes migrantes à des risques élevés de violences fondées sur le genre.

¹⁴²Voir pages 63-64 du rapport parallèle conjoint.

¹⁴³ Voir, dans ce sens, le Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, 29 mars 2018.

¹⁴⁴Voir le Guide externe des procédures à l'OFPPRA, chapitre 6 « La prise en compte des besoins particuliers liés à des vulnérabilités », rubrique 6.3.

¹⁴⁵ Le GREVIO a été informé qu'à la date du 20 juin 2019, 8082 filles ont acquis le statut de réfugié, en application des articles 723-5 et 752-3 du CESEDA.

¹⁴⁶ Voir le rapport Défenseur des droits, [« Exilés et droits fondamentaux: trois ans après le rapport Calais »](#), décembre 2018.

267. **Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises :**

- a. **à prendre toutes les mesures nécessaires, telles que des amendements à la législation, le développement de lignes directrices et la formation de l'ensemble des agents au contact des personnes migrantes, afin d'assurer que les violences fondées sur le genre sont détectées et prises en compte au titre de tous les motifs de persécution prévus à l'article 1.A.2 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 ;**
- b. **à continuer à développer, en coopération avec les associations spécialisées, des procédures, des lignes directrices et des dispositifs d'accueil sensibles aux questions de genre pour les femmes demandeuses d'asile et migrantes, ainsi que des services de soutien spécialisé adaptés à la prise en charge des victimes de violence.**

Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données administratives pertinentes concernant les demandes d'asile pour violences fondées sur le genre.

Conclusions

268. Le GREVIO salue la grande détermination dont les autorités françaises font preuve pour inscrire la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes parmi leurs priorités politiques. L'adhésion des autorités à cette cause s'est construite dans le temps depuis le 1^{er} plan interministériel de 2005 jusqu'au 5^e plan interministériel lancé en novembre 2016, et est sans cesse renouvelée. Elle a été renforcée d'initiatives plus récentes, telles que les annonces du Président de la République en novembre 2017, la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, laquelle vient compléter un arsenal juridique déjà riche et le premier Grenelle contre les violences conjugales lancé par le gouvernement le 3 septembre 2019. Les initiatives entreprises dans ce domaine bénéficient d'un ancrage solide aux politiques de promotion de l'égalité femmes-hommes qui a été déclarée grande cause du quinquennat du Président de la République. Elles sont par ailleurs confortées par une action de large spectre visant à soutenir l'autonomie des femmes, action que le présent rapport n'aborde pas par souci d'économie mais que le GREVIO salue en tant que composante essentielle des politiques pour faire reculer les violences, conformément aux préconisations de la Convention d'Istanbul. Peuvent être cités à ce titre la première Stratégie nationale de soutien à la parentalité 2018-2019 et le Plan de prévention et de lutte contre la pauvreté lancé en 2018 qui s'attaque notamment aux difficultés des familles monoparentales, composées en majorité de mères seules avec leurs enfants.

269. Les statistiques disponibles témoignent des progrès rendus possibles grâce à ces politiques, s'agissant notamment de la progression dans l'accueil de la parole des victimes. En dépit de ces progrès, les chiffres liés aux violences faites aux femmes demeurent inquiétants¹⁴⁷, alors que l'impunité des agresseurs reste problématique. Le présent rapport se veut une contribution concrète aux efforts soutenus des autorités qui restent nécessaires pour endiguer le fléau des violences faites aux femmes. Il identifie à cette fin plusieurs axes d'amélioration en relation avec chacun des piliers fondamentaux autour desquels s'articulent les dispositions de la convention : la prévention des violences, la protection des victimes et de leurs enfants, la criminalisation des infractions de violence et le développement de politiques intégrées.

270. Le GREVIO salue le soutien inconditionnel que les autorités françaises accordent à la Convention d'Istanbul, tant à l'échelle nationale qu'internationale, en reconnaissance de sa valeur en tant que modèle universel pour des lois et des politiques propres à mettre fin aux violences faites aux femmes et à la violence domestique. Il se félicite tout particulièrement de la décision des pouvoirs publics de placer la lutte contre les inégalités et les discriminations des femmes, y compris les violences, en première place dans l'agenda de la diplomatie française¹⁴⁸. Les autorités ont annoncé dans ce sens que cette action diplomatique, définie comme « féministe et résolue », se déploiera au cours de l'année 2019 autant au sein de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies que lors de la présidence de la France au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et au G7.

¹⁴⁷ Selon le rapport d'évaluation intermédiaire du 5^e plan interministériel du HCE, publié en novembre 2018, une femme décède tous les trois jours sous les coups de son partenaire, une femme est violée toutes les sept minutes, alors que 53 000 femmes vivant en France sont excisées.

¹⁴⁸ À l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, en novembre 2018, la France a annoncé le lancement, en lien avec ses partenaires européens et internationaux, d'une campagne visant à universaliser la Convention d'Istanbul. Voir <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/evenements-et-actualites-lies-aux-nations-unies/actualites/article/nations-unies-journee-internationale-pour-l-elimination-de-la-violence-a-l-238959>.

271. Le GREVIO invite les autorités françaises à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et se tient prêt à poursuivre sa coopération constructive avec elles. En vue de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités nationales de veiller à ce que le présent rapport soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

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

B. Définitions (article 3)

1. Le GREVIO invite les autorités françaises à continuer à prendre les mesures nécessaires pour développer une reconnaissance et une compréhension commune du phénomène des violences faites aux femmes comme étant fondée sur le genre. À cette fin, il invite les autorités à examiner l'opportunité de développer des définitions partagées et harmonisées qui forment une terminologie commune et de référence univoque en matière de violences faites aux femmes, en harmonie avec les principes et les définitions de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 10)

2. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant à établir des dispositifs juridiques aptes à protéger les femmes des violences économiques, en tenant compte notamment des résultats de l'étude programmée sur les conséquences de ces violences sur les femmes. (paragraphe 17)

C. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

1. Égalité entre les femmes et les hommes, et non-discrimination

3. Le GREVIO encourage les autorités françaises (paragraphe 21):

a. à finaliser le processus de révision constitutionnelle de manière à renforcer dans la Constitution de 1958 le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier en assurant l'égalité devant la loi sans distinction de sexe ;

b. à continuer à déployer les efforts d'initiatives législatives et de mise en œuvre des mesures existantes tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans différents domaines ;

c. à accompagner ces efforts de mesures spécifiques destinées à assurer concrètement une pleine égalité ou à compenser les désavantages subis par le sexe sous-représenté ou discriminé.

3. Discrimination multiple

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant : (paragraphe 26)

a. à éliminer la discrimination, laquelle accroît le risque d'exposition aux violences et fait entrave à l'accès aux dispositifs de protection pour les femmes relevant de groupes sujets à discriminations multiples, telles que les jeunes femmes, les femmes d'Outre-mer, les femmes vivant en zone rurale, les femmes âgées, les femmes de la communauté LGBT, les femmes prostituées, ainsi que les femmes handicapées, y compris celles vivant en établissement, sur la base de stratégies à long terme couvrant chacun des piliers sur lesquels repose la Convention d'Istanbul, à savoir la prévention, la protection des victimes et de leurs enfants, les poursuites des auteurs de violence et les politiques intégrées ;

b. à intégrer la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes dans des programmes adaptés aux besoins spécifiques de ces groupes ;

- c. à soutenir les mesures prises à cet effet par des données et des études permettant de cibler les interventions et de mesurer les progrès effectués.

Le GREVIO invite les autorités à s'armer d'une stratégie plus robuste permettant de clarifier le cadre normatif et conceptuel en matière de discriminations multiples et de poser des lignes directrices et des objectifs mobilisateurs.

E. Politiques sensibles au genre (article 6)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre et à intensifier leurs efforts visant (paragraphe 34):

- a. à accroître l'efficacité des politiques tendant à faire avancer l'égalité femmes-hommes *de jure et de facto*, notamment en renforçant les mécanismes préposés à assurer une approche intégrée à l'égalité ;
- b. à veiller à ce que les textes normatifs fassent l'objet d'une évaluation préliminaire systématique et rigoureuse quant à leur impact sur l'égalité femmes-hommes, comme par exemple à l'occasion de toute initiative législative visant à imposer le principe de la garde alternée sans tenir dûment compte de la prévalence des violences post-séparations et des risques de violence pour les femmes et leurs enfants ;
- c. à intégrer la dimension de genre des violences faites aux femmes dans l'élaboration des lois, des politiques et mesures de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, et à incorporer celle-ci dans l'évaluation de l'impact de ces dispositions.

II. Politiques intégrées et collecte de données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

6. Le GREVIO encourage les autorités françaises à prendre des mesures nécessaires à assurer la continuité et la cohérence des politiques publiques en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. De telles mesures pourraient notamment viser à poser les grands principes et les lignes directrices dans lesquels devraient s'inscrire les plans pluriannuels d'action, en clarifiant le cadre normatif et conceptuel applicable et devraient être menées par le biais d'une consultation effective avec les organisations de la société civile, en particulier les associations de femmes œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes. (paragraphe 38)

7. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 43):

- a. à renforcer les mécanismes de coopération interinstitutionnelle, en particulier au niveau départemental, en prenant des mesures visant à accroître les moyens humains et financiers à disposition des délégués départementaux et déléguées départementales aux droits des femmes et à l'égalité, ainsi qu'à renforcer leur capacité de mobilisation des différents acteurs dans tous les différents domaines concernés, tels que la justice, les services répressifs, les services sociaux, etc. ;
- b. à poursuivre l'engagement des contrats locaux contre les violences faites aux femmes sur la base d'une évaluation attentive de leur impact en termes d'efficacité de la coopération interinstitutionnelle, y compris avec les organisations non gouvernementales.

B. Ressources financières (article 8)

8. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant (paragraphe 48):

- a. à accroître le budget dédié tant au niveau central qu'au niveau local à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, y inclus le budget des dispositifs institutionnels spécifiques aux violences, tout en renforçant l'évaluation des moyens financiers nécessaires à cette fin ;
- b. à soutenir davantage l'action des associations spécialisées dans la prévention et la lutte des violences faites aux femmes, en leur octroyant des possibilités de financement stables et pérennes à hauteur des besoins estimés, en simplifiant les procédures de financement notamment par le biais d'une plus grande lisibilité budgétaire et en réservant à ces associations spécialisées des sources de financement qui leur soient exclusivement dédiées ;
- c. à intensifier les efforts de suivi des budgets réellement exécutés et d'évaluation des progrès accomplis, notamment au moyen de la budgétisation sensible aux questions de genre.

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

9. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 53):

- a. 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 œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes, en particulier les associations spécialisées œuvrant dans ce domaine ;
- b. à renforcer leur soutien, y compris économique, aux associations spécialisées dans les questions de violences faites aux femmes et à l'ensemble des leurs services, en reconnaissance le fait qu'une réponse institutionnelle effective aux violences n'est possible que grâce à leur mobilisation aux côtés des services de l'État et des collectivités territoriales.

D. Organe de coordination (article 10)

10. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 58):

- a. à s'assurer que l'organe national désigné au titre de l'article 10 de la convention dispose d'un mandat effectif et d'un pouvoir fort de coordination nationale des mesures et politiques de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, dans tous les domaines d'intervention de l'action gouvernementale et entre tous les ministères et les institutions concernés ;
- b. à renforcer la coordination et le soutien des politiques au niveau des services délocalisés sur l'ensemble du territoire,

en veillant à ce que l'organe de coordination et son réseau délocalisé disposent des moyens humains et financiers appropriés pour mener à bien leur mission.

11. Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre leur soutien aux travaux de l'organe d'évaluation des politiques en matière de violences faites aux femmes (le Haut Conseil à l'Égalité) et à l'organe en charge de coordonner la collecte des données dans ce domaine (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains), en veillant à leur allouer les moyens humains et financiers nécessaires au développement de leurs missions. (paragraphe 61)

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte des données administratives

12. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 70):

- a. à harmoniser les catégories d'infractions retenues pour les statistiques des services répressifs et des services de la justice de façon à assurer une reconstitution de la chaîne pénale ;
- b. à assurer la désagrégation des données collectées par les services judiciaires en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'auteur, ainsi que de la nature de leur relation ;
- c. à veiller à ce que des catégories uniformes d'infraction soient utilisées par les différents intervenants au sein des services judiciaires ;
- d. à utiliser les modèles de données ainsi améliorés pour évaluer l'efficacité de la réponse institutionnelle à toutes les formes de violences faites aux des femmes qui relèvent du champ d'application de la convention et analyser les taux de condamnation pour les différentes infractions au Code pénal français liées aux violences faite aux femmes ;
- e. à assurer la publicité des résultats de ces évaluations, par exemple en les incluant dans les rapports de l'Observatoire national des violences faites aux femmes.

13. Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant la collecte et l'analyse régulière des données dans le secteur de la justice civile concernant les ordonnances de protection, en prenant en compte des indicateurs tels que les délais dans lesquels les ordonnances sont accordées, les motifs de rejet, les taux de violences alléguées commises sur la seule personne du demandeur et sur les personnes du demandeur et de ses enfants, les violations des ordonnances de protection ainsi que les sanctions infligées à la suite de ces violations (paragraphe 73).

14. Le GREVIO encourage les autorités françaises à développer la collecte des données par les services de santé concernant les femmes victimes des différentes formes de violence couvertes par la convention (paragraphe 75).

15. Le GREVIO encourage les autorités françaises à développer la collecte de données relatives aux enfants victimes et témoins des violences couvertes par la Convention d'Istanbul (paragraphe 78)

2. Enquêtes fondées sur la population

16. Le GREVIO invite les autorités françaises à continuer à mener des enquêtes de prévalence des violences faites aux femmes à intervalles réguliers et en étroite collaboration avec les associations spécialisées, en gardant à l'esprit le fait qu'elles devraient être conduites selon des méthodologies similaires, s'appuyer sur une approche de genre et viser à mesurer les évolutions dans le temps (paragraphe 83).

III. Prévention

A. Sensibilisation (article 13)

17. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs initiatives de sensibilisation dans le domaine des violences faites aux femmes, en veillant (paragraphe 93):

- a. à impliquer la société civile et les associations spécialisées de femmes œuvrant dans le domaine de toutes les formes de violence faites aux femmes, notamment en leur donnant les moyens de se mobiliser dans des actions de prévention à l'échelle nationale et territoriale ;

- b. à étendre le champ d'action de ces initiatives en abordant des sujets peu traités et encore méconnus et/ou incompris du grand public, ainsi que les violences touchant certains groupes de femmes à risque de discrimination ;
- c. à poursuivre les activités de sensibilisation en matière de violences sexuelles, notamment le viol, y compris les violences à caractère sexuel touchant les jeunes filles.

B. Éducation (article 14)

18. Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre leurs efforts visant à doter les élèves de connaissances et de compétences sur les sujets identifiés à l'article 14 de la convention, notamment au moyen d'une éducation à la sexualité appropriée. De tels efforts devraient s'appuyer sur des mesures visant la formation des professionnels et professionnelles de l'éducation et suivre une approche intégrée à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation. À cette fin, les autorités pourraient vouloir s'inspirer des orientations données dans la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation. (paragraphe 96)

19. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à renforcer les mesures permettant le repérage et l'accompagnement par les professionnels et professionnelles en milieu éducatif des victimes de violences, y compris les violences sexuelles, les mariages forcés et les mutilations sexuelles féminines, ainsi que des enfants témoins de violence. (paragraphe 98)

C. Formation des professionnels (article 15)

20. Le GREVIO encourage vivement les autorités à s'assurer que la formation des professionnels et professionnelles figure durablement parmi les priorités des mécanismes territoriaux de coopération interinstitutionnelle, en continuant à développer des guides d'orientation professionnelle couvrant toutes les formes de violence faite aux femmes, leurs causes ainsi que leurs conséquences, et en veillant à mettre à profit l'expertise développée par les associations spécialisées de femmes en matière de violences faites aux femmes ainsi que leur approche « genrée » fondée sur les principes et les dispositions de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 104)

21. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 107) :

- a. à dispenser à tous les professionnels et professionnelles de la santé une formation initiale et continue systématique et obligatoire sur les différentes formes de violence, le repérage des victimes, la prévention de la victimisation secondaire et les effets des violences sur les victimes, y compris les enfants victimes et témoins, en veillant à ce que ces formations se fondent sur des protocoles et principes directeurs clairs, issus des normes de la Convention d'Istanbul ;
- b. à s'assurer que de telles formations abordent les conséquences traumatiques des violences sur les enfants témoins de ces violences afin de leur permettre de repérer les victimes de violences et d'assurer leur prise en charge en les orientant vers les services de soutien appropriés, ainsi que de rendre des avis médicaux dans le cadre des procédures judiciaires portant sur les droits de visite/de garde des enfants qui soient fondés sur une analyse exhaustive des conséquences psychologiques du fait d'être témoin de violence.

22. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre leurs efforts pour que les agents des services répressifs pouvant être amenés à s'occuper de violences faites aux femmes reçoivent une formation initiale et continue sur toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, sur la prévention et la détection de cette violence, sur les stéréotypes de genre, sur les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire. (paragraphe 111)

23. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à incorporer dans les programmes d'enseignement destinés aux magistrats une formation initiale et continue obligatoire sur toutes les formes de violences faites aux femmes, y compris les violences dans le couple après une séparation, sur leurs causes et conséquences, sur leur repérage, sur la distinction entre violence et conflit, sur la prévention de la victimisation secondaire et sur les effets de la violence sur les enfants victimes et témoins de violences conjugales. Ces formations devraient être fondées sur des protocoles et des principes directeurs clairs, issus des normes de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 114)

24. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à amplifier leurs efforts de formation de l'ensemble du personnel entrant en contact avec les femmes demandeuses d'asile, dès leur entretien initial ainsi qu'au sein des structures d'accueil, de manière à permettre une identification précoce des personnes potentiellement vulnérables ainsi que leur orientation vers une prise en charge adaptée. Des lignes directrices sensibles au genre encadrant les interventions des agents concernés devraient être également développées. (paragraphe 116)

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

25. Le GREVIO encourage les autorités (paragraphe 120) :

- a. à poursuivre le développement de programmes de stage de responsabilisation, en s'assurant que ces programmes interviennent dans le cadre d'une approche intégrée, en étroite collaboration avec les associations spécialisées de femmes, et à veiller à leur allouer des moyens financiers suffisants ;
- b. à évaluer les programmes existants afin de déterminer leur impact à court et à long terme, notamment par le biais d'études de résultats conçues scientifiquement et de l'élaboration de statistiques portant sur les taux de participation et les taux de récurrence qui permettent de vérifier si les programmes ont atteint l'objectif préventif visé ;
- c. à veiller à ce que les professionnels et professionnelles impliqués dans le processus d'application et de suivi de ces programmes, et en particulier les magistrats, reçoivent une formation adéquate ;
- d. à assurer le développement de lignes directrices appropriées permettant d'harmoniser les modalités de mise en œuvre des stages de responsabilisation fondées sur des normes minimales communes, de façon conforme aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues en matière de respect des principes de sécurité, de soutien et des droits humains de la victime et de ses enfants.

26. Le GREVIO encourage les autorités françaises à poursuivre la mise en place et l'évaluation de programmes pour les auteurs d'infraction à caractère sexuel, en veillant à développer une approche commune de leur prise en charge fondée sur la prise en compte de la dimension « genrée » des violences faites aux femmes, de leurs causes ainsi que de leurs conséquences, conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues. (paragraphe 122)

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

27. Le GREVIO invite les autorités françaises à poursuivre leurs efforts pour impliquer les médias dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pour prévenir les violences faites aux femmes et pour les encourager à mettre en place des normes d'autorégulation sur la manière d'en rendre compte. (paragraphe 126)

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

28. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à poursuivre et à intensifier leurs efforts pour développer et/ou renforcer les structures de coopération interinstitutionnelle, notamment en institutionnalisant le cadre de cette coopération sous l'égide du réseau délocalisé du Service des droits des femmes et de l'égalité, et en veillant à ce que ces structures fondent leurs interventions sur une compréhension « genrée » des violences faites aux femmes, sur la priorisation de la sécurité de la victime et de ses enfants, sur l'autonomisation à long terme des femmes victimes, ainsi que sur le respect de leurs droits humains. Ce travail devrait être assorti d'une évaluation plus serrée des progrès acquis et de la création d'opportunité d'échange des bonnes pratiques entre les différents territoires, en étroite collaboration avec les associations spécialisées de femmes ayant développé une expertise de terrain. (paragraphe 136)

B. Information (article 19)

29. Le GREVIO invite les autorités françaises à poursuivre leurs efforts pour que les victimes reçoivent une information adéquate et en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles, en veillant à ce qu'une telle information soit accessible et adaptée aux différentes catégories de victimes et aux victimes en situation de vulnérabilité particulière, y compris les enfants, et qu'elle aborde toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 140)

C. Services de soutien généraux (article 20)

30. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à assurer une plus forte intégration du volet sanitaire dans le pilotage national et local des politiques en matière de violences faites aux femmes. Dans cette perspective, les autorités devraient notamment (paragraphe 144):

- a. poursuivre le développement d'outils et de protocoles qui encadrent les interventions des différents professionnels et professionnelles de la santé pouvant entrer en contact avec les femmes victimes et leurs enfants ;
- b. mettre en réseau les structures concernées de manière à favoriser la mise en commun des expériences et des bonnes pratiques en matière d'actions préventives et d'accueil et de prise en charge des femmes victimes de violence ;
- c. renforcer les équipes dédiées à l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des femmes victimes, en termes de formation et de moyens ;

en veillant à ce que toutes les formes de violences faites aux femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, et en particulier les violences sexuelles et les mutilations génitales féminines, bénéficient des efforts déployés dans ce sens.

31. Le GREVIO encourage les autorités à favoriser l'accès des femmes victimes de violences à un logement pérenne, une étape primordiale dans le processus de reconstruction, et pour un retour vers l'autonomie, notamment en examinant les conditions dans lesquelles le droit de ces femmes au relogement à titre prioritaire dans le parc social pourrait devenir effectif. (paragraphe 146)

D. Services de soutien spécialisés (article 22)

32. Le GREVIO encourage vivement les autorités à accroître le nombre de structures offrant des services de soutien spécialisés et à consolider les structures existantes de manière à assurer une répartition géographique adéquate des services offrant un soutien immédiat, de courte et de longue

durée à toutes les victimes d'un acte de violence couvert par le champ d'application de la Convention d'Istanbul, ainsi qu'à leurs enfants. (paragraphe 149)

E. Refuges (article 23)

33. Afin de garantir le droit inconditionnel des victimes et de leurs enfants à l'hébergement d'urgence et eu égard au rôle clé que jouent les refuges spécialisés dans le parcours d'autonomisation sociale et économique des femmes victimes de violence, le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre toute la mesure de leur engagement au titre de l'article 23 de la Convention d'Istanbul (paragraphe 156):

- a. en édictant des directives claires pour que les services en charge d'orienter les victimes ne les dirigent pas vers des structures mixtes et/ou non spécialisées ;
- b. en reconnaissant le principe que seul un hébergement dans des structures dédiées, non mixtes et spécialisées est à même de satisfaire aux prérequis de la convention ;
- c. en augmentant le nombre et/ou la capacité de telles structures pour répondre aux besoins de toutes les victimes, et en veillant à ce que les femmes victimes et leurs enfants accueillis dans de telles structures aient accès à des conditions de vie adéquates et appropriées, ainsi qu'à des services de soutien et d'autonomisation par le biais d'équipes pluridisciplinaires formées à la problématique des violences faites aux femmes ;
- d. en assurant un accès équitable à de telles solutions d'hébergement pour toutes les victimes des différentes formes de violence couvertes par la convention, y compris les femmes migrantes, les jeunes femmes, les femmes handicapées et les femmes vivant en zones rurales.

F. Permanences téléphoniques (article 24)

34. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à assurer la permanence de la ligne téléphonique « 3919 » 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, en garantissant les ressources financières et humaines nécessaires à cet effet. (paragraphe 160)

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

35. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre des mesures pour se conformer aux exigences de l'article 25 de la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence accessibles aux victimes de viol et/ou de violence sexuelle, qui répondent à l'ensemble de leurs besoins à court, moyen et long termes, et incluent les soins médicaux immédiats, les examens médico-légaux de haute qualité, indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte, le soutien psychologique et légal, ainsi que l'orientation vers les organisations spécialisées. L'accès de la victime à tous ces différents services de soutien ne devrait pas dépendre de sa volonté de porter plainte. (paragraphe 164)

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

36. Le GREVIO exhorte les autorités françaises (paragraphe 169) :

- a. à systématiser le repérage par les professionnels et professionnelles de la protection de l'enfance des violences sur les mères et les enfants, en considérant la protection de l'enfance et la protection des femmes contre les violences au sein du couple comme deux facettes d'une même problématique et en prenant en compte les dangers liés à l'exposition aux violences conjugales des enfants, même lorsque ceux-ci ne sont pas victimes directes de violences ;
- b. à renforcer la formation de tous les opérateurs des services de soutien généraux et professionnels et professionnelles qui, à divers titres, peuvent entrer en contact avec des enfants témoins de violence sur le phénomène des violences faites aux femmes et leurs

- conséquences sur les enfants, afin que ces enfants puissent être orientés vers des services de protection et de soutien adaptés ;
- c. à renforcer, y compris sur le plan financier, les dispositifs d'accompagnement et de soutien des enfants témoins et à les généraliser sur l'ensemble du territoire, en se fondant sur les exemples de bonnes pratiques existant au sein des associations spécialisées sur le sujet des violences ;
 - d. à faciliter l'accès à ces dispositifs étant donné les délais d'attente importants.

I. Signalement par les professionnels (article 28)

37. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires visant à permettre les signalements par les professionnels et professionnelles lorsque ceux-ci ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence couvert par le champ d'application de la Convention d'Istanbul a été commis et que de nouveaux actes graves sont à craindre, notamment en leur garantissant une protection juridique adéquate contre le risque d'éventuelles représailles. (paragraphe 173)

V. Droit matériel

A. Droit civil

1. Procès civils et voies de droit (article 29)

38. Le GREVIO invite les autorités françaises à prendre, en étroite collaboration avec les associations destinées à représenter et défendre les intérêts et les droits des femmes victimes de violences, des mesures pour encourager les victimes à davantage faire usage des voies de recours disponibles contre les autorités étatiques qui ont un comportement répréhensible ou omettent de prendre des mesures appropriées dans des affaires de violences faites aux femmes. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés, notamment en collectant des données concernant le nombre de recours, ainsi que leur issue. (paragraphe 176)

2. Indemnisation (article 30)

39. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à s'assurer que les femmes victimes de violence ont accès à des mécanismes effectifs d'indemnisation, y compris une indemnisation adéquate par l'État. À cette fin, les autorités devraient mener une évaluation de l'efficacité des mécanismes d'indemnisation existants et, le cas échéant, y apporter les modifications nécessaires, en veillant à y incorporer des mesures pour que la sécurité de la victime soit dûment prise en compte. (paragraphe 178)

3. Droit de garde et de visite (article 31)

40. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires pour que le règlement des droits de garde et de visite prenne en compte les violences auxquelles sont exposés les enfants et le risque de continuation des violences après la séparation, y compris le danger d'un passage à l'acte meurtrier. À cette fin, il faudrait (paragraphe 186):

- a. fonder les politiques et les pratiques en la matière sur la reconnaissance du fait que, dans un contexte de violences conjugales, l'exercice conjoint de la parentalité se prête à être le moyen pour l'agresseur de continuer à maintenir l'emprise et la domination sur la mère et ses enfants ;
- b. inscrire dans ces politiques et pratiques le principe selon lequel il est nécessaire de prévenir la victimisation secondaire des victimes, en évitant de les culpabiliser, de les

- discréditer et/ou de les sur responsabiliser, notamment en n'envisageant le placement des enfants qu'en dernier recours et avec une grande précaution ;
- c. améliorer l'application des dispositions légales sur le retrait de l'autorité parentale du parent violent et de celles sur l'exercice exclusif de l'autorité parentale du parent victime, y compris dans le cadre de l'ordonnance de protection ;
 - d. continuer à faire connaître aux professionnels et professionnelles concernés, en particulier les opérateurs de la justice, des services répressifs, des services sociaux et du secteur médico-psychologique et psychiatrique l'infondé scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », ainsi que sensibiliser l'opinion publique à ce sujet ;
 - e. renforcer la coopération interinstitutionnelle et l'échange d'informations entre la justice civile et la justice pénale ;
 - f. renforcer l'évaluation et la prise en compte des dangers que pose pour la victime et ses enfants le maintien du contact avec l'auteur des violences lors de l'exercice du droit de visite, notamment en évaluant et le cas échéant, en faisant un usage plus large des dispositifs appropriés tels que les « mesures d'accompagnement protégé » et en développant d'autres mécanismes similaires, ainsi qu'en appliquant le refus du droit de visite en présence de motifs graves.

La mise en œuvre de ces mesures devrait être soutenue par des efforts visant une formation initiale et continue obligatoire sur les causes et les conséquences pour les enfants des violences faites aux femmes, la question de la victimisation secondaire des enfants et de leur mère et l'utilisation inappropriée du syndrome dit d'aliénation parentale, à l'intention des professionnels et professionnelles concernés, en particulier les professionnels et professionnelles pouvant influencer à divers titres sur la procédure de détermination des droits de garde et de visite, tels que les magistrats et les professionnels et professionnelles appelés à rendre des expertises dans le cadre de procédures judiciaires. Un suivi et une évaluation des mesures prises à cet effet devrait être assuré, en prenant appui sur une collecte de données illustrant le type de décisions sur les droits de garde et de visite adoptées dans un contexte de violences et leur incidence sur la sécurité des victimes et de leurs enfants.

B. Droit pénal

1. Violence psychologique (article 33) et harcèlement (article 34)

41. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à assurer l'application effective de l'ensemble des dispositions pénales relatives aux violences psychologiques, en veillant à accroître les efforts de formation des différents professionnels et professionnelles pouvant entrer en contact avec de telles victimes, notamment les services répressifs, les médecins œuvrant au sein des unités médico-judiciaires et les magistrats. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés à l'aide de données administratives collectées par les services répressifs et judiciaires. (paragraphe 189)

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

42. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à réexaminer leur législation et leurs pratiques judiciaires, en particulier la pratique de la correctionnalisation, en matière de violences sexuelles, y compris celles commises sur les victimes mineures, afin (paragraphe 196):

- a. de fonder la définition des violences sexuelles sur l'absence de libre consentement de la victime, en conformité avec l'article 36, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul ; et
- b. d'assurer une réponse judiciaire efficace aux violences sexuelles, qui soit centrée sur le respect des droits humains des victimes, et sur une prise en charge et un accompagnement approprié des victimes.

3. Mariages forcés (article 37)

43. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à ériger en infraction pénale le fait de forcer une personne à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la convention, en veillant à inscrire cette mesure dans une stratégie globale visant à renforcer la prévention de cette forme de violence. La première étape vers cet objectif devrait consister à analyser les données statistiques relatives aux mises en accusation et condamnations pénales ainsi que la jurisprudence sur la mise en œuvre des dispositions pénales qui sont actuellement utilisées dans la pratique judiciaire. (paragraphe 199)

4. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

44. Le GREVIO encourage les autorités françaises à veiller à une application des dispositions relatives à la stérilisation à visée contraceptive réalisée sur les femmes présentant un handicap mental, en conformité avec les exigences de l'article 39 de la convention portant sur l'accord préalable et éclairé de la personne concernée. (paragraphe 202)

5. Harcèlement sexuel (article 40)

45. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre toute mesure nécessaire pour assurer une mise en œuvre effective des mesures pénales et civiles de répression du harcèlement sexuel, y compris des mesures de soutien et de protection appropriées des victimes. (paragraphe 206)

6. Circonstances aggravantes (article 46)

46. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à combler les lacunes qui subsistent dans leur législation pénale, de manière à ce que les circonstances décrites à l'article 46 de la Convention d'Istanbul puissent être prises en considération en tant que circonstances aggravantes lors de la détermination des peines relatives à toutes les formes de violence visées par la convention. (paragraphe 210)

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

47. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre toute mesure nécessaire pour garantir que le recours à la médiation pénale dans les cas de violences faites aux femmes repose sur le plein respect des droits, besoins et sécurité des victimes. De telles mesures devraient avoir pour effet d'assurer (paragraphe 212):

- a. que les femmes victimes de violence auxquelles une médiation pénale est proposée sont informées de leurs droits dans le cadre d'une telle procédure, s'agissant en particulier du caractère non obligatoire de la médiation ;
- b. que la médiation n'est proposée/appliquée qu'aux femmes victimes de violence qui sont en mesure de décider librement d'accepter ou de refuser la procédure ;
- c. que les juges, les médiateurs et les professionnels et professionnelles du droit impliqués dans la décision d'avoir recours à la médiation et dans son application sont formés en matière de violences faites aux femmes et des risques que les victimes peuvent encourir dans le cadre d'une médiation.

48. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 217):

- a. à harmoniser les dispositions législatives applicables en matière de médiation familiale dans les situations de violences, eu égard à l'interdiction posée par l'article 48 des modes alternatifs

de résolution des conflits obligatoires et aux bonnes pratiques développées qui appellent à distinguer les situations de conflits des violences dans le couple ;

- b. à introduire des mesures appelant au repérage systématique des violences domestiques par les professionnels et professionnelles concernés dans la mise en œuvre de la médiation familiale, notamment les juges aux affaires familiales, les médiateurs et les avocats et avocates, en soutenant leur mise en œuvre par des efforts de formation.

Le GREVIO invite les autorités à introduire des mesures de sauvegarde des droits et des intérêts de victimes de violences et de leurs enfants dans le cadre de la procédure du divorce par consentement mutuel.

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

A. Obligations générales (article 49)

49. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à continuer à encourager les femmes à signaler les violences dont elles sont victimes. À cette fin, les autorités devraient, en étroite coopération avec les associations spécialisées, poursuivre leurs efforts visant à assurer que les enquêtes et poursuites dans les affaires de violences sont effectives, entreprises sans retard injustifié, fondées sur une compréhension « genrée » de toutes les diverses formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et soucieuses du respect des droits humains des victimes. (paragraphe 223)

B. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Collecte des preuves

50. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre les mesures supplémentaires (paragraphe 229):

- a. pour continuer à développer, y compris par le biais de la formation, une compréhension non stéréotypée du phénomène des violences faites aux femmes de la part des services répressifs ;
- b. pour assurer un accueil adapté des victimes par les services répressifs, notamment en mettant fin aux difficultés procédurales rencontrées par les victimes lors du dépôt de plainte et en disposant de locaux appropriés à cet effet ;
- c. pour améliorer la réactivité des enquêtes et la qualité du recueil des preuves, y compris des certificats médicaux, indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte, notamment aux fins d'assurer la mise en œuvre effective du principe de l'ouverture d'office des procédures judiciaires, conformément à l'article 55 de la convention.

2. Taux de condamnation

51. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires (paragraphe 233):

- a. pour examiner les statistiques administratives/judiciaires, la jurisprudence pertinente et les analyses de recherche disponibles afin de déterminer si les lacunes dans la chaîne des interventions des services répressifs, des poursuites et des tribunaux ont contribué aux faibles taux de condamnation ;
- b. pour que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la convention aient à répondre de leurs actes et que la justice se prononce en la matière sans délai excessif.

C. Appréciation et gestion des risques (article 51)

52. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à développer davantage les méthodes d'appréciation et de gestion des risques, et leur utilisation systématique par toutes les autorités compétentes, en veillant à ce qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une coopération et d'une coordination interservices et que leur application ne soit pas conditionnée par le dépôt d'une plainte de la victime. (paragraphe 237)

D. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances d'injonction ou de protection (articles 52 et 53)

53. Le GREVIO exhorte les autorités françaises à entamer un processus de révision en profondeur de leur système d'ordonnances de protection afin d'en permettre un usage plus diffus et systématique. À telle fin, les autorités devraient prendre les mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour assurer qu'un tel système se conforme notamment aux principes suivants (paragraphe 246):

- a. les victimes de violences domestiques doivent avoir accès, dans des situations de danger immédiat, à des ordonnances d'urgence d'interdiction qui répondent aux exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul ;
- b. des ordonnances d'injonction et/ou de protection doivent être disponibles en lien avec toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, sans limitation aux violences conjugales ;
- c. les ordonnances de protection doivent être disponibles pour une protection immédiate, sans délai excessif ;
- d. les ordonnances de protection doivent être disponibles indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte ;
- e. le processus de décision et de suivi de l'application des ordonnances de protection devrait être porté par un travail interinstitutionnel assurant la coopération entre tous les acteurs concernés, y compris les associations spécialisées.

La mise en œuvre de telles mesures devrait être soutenue par des efforts accrus de formation des professionnels et professionnelles concernés autour du principe selon lequel toutes les violences participent à mettre en danger celles qui les subissent et s'inspirer des bonnes pratiques existantes. Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés par des données appropriées.

54. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires afin de sécuriser davantage et garantir l'accès des femmes étrangères victimes de violence au parcours d'admission au séjour lorsque ce parcours dépend de la délivrance d'une ordonnance de protection. (paragraphe 249)

E. Mesures de protection (article 56)

55. Le GREVIO encourage les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires pour continuer à améliorer la protection des droits et des intérêts des victimes pendant les enquêtes et les procédures judiciaires, conformément aux dispositions de l'article 56 de la convention. (paragraphe 251)

F. Aide juridique (article 57)

56. Le GREVIO invite les autorités françaises à assurer que les conditions prévues dans leur droit interne pour avoir droit à une aide juridique ne créent pas des obstacles excessifs à la possibilité pour les victimes qui sont dépourvues de moyens financiers et incapables de payer les services d'un avocat ou d'une avocate de bénéficier d'une assistance juridique et d'une aide juridique gratuite. (paragraphe 253)

VII. Migration et asile

A. Migration (article 59)

57. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 259):

- a. à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les victimes de violences conjugales algériennes dont la situation relève de l'Accord franco-algérien de 1968 aient accès à un droit de séjour, sans être discriminées en raison de leur nationalité ;
- b. à poursuivre leurs efforts visant à fournir aux femmes étrangères victimes de violences, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint, des moyens de sortir de ces situations. À cette fin, les autorités devraient prendre les mesures nécessaires afin d'optimiser le traitement des demandes visant l'octroi d'un tel permis, en développant davantage des orientations de politique générale et des lignes directrices et en assurant la sensibilisation et la formation continue du personnel concerné.

Le GREVIO exhorte les autorités françaises à prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour s'assurer que les victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage, et qui perdent en conséquence leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement, aient accès à un dispositif leur permettant de récupérer ce statut, conformément à l'article 59, paragraphe 4, de la Convention d'Istanbul.

B. Demande d'asile fondée sur le genre (article 60)

58. Le GREVIO encourage vivement les autorités françaises (paragraphe 267):

- a. à prendre toutes les mesures nécessaires, telles que des amendements à la législation, le développement de lignes directrices et la formation de l'ensemble des agents au contact des personnes migrantes, afin d'assurer que les violences fondées sur le genre sont détectées et prises en compte au titre de tous les motifs de persécution prévus à l'article 1.A.2 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 ;
- b. à continuer à développer, en coopération avec les associations spécialisées, des procédures, des lignes directrices et des dispositifs d'accueil sensibles aux questions de genre pour les femmes demandeuses d'asile et migrantes, ainsi que des services de soutien spécialisé adaptés à la prise en charge des victimes de violence.

Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données administratives pertinentes concernant les demandes d'asile pour violences fondées sur le genre.

Annexe II

Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations

Autorités nationales

- Ministère des solidarités et de la santé :
 - o Délégation à l'information et à la communication
 - o Direction générale de la cohésion sociale
 - o Direction générale de l'offre de soins
 - o Direction générale de la santé
- Secrétariat d'État chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes

- Ministère de l'Intérieur :
 - o Direction générale de la police nationale
 - o Direction générale des étrangers en France
 - o Direction générale de la gendarmerie nationale
 - o Direction statistique et de recherches
 - o Secrétariat général – direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- Ministère des Outre-mer

- Ministère de la justice :
 - o Cour d'appel de Paris
 - o Délégation interministérielle à l'aide aux victimes
 - o Direction administrative de la criminalité et des grâces
 - o Direction de l'administration civile et du sceau
 - o Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
 - o Direction statistique et de recherches
 - o Délégation aux affaires européennes et internationales
 - o École nationale de la magistrature
 - o Tribunal de grande instance de Paris

- Ministère de l'Éducation Nationale :
 - o Direction générale de l'enseignement scolaire

- Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et Innovation :
 - o Délégation aux affaires européennes et internationales
 - o Délégation générale de la recherche et de l'innovation

- Ministère de la Culture

- Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)

Autorités territoriales

Lille

- Agence Régionale de Santé
- Bureau de l'Immigration et de l'Intégration
- Cabinet du Préfet (Bureau Prévention Délinquance Radicalisation)
- Conseil Départemental du Nord
- Direction académique des Services de l'Éducation Nationale
- Direction départementale de la cohésion sociale du Nord
- Direction départementale de la sécurité publique du Nord
- Direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes
- Groupement de gendarmerie départementale
- Magistrats du parquet général
- Préfet délégué à l'égalité des chances
- Service du Préfet délégué pour la défense et la sécurité

Marseille

- Agence régionale de santé, délégation des Bouches du Rhône
- Conseil départemental Bouches du Rhône
- Direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes
- Direction régionale de la jeunesse, des sports, et de la cohésion sociale
- Magistrats du parquet
- Magistrats du siège
- Office français de l'immigration et de l'intégration
- Police aux frontières
- Police nationale
- Préfecture de police
- Rectorat académie Aix-Marseille
- Services des migrations, de l'intégration et de la nationalité, préfecture
- Sureté départementale

Institutions publiques

- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)
- Conseil Supérieur de l'Égalité professionnelle (CSEP)
- Défenseur des droits
- Délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes de l'Assemblée Nationale
- Haut Conseil à l'Égalité (HCE)
- Institut national d'études démographiques (INED)
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
- Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)
- Observatoire national de protection de l'enfance (ONPE)
- Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Organisations non gouvernementales

- Fédérations nationales :
 - Fédération Gams pour l'abandon des mutilations sexuelles féminines et des mariages forcés
 - Fédération Nationale des Associations et des Centres de prise en Charge d'Auteurs de Violences conjugales et familiales (FNACAV)
 - Fédération Nationale des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (FNCIDFF)
 - Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF)

- Collectifs et associations :
 - Abandon de famille – Tolérance Zéro
 - Agir pour le Développement de la Santé des Femmes (ADSF)
 - Amnesty International France
 - Assemblée des Femmes – Paris
 - Association européenne contre les Violences faites aux Femmes au Travail (AVFT)
 - Association Francophone des Femmes Autistes
 - Association – La Voix des Femmes
 - Association MoiAussiAmnésie
 - Centre Jane Pannier
 - Centre Clotaire
 - Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) du département de Seine-Saint-Denis
 - Collectif Abandon de Famille – Tolérance zéro
 - Collectif Féministe Contre le Viol (CFCV)
 - Conseil français des associations pour les Droits de l'Enfant (COFRADE)
 - Collectif International Vaincre les Injustices Faites aux Femmes (CIVIFF)
 - Collectif National pour les Droits des Femmes (CNDF)
 - Collectif National Droits de l'Homme Romeurope (CNDH Romeurope)
 - Coordination Française pour le Lobby européen des femmes (CLEF)
 - L'Amicale du Nid
 - La Cimade
 - L'Échappée
 - Équilibres & Populations (Equipop)
 - En avant toutes
 - Excision, parlons-en !
 - Femmes pour le Dire, Femmes pour Agir
 - Femmes Solidaires
 - France Victimes
 - Ligue des Droits de l'Homme (LDH)
 - Mouvement du Nid
 - Regards de femmes
 - Réseau International des Mères en Lutte
 - Solidarité Femmes Accueil (SOLFA)
 - SOS les Mamans et les Enfants
 - SOS Femmes 13

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

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

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

www.coe.int/conventionviolence

www.coe.int

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