



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence

Andorre

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



Convention d'Istanbul

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)

ANDORRE

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

GREVIO/Inf(2020)18

Adopté par le GREVIO le 15 octobre 2020

Publié le 30 novembre 2020

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

www.coe.int/conventionviolence

Table des matières

Avant-propos	5
Résumé	7
Introduction	10
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales	12
A. Principes généraux de la Convention	12
B. Champ d'application de la Convention (article 2).....	12
C. Définitions (article 3).....	13
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4).....	14
1. Égalité entre les femmes et les hommes.....	14
2. Discriminations multiples.....	15
E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5)	17
F. Politiques sensibles au genre (article 6)	17
II. Politiques intégrées et collecte de données	19
A. Politiques globales et coordonnées (article 7)	19
B. Ressources financières (article 8)	20
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9).....	21
D. Organe de coordination (article 10)	23
E. Collecte des données et recherche (article 11).....	25
1. Collecte de données administratives	25
2. Enquêtes basées sur la population	27
3. Recherche.....	27
III. Prévention	29
A. Obligations générales (article 12).....	29
B. Sensibilisation (article 13)	29
C. Éducation (article 14)	31
D. Formation des professionnels (article 15).....	32
E. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)	33
F. Participation du secteur privé et des médias (article 17).....	34
IV. Protection et soutien	36
A. Obligations générales (article 18).....	36
B. Information (article 19)	37
C. Services de soutien généraux (article 20).....	37
1. Aide sociale et financière	37
2. Santé	38
D. Services de soutien spécialisés et refuges (articles 22 et 23).....	40
E. Permanences téléphoniques (article 24)	41
F. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25).....	42
G. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)	44
H. Signalement par les professionnels (article 28)	44
V. Droit matériel	46
A. Droit civil	46
1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)	46
2. Indemnisation (article 30).....	47
3. Droits de garde et de visite (article 31)	48
B. Droit pénal.....	50
1. Violence psychologique et violence physique (articles 33 et 35)	51
2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36)	52
3. Mariages forcés (article 37).....	53

4. Mutilations génitales féminines (article 38).....	55
5. Harcèlement sexuel (article 40).....	55
6. Circonstances aggravantes (article 46).....	56
7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48).....	56
VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	58
A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50).....	58
1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services	58
2. Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation.....	59
B. Appréciation et gestion des risques (article 51).....	60
C. Ordonnances d'urgence d'interdiction (articles 52).....	61
D. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53).....	62
E. Procédures ex parte et ex officio (article 55, paragraphe 2).....	63
F. Aide juridique (article 57).....	63
VII. Migration et asile	64
A. Statut de résident (article 59)	64
B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60).....	65
Observations finales	67
Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO.....	68
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.....	78

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 Andorre. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique andorrane 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 d'Andorre, le GREVIO a reçu une contribution écrite de l'ONG Acció Feminista Andorra et une contribution écrite de l'ONG Stop Violències Andorra.

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. Il couvre la situation telle qu'elle a été observée par la délégation GREVIO lors de sa visite d'évaluation à Andorre. Lorsqu'ils sont disponibles, les développements législatifs et politiques importants survenus jusqu'au 14 octobre 2020 ont également été pris en compte.

Conformément à la convention (article 70, paragraphe 2), les rapports du GREVIO seront 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, 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 andorranes concernant tous les aspects 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 (ci-après "la convention").

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 andorranes et des informations supplémentaires soumises par des ONG) et une visite d'évaluation de deux jours à Andorre. Une liste des instances et des entités avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges figure à l'annexe II.

A Andorre, des efforts considérables ont été déployés pour développer un cadre législatif et des lignes directrices partagées par l'ensemble des acteurs et des actrices institutionnels, lesquels visent à appréhender les diverses formes de violences faites aux femmes couvertes par le champ d'application de la convention. La loi 1/2015 pour l'éradication de la violence fondée sur le genre et la violence domestique fournit un cadre légal large qui prévoit les droits des victimes, la prévention des violences, un système de soutien intégré et des mesures de protection pour les victimes. Par ailleurs, le Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique a récemment été adopté par le gouvernement afin de systématiser la coopération entre les entités publiques et les professionnels et professionnelles concernés au travers de protocoles sur la détection et le signalement de cas de violence à l'égard des femmes. La loi 13/2019 pour l'égalité de traitement et la non-discrimination et la loi 14/2019 sur les droits des enfants et des adolescents couvrent également des aspects relatifs à la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants.

Les limites du système andorran de collecte des données administratives empêchent de former une vision globale des violences fondées sur le genre et de la violence domestique dans le pays et font obstacle à l'évaluation des politiques publiques et des lois. A l'exception des données recueillies par le service public spécialisé dédié (le Service d'aide intégral aux victimes de violence fondée sur le genre ou SAVVG), les données collectées par les autres institutions concernées ne répondent pas, ou ne répondent qu'en partie, aux exigences de la convention. Tout en reconnaissant les progrès réalisés dans ce domaine, le rapport exhorte par conséquent les autorités à améliorer la collecte des données par les services de santé, les services répressifs et les services judiciaires. En particulier, il est demandé aux autorités d'organiser un système de collecte des données par les services répressifs et judiciaires basées sur des catégories harmonisées qui permette de reconstituer l'acheminement des cas tout le long de la chaîne pénale en précisant les taux de poursuite et de condamnation par type de violence et nature des peines prononcées, qui traite de toutes les formes de violence à l'égard des femmes relevant du champ d'application de la convention et qui soit ventilé en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'agresseur, de leur relation, ainsi que des différentes formes de violence et des infractions visées par la Convention d'Istanbul. Le rapport note en outre que la disposition de la loi 1/2015 imposant de promouvoir des projets de recherche sur tous les aspects de la violence fondée sur le genre y compris ses causes, ses conséquences et le niveau de sensibilisation de la population est peu appliqué. Le rapport exprime le vœu que l'Observatoire de l'égalité récemment institué permettra de combler les lacunes observées dans le champ de la collecte des données, ainsi que de la recherche et des enquêtes de population.

Le rapport salue le rôle joué par l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales pour impulser une approche interinstitutionnelle et coordonnée aux violences à Andorre. Il apparaît toutefois qu'en l'état, la réussite de l'approche interinstitutionnelle et coordonnée aux violences à Andorre repose principalement sur la capacité de cette unité de mobiliser et de sensibiliser les institutions concernées dans ses relations bilatérales avec celles-ci, en s'appuyant notamment sur

l'outil développé à cette fin, le Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique. S'il est vrai que la Commission nationale pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique (CONPVGD) offre une enceinte où ces différentes institutions se retrouvent pour échanger et se coordonner, l'évaluation a permis d'observer qu'aucun document unique ne pose les principes d'une participation collective et transversale visant la réalisation d'objectifs communs prédéfinis. Cela étant, le rapport salue l'information selon laquelle en date du 22 juin 2020, la décision a été prise au sein de la CONPVGD de nommer un référent ou une référente par ministère concerné, en charge d'établir des plans d'actions structurant les interventions de chaque ministère. Ces plans, qui devront fixer les objectifs à atteindre, le calendrier de leur mise en œuvre, les budgets dédiés ainsi que les indicateurs de résultat, seront de nature à accroître l'impact des politiques de lutte contre les violences à l'égard des femmes.

Créé depuis l'adoption de la loi 1/2015, la CONPVGD, qui se compose de hauts représentants des ministères et des organismes publics compétents, a pour mission la coordination, le suivi et la mise en œuvre des politiques et des mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes, conformément à l'article 10 de la convention. Outre le manque de planification de l'action publique relevé au paragraphe précédent, le rapport relève que la CONPVGD ne dispose pas de ressources financières et humaines propres et que les ONG et la société civile ne sont pas incluses dans les travaux de cette commission. En outre, il pose le constat que dans sa configuration actuelle, l'organe national de coordination à Andorre n'est pas apte à répondre aux exigences de l'article 10 de la convention en matière d'évaluation des politiques publiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Des propositions sont dès lors adressées par le GREVIO aux autorités dans le but de renforcer la capacité de l'organe national de coordination à mener à bien ses missions en étroite collaboration avec les ONG et les membres de la société civile.

De façon générale, le rapport observe que le cadre institutionnel existant à Andorre ne permet qu'une implication limitée des ONG dans l'élaboration et le suivi des lois et des politiques publiques de lutte contre les violences faites aux femmes. Des partenariats et des mécanismes de financement existent concernant différentes associations investies dans la promotion des droits des femmes et/ou le soutien aux victimes, toutefois, la plupart des ONG concernées n'ont accès qu'à des financements de court terme pour des projets ponctuels, qui ne leur permettent pas de planifier leurs activités de soutien et de sensibilisation. Les montants disponibles sont en outre trop faibles pour leur permettre d'organiser des services de soutien aux victimes et de couvrir les frais des professionnels ou professionnelles spécialistes qu'une telle démarche impliquerait de mobiliser. La collaboration entre les autorités et les ONG est par ailleurs fragilisée par la pratique des autorités consistant à imposer une obligation de signalement dans le but de faciliter l'orientation des femmes victimes de violence vers le service public de soutien spécialisé, le SAVVG. Le rapport estime qu'une telle obligation peut d'une part, nuire à l'autodétermination des femmes qui ne souhaitent pas que les violences soient connues par les autorités publiques et d'autre part, réduire la coopération avec les ONG qui refuseraient de s'y soumettre. Le GREVIO appelle par conséquent à mieux soutenir, y compris économiquement, les ONG de défense des droits des femmes victimes de violence ainsi que les organisations spécialisées représentant des femmes à risques à risque de discriminations multiples, en assurant un dialogue institutionnel effectif avec ces entités.

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

- d'accroître les ressources financières allouées à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, y inclus en particulier le budget de l'entité en charge de coordonner les politiques et les mesures dans ce domaine ;
- de prendre des mesures visant à assurer que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient appliquées sans discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés à l'article 4,

- paragraphe 3, de la convention ;
- de promouvoir la recherche et assurer la collecte des données sur la violence fondée sur le genre affectant les groupes de femmes exposés aux discriminations multiples, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI et les femmes migrantes, afin notamment d'évaluer la prévalence des différentes formes de violences et l'accès de ces groupes aux services de soutien, aux mesures de protection et à la justice ;
 - de prendre des mesures supplémentaires visant à garantir à toutes les victimes de violences sexuelles l'accès à des services spécialisés offrant une expertise médico-légale et des soins médicaux de courte durée, ainsi qu'un accompagnement psychologique de plus longue durée, en veillant à ce que les choix reproductifs des femmes victimes de violence ne constituent pas une barrière à leur accès à ces services ;
 - de prendre des mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour aligner leur cadre juridique aux exigences de l'article 52 de la convention en matière d'ordonnances d'urgence d'interdiction et/ou lever toute circonstance qui ferait obstacle, dans la pratique, à son application effective en ligne avec les préconisations de cet article ;
 - prendre les mesures nécessaires, y compris au plan législatif, pour se conformer aux exigences de l'article 59 de la convention concernant le statut de résident des victimes de violences faites aux femmes.

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, de continuer à développer des initiatives de sensibilisation au sujet des violences faites aux femmes et des stéréotypes de genre, d'encourager davantage le secteur de l'emploi à établir des normes d'autorégulation pour prévenir et combattre la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes sur le lieu de travail, de définir une stratégie plus complète apte à recouvrir toutes les formes de violence relevant du champ d'application de la Convention d'Istanbul - tel que le harcèlement sexuel -, de renforcer la formation auprès du personnel médical afin d'offrir une prise en charge des victimes de violence sexuelle adaptée à leurs besoins, de s'assurer que les femmes victimes de violence ont accès à des mécanismes effectifs d'indemnisation, de favoriser une prise en compte systématique des violences et leur différenciation par rapport à des situations de conflits par les professionnels et professionnelles intervenant dans les procédures judiciaires, d'entreprendre une modification du code pénal en vue de garantir l'existence d'un délit de violence sexuelle fermement ancré dans l'absence de consentement, et d'améliorer la qualité de la réponse des services répressifs aux violences faites aux femmes.

Introduction

Andorre a signé la Convention d'Istanbul le 22 février 2013 et l'a ratifiée le 22 avril 2014, en formulant une réserve à l'article 30, paragraphe 2 de la convention. La convention est entrée en vigueur à l'égard d'Andorre le 1^{er} août 2014. Par déclaration datée du 9 janvier 2020, les autorités ont communiqué leur décision de renouveler leur réserve à l'article 30, en fournissant au GREVIO les raisons pour son maintien.

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 humains 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 d'Andorre par l'envoi d'un courrier et de son questionnaire le 18 septembre 2018. 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 andorranes ont ensuite remis leur rapport étatique dans le délai souhaité par le GREVIO, en date du 22 février 2019. À la suite de l'examen préliminaire du rapport étatique andorran, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation à Andorre qui s'est déroulée les 12 et 13 février 2020. La délégation était composée de :

- Françoise Brié, membre du GREVIO,
- Marie-Claude Hofner, membre du GREVIO,
- Christina Olsen, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul,
- Valentine Josenhans, membre du 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 Víctor Filloy Franco, ministre des Affaires Sociales, du Logement et de la Jeunesse, Joan Martínez Benazet, ministre de la Santé, Marc Pons Martell, secrétaire d'État à l'Égalité et à la Participation Citoyenne et Joan Antoni León Peso, secrétaire d'État à la Justice et aux Affaires Intérieures. 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, des travailleurs sociaux, des psychologues 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 Mireia Porras, cheffe du domaine des politiques d'égalité auprès du ministère des Affaires Sociales, du Logement et de la Jeunesse (ci-après ministère des Affaires Sociales), en sa qualité de personne de contact pour l'évaluation menée par le GREVIO. 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 andorranes.

Dans le cadre de cette première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités andorranes concernant tous les aspects de la convention. 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

A. Principes généraux de la Convention

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 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.

B. 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. 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, conformément à la définition posée à l'article 3, alinéa a, « tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée », alors que l'expression « violence domestique » doit s'entendre comme faisant référence à « 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, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime », selon les termes de l'article 3, alinéa b. Le chapitre V de la Convention vient ensuite préciser les formes de violence à l'égard des femmes qui doivent être érigées en infractions pénales (ou éventuellement sanctionnées de quelque autre manière que ce soit). 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, et du harcèlement sexuel.

3. A la suite de la ratification de la Convention d'Istanbul, le corpus législatif andorran a été amplifié afin de couvrir plus de formes de violences à l'égard des femmes et de reconnaître la nature genrée de la violence à l'égard des femmes. En 2013 et 2014, le code pénal Andorran a été modifié afin d'inclure les délits de mariage forcé, de stérilisation forcée, d'avortement forcé et de mutilations sexuelles féminines. En 2015, la loi 1/2015 pour l'éradication de la violence fondée sur le genre et la violence domestique a été adoptée. Elle fournit un cadre légal large qui prévoit les droits des victimes, la prévention des violences, un système de soutien intégré et des mesures de protection pour les victimes. Par ailleurs, le Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique a récemment été adopté par le gouvernement afin de systématiser la coopération entre les entités publiques et les professionnels et professionnelles concernés au travers de protocoles sur la détection et le signalement de cas de violence à l'égard des femmes.

4. En matière d'égalité femmes/hommes, le Livre blanc de l'égalité, un document réalisé de 2017 à 2018 par le parlement et le gouvernement andorran après un processus de consultation de la société civile, a permis d'établir des mesures prioritaires dans ce domaine. Parmi ces priorités, ont été adoptées la loi 13/2019 pour l'égalité de traitement et la non-discrimination et la loi 14/2019 sur les droits des enfants et des adolescents. Ces deux instruments législatifs ont des champs

d'application vastes qui couvrent des aspects relatifs à la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants. La loi 13/2019 a notamment conduit à reconnaître le harcèlement sexuel et le harcèlement fondé sur le sexe comme des formes de discrimination à l'égard des femmes ouvrant l'accès aux remèdes prévus dans la loi, sans préjudice de l'applicabilité des infractions pénales correspondantes.

5. Le GREVIO salue l'envergure des efforts déployés à Andorre pour développer un cadre législatif et des lignes directrices partagées par l'ensemble des acteurs et des actrices institutionnels, lesquels visent à appréhender les diverses formes de violences faites aux femmes couvertes par le champ d'application de la convention. Le GREVIO félicite également les autorités pour l'attention prêtée aux violences domestiques, tout en portant une attention particulière aux femmes victimes de violence fondée sur le genre, ce qui place l'action des autorités dans ce domaine en phase avec les préconisations de l'article 2, paragraphe 2 de la convention. Cela étant, le GREVIO note qu'au plan pratique, les orientations émises, tel que le guide de collaboration, ne contiennent aucune information ou mesure spécifique relative à la détection ou au signalement des cas de harcèlement sexuel, mariages forcés ou de mutilations génitales féminines.

6. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à veiller à ce que la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, en particulier le harcèlement sexuel, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, soient intégrées et suffisamment développées dans les documents d'orientation politique et autres instruments pertinents tels que les lignes directrices et les guides à l'intention des professionnels et professionnelles concernés concernant les violences faites aux femmes.

C. Définitions (article 3)

7. La récente modification de l'article 2, alinéa 1 de la loi 1/2015² a introduit l'expression « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » qui couvre tous les actes de violence de nature physique, psychologique, sexuelle ou économique commis à l'encontre des femmes. Ces formes de violence envers les femmes sont explicitement définies dans la loi 13/2019, comme une violation des droits humains et une forme de discrimination à l'égard des femmes. L'article 3, alinéa 2 de la loi 13/2019 précise que les femmes sont particulièrement exposées à la discrimination en raison des inégalités structurelles liées au rapport de pouvoirs entre les femmes et les hommes. Le GREVIO note avec satisfaction que l'approche ainsi suivie par le législateur andorran est conforme aux standards de la Convention, car elle traite de façon holistique de la violence à l'égard des femmes et appréhende clairement sa dimension de genre qui est enracinée dans des représentations sociales plaçant les femmes dans une position d'infériorité par rapport aux hommes. Dans ce contexte, le genre de la victime apparaît comme le motif principal de la violence à l'égard des femmes.

8. L'article 2, alinéa 2 de la loi 1/2015 définit la « violence domestique » dans les mêmes termes que l'article 3b de la Convention d'Istanbul. Dans la loi 1/2015, la dimension de genre est l'élément différenciant la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre de la violence domestique. Dans le contexte andorran, le terme « violence domestique » est alors souvent interprété comme couvrant la violence domestique à l'égard des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, la violence intra-fraternelle et intergénérationnelle, la violence domestique envers les hommes et la violence entre partenaires intimes LGBTI.³

² L'article 2, alinéa 1 de la loi 1/2015 a été modifié par la loi 13/2019.

³ Gouvernement d'Andorre (2019) Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et la violence domestique (en catalan uniquement), p.60

9. La loi 1/2015 établit également une définition des « victimes » qui inclut toutes les personnes, indépendamment de leur âge, subissant des formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre ou de violence domestique, ainsi que leurs enfants. Le GREVIO note avec intérêt que cette définition inclut à la fois les enfants victimes de violence et les enfants témoins de la violence commise contre un de leur parent, qui subissent également des traumatismes liés à leur exposition à la violence. De plus, une définition de la « victimisation secondaire » est intégrée dans la loi 3/2019, qui désigne « la conséquence découlant d'une action déficiente ou incomplète des services publics, ou par l'omission de ceux-ci, et provoquant des souffrances additionnelles chez la victime ».

10. Le GREVIO salue les efforts des autorités andorranes visant à poser un cadre conceptuel en matière de violences faites aux femmes et à promouvoir, dans les textes des lois et autres instruments de politique, une terminologie reprenant les notions et les définitions posées dans la Convention d'Istanbul. Cette approche permet une lecture systématique des violences sous l'angle des rapports sociaux de sexe et est de nature à favoriser une compréhension commune des violences qui soit partagée entre tous les acteurs et les actrices concernés ainsi qu'au sein du grand public.

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

1. Égalité entre les femmes et les hommes

11. L'égalité formelle entre les femmes et les hommes est inscrite dans l'article 6, paragraphe 1 de la Constitution Andorrane qui dispose que « toutes les personnes sont égales devant la loi [et] nul ne peut être victime de discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, l'origine, la religion, l'opinion ou toute autre condition personnelle ou sociale ». De plus, l'article 6, paragraphe 2 de la Constitution Andorrane oblige les pouvoirs publics à agir pour atteindre une égalité réelle entre les individus.

12. À Andorre, les données statistiques existantes illustrent la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes, marquées notamment par des écarts salariaux et une répartition déséquilibrée des tâches domestiques⁴. La loi 13/2019 en matière de non-discrimination et d'égalité de traitement représente une étape prometteuse afin de concrétiser les principes d'égalité formelle et substantive établis dans la Constitution andorrane. Bien que n'étant pas spécifique à l'égalité entre les femmes et les hommes, il est inscrit dans la loi 13/2019 qu'elle s'adresse particulièrement aux femmes en raison des inégalités structurelles issues des rapports de pouvoirs inégaux entre les femmes et les hommes. Elle définit également certaines discriminations affectant spécifiquement les femmes comme la discrimination liée à la maternité et à la grossesse, le harcèlement sexuel et établit le principe de l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. La loi 13/2019 requiert une application transversale des principes d'égalité et de non-discrimination directe et indirecte dans le secteur privé et le secteur public. Le GREVIO note également avec satisfaction que les articles 17 et 21 de la loi 13/2019 promeuvent la mise en place d'actions positives qui supposent un traitement différencié de certains groupes d'individus, dont les femmes, afin de corriger ou compenser une situation d'inégalité.

13. La loi 13/2019 prévoit la mise en place d'un Observatoire de l'égalité chargé de collecter des données ventilées par sexe et conduire des évaluations permettant de tracer les évolutions en matière d'égalité femmes et hommes dans différents domaines. Du fait que la loi a été prioritairement conçue pour s'adresser à des groupes spécifiques de la population et ne permet pas de couvrir de façon optimale les situations de discrimination fondées sur le genre envers les femmes, les autorités ont informé le GREVIO qu'un projet de loi spécifique à l'égalité effective entre les hommes et les femmes

⁴ Les données statistiques publiées sur le site de l'Observatoire Social de l'Institut d'Etude Andorran indiquent qu'en 2017: le salaire moyen des femmes était de 1 805 euros contre 2 331 euros pour les hommes; les femmes dédiaient en moyenne 16,5 heures aux tâches ménagères contre 9,7 heures pour les hommes.

est en cours d'élaboration, ce dont le GREVIO se réjouit. Il est aussi prévu de rédiger un programme pour l'égalité effective entre les hommes et les femmes dans une perspective quadriennale, qui intégrera des actions spécifiques pour favoriser la conciliation de la vie personnelle, familiale et professionnelle. Au moment de l'évaluation du GREVIO, ces différentes mesures étaient à l'examen du gouvernement andorran et des consultations avec les interlocuteurs de la société civile au sujet de ces initiatives étaient en cours.

14. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts visant à adopter et à mettre en place un cadre législatif et des politiques publiques dédiées à l'égalité entre les femmes et les hommes.

2. Discriminations multiples

15. 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 no 12 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵ ; 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 des prestataires de services, est encore répandue⁶.

16. La loi 13/2019 est la pièce maîtresse de l'arsenal législatif andorran de la lutte contre les inégalités de traitement et les discriminations. L'article 2, paragraphe 3 précise que ladite loi s'adresse en particulier aux femmes et aux collectifs vulnérables, qui incluent les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les personnes en situations de handicap, les nouveaux arrivants et les personnes LGBTI. Par ailleurs, l'article de 8 de la loi 13/2019 définit les « discriminations multiples » comme une « situation au travers de laquelle une personne est discriminée en raison du concours ou de l'interaction de différents motifs de discrimination ». Les actes ou les omissions qui constituent des formes de discriminations multiples sont considérés comme des « infractions très graves » punies d'une amende allant de 3 001 à 24 000 euros. Le GREVIO salue l'adoption de ce cadre législatif qui reconnaît les discriminations multiples comme une violation grave des droits humains et qui appréhende la réalité sociale de certains groupes de femmes qui subissent des inégalités de traitement fondées sur le genre et d'autres caractéristiques personnelles.

17. À Andorre, il n'existe pas de données officielles permettant d'évaluer la prévalence des différentes formes de violence commise à l'encontre de certains groupes de femmes exposées aux discriminations multiples, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes LBTI, les femmes en situation de prostitution ou les femmes migrantes. Par ailleurs, il n'existe pour le moment à Andorre qu'un nombre limité de mesures ou programmes d'action qui appréhendent les violences à l'égard des femmes sur la base d'une approche intersectionnelle. Si le guide de collaboration identifie des groupes de femmes particulièrement exposées aux violences, ces contextes de vulnérabilité ne sont cependant pas abordés de manière transversale dans les protocoles d'action adressés aux professionnels et professionnelles pertinents⁷. Des efforts accrus dans ce domaine restent pourtant nécessaires pour lever les barrières qui selon la société civile, entravent l'accès au soutien, à la protection et à la justice des femmes sujettes aux discriminations multiples.

⁵ 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.

⁶ Voir paragraphes 52-54 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

⁷ Le guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique identifie plusieurs groupes de femmes exposées à la double discrimination, à savoir les femmes nouvelles arrivantes, les femmes en situation d'exclusion sociale, les femmes enceintes, les femmes âgées et les femmes en situation de handicap.

18. La question de la protection et de l'accompagnement des femmes en situation de handicap subissant des violences est traitée par la neuvième disposition finale de la loi 27/2017 relative à l'application de mesures d'urgence pour l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Cette disposition impose de réviser le protocole de prise en charge des victimes d'infractions pénales pour prendre en compte la vulnérabilité particulière des personnes handicapées, en ayant égard tout particulièrement à la situation des femmes et filles en situation d'handicap. Si cette révision n'avait pas encore été effectuée au moment de l'évaluation du GREVIO, un protocole dédié à la détection et au signalement des violences à l'égard des femmes handicapées a néanmoins été conclu au sein du ministère des Affaires Sociales entre l'Unité des politiques d'égalité et le Département de promotion de l'autonomie personnelle. Par ailleurs, lorsqu'elles organisent des campagnes de sensibilisation sur les violences faites aux femmes, les autorités veillent à ce que les personnes à mobilité réduite, aveugles ou malvoyantes puissent y participer. Le GREVIO a été en outre informé qu'une collaboration est en cours entre les autorités andorranes et l'association espagnole Lecture Facile, dans le but de rendre accessible les standards de la Convention d'Istanbul à ce groupe de femmes.

19. Malgré ces efforts, les ONG spécialisées ont alerté le GREVIO sur le fait que les femmes en situation de handicap rencontrent des difficultés au moment de signaler des actes de violence et de chercher de l'aide. Ces barrières sont dues notamment au manque d'informations sur les services de soutien disponibles dans un format accessible mais également au fait que les femmes en situation de handicap se détournent des services de soutien car elles craignent de ne pas y recevoir un accueil et un accompagnement adaptés à leurs besoins. En outre, bien que l'article 3bis, alinéa 1 de la loi 27/2017 dispose que toutes les politiques publiques doivent tenir compte de la protection et la promotion des droits des personnes en situation de handicap, le GREVIO note avec préoccupation que les organisations de personnes en situation de handicap sont peu intégrées dans l'élaboration des politiques relatives aux violences faites aux femmes et interagissent peu avec les services compétents. La question des violences faites aux femmes handicapées n'a pas non plus, à ce jour, été débattue au sein de la Commission nationale sur le handicap, organisme consultatif où siègent des représentants des ONG spécialisées.

20. Bien que les personnes LGBTI figurent dans les collectifs vulnérables identifiés dans la loi 13/2019, les femmes LBTI ne sont pas prises en compte dans les documents politiques relatifs aux violences faites aux femmes comme le guide de collaboration. Lors de ses échanges avec les représentants de la société civile, le GREVIO a été alerté au fait qu'en raison d'une sensibilisation et d'un encadrement insuffisants des institutions au sujet de ces questions, des femmes LBTI renoncent à s'adresser aux services de soutien ou aux services répressifs andorrans et s'orientent vers les services d'aide à l'étranger. Le GREVIO prend bonne note de la collaboration récemment nouée entre les autorités et l'association spécialisée sur les questions LGTBI DiversAnd, et considère que celle-ci offre un cadre propice à faire évoluer les politiques et les pratiques dans ce domaine.

21. À Andorre, environ la moitié des femmes résidant sur le territoire ne sont pas de nationalité andorrane. Si la plupart sont espagnoles, portugaises ou françaises, environ 11% des femmes vivant dans le pays ont une autre nationalité⁸. D'après les dernières données officielles détaillées, ces personnes migrantes étaient originaires de pays européens, d'Amérique Latine, d'Afrique du Nord et d'Asie du Sud-Est⁹. Parmi les femmes migrantes se trouvent des travailleuses domestiques et des travailleuses saisonnières qui souvent méconnaissent leurs droits et courent le risque d'être employées en dehors du cadre légal du travail¹⁰. Dans ces circonstances, elles sont exposées aux risques de violence et de harcèlement sexuel au travail¹¹. De façon plus générale, parmi les

⁸ Département des statistiques du Gouvernement d'Andorre (2019) Population par sexe et nationalité (en catalan).

⁹ Département des statistiques du Gouvernement d'Andorre (2019) Population par Paroisses et Nationalité (en catalan).

¹⁰ GRETA (2019) rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Andorre, deuxième cycle d'évaluation, GRETA (2019)10

¹¹ Association Stop Violences (2019) rapport pour la plateforme de Pékin 95 pour la période 2014-2018 (en espagnol uniquement).

327 femmes suivies par le service dédié (le Service d'aide intégral aux victimes de violence fondée sur le genre ou SAVVG), 237 avaient une nationalité autre qu'andorrane¹². Ces données indiquent la forte exposition des femmes migrantes à la violence. Cependant, le GREVIO note avec préoccupation que la situation des femmes migrantes est restée jusqu'à présent relativement peu traitée par les recherches et politiques publiques andorranes en matière de violence à l'égard des femmes.

22. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à :

- a. prendre des mesures visant à assurer que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient appliquées sans discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés à l'article 4, paragraphe 3, de la convention ;**
- b. promouvoir la recherche et assurer la collecte des données sur la violence fondée sur le genre affectant les groupes de femmes exposés aux discriminations multiples, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI et les femmes migrantes, afin notamment d'évaluer la prévalence des différentes formes de violences et l'accès de ces groupes aux services de soutien, aux mesures de protection et à la justice ;**
- c. intégrer les perspectives et les besoins de ces groupes de femmes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques globales et coordonnées visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, en partenariat avec les associations spécialisées concernées et en intégrant des représentants de ces associations dans ces processus.**

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

23. Des considérations relatives aux obligations des États parties au titre de l'article 5 de la Convention d'Istanbul sont développées plus en avant dans ce rapport, au chapitre VI.

F. Politiques sensibles au genre (article 6)

24. 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.

25. Ces dernières années, les autorités andorranes ont fourni des efforts significatifs afin d'assurer l'inclusion d'une perspective de genre dans les mesures relatives à la lutte contre les violences faites aux femmes. La loi 1/2015 prévoit, dans son article 4, que les politiques et les actions mises en œuvre pour lutter contre la violence à l'égard des femmes doivent adopter une approche fondée sur le genre afin de permettre l'élimination des discriminations sociales et des comportements sexistes qui entretiennent ces violences. Dans la même lignée, la loi 6/2014 qui a opéré une modification de la structuration des services sociaux et de socio-sanitaire, dispose dans son article 3.q que tous les protocoles, les programmes et les mesures prises par ces services doivent inclure une perspective de genre. En outre, la réforme du Règlement Général du Parlement (Conseil Général) du 7 février 2019 vise à systématiser l'élaboration de lois andorranes qui soient sensibles au genre. Les articles 92 et 103 prévoient ainsi que les projets de loi et les propositions de lois étudiées au Parlement devront être accompagnés d'un rapport justifiant que l'initiative législative inclut une perspective de genre. Si le GREVIO salue l'adoption de ces instruments législatifs, il note qu'il est difficile de connaître l'état et l'impact de leur mise en œuvre, notamment à cause du manque de mécanisme d'évaluation

¹² Service pour les victimes de violence fondée sur le genre (SAVVG), Présentation (en catalan), 31 décembre 2019.

des politiques publiques liées aux violences à l'égard des femmes à Andorre.

26. Le GREVIO observe que tous les documents politiques officiels qui sont du ressort de l'entité administrative en charge d'assurer la coordination des politiques en matière de violences, à savoir l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales¹³, adoptent de façon constante une approche genrée de la violence à l'égard des femmes. En outre, le GREVIO note avec satisfaction qu'une perspective de genre se retrouve également dans d'autres instruments politiques, tels que loi 4/2019 sur l'emploi (obligeant le gouvernement à promouvoir des mesures d'insertion professionnelle pour les femmes victimes de violence) ou le Plan stratégique national pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable (qui prévoit l'inclusion d'une perspective de genre transversale notamment en matière d'éducation).

27. Néanmoins, les autorités andorranes reconnaissent elle-même que l'introduction systématique d'une perspective de genre intégrant la question des violences fondées sur le genre dans la production des programmes, politiques publiques et lois demeure un défi qui nécessite un investissement soutenu, passant notamment par une formation accrue à destinations différents professionnels et professionnelles concernés. Les autorités notent elles-mêmes que des barrières existent dans l'uniformisation de l'usage d'une approche sensible au genre par l'ensemble des institutions gouvernementales et des agents de la fonction publique¹⁴. A titre d'exemple, certains organes comme les services répressifs continuent d'utiliser dans leurs communications officielles, des expressions comme la « violence mutuelle (dans le foyer)» afin de traiter de la violence faite aux femmes.¹⁵ Le GREVIO rappelle que de telles expressions neutres du point de vue du genre et basées sur une dimension bidirectionnelle de la violence, contribuent à rendre invisible la violence à l'égard des femmes car elles ne font pas la différence entre les actions de défense des victimes et les comportements violents de leurs agresseurs.

28. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts afin d'assurer qu'une approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, telle qu'exposée dans la loi 1/2015, soit intégrée de manière généralisée dans les politiques et les documents officiels pertinents qui sont émis par l'ensemble des acteurs et actrices institutionnels. Le GREVIO encourage également les autorités andorranes à veiller à l'évaluation systématique de l'impact relatif au genre des mesures prises pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes.

¹³ Voir par exemple le *Règlement de la Commission pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique, le Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et la violence domestique*, y compris les protocoles d'actions signés entre l'Unité des politiques d'égalité et le Département des affaires sociales, la police, les services de l'emploi, les services de santé, le centre de santé mentale et l'unité des conduites addictives (en catalan uniquement).

¹⁴ Gouvernement d'Andorre (2019) rapport pour la plateforme de Pékin 95 pour la période 2014-2018 (en espagnol uniquement).

¹⁵ Voir « Balanç de detencions efectuades durant la darrera setman » (les bilans des arrestations hebdomadaires) opérées entre 2015 et 2019 (en catalan uniquement), qui sont publiés chaque semaine sur le site du Corps de la police andorran.

II. Politiques intégrées et collecte de données

29. Le chapitre II de la Convention d'Istanbul énonce la condition fondamentale d'une réponse globale à la violence à l'encontre 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)

30. Un élément central de l'approche interinstitutionnelle et coordonnée aux violences à Andorre est le Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique. Ce document est un outil technique définissant les procédures que les acteurs et actrices publics doivent adopter lors de leurs interventions auprès des femmes victimes de violence. Il est composé de protocoles d'action bilatéraux qui fixent les modalités de collaboration entre les institutions signataires et l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales et posent le principe de l'orientation de toute victime que telle ou telle autre institution aurait à connaître vers le Service d'aide pour les victimes de violence fondée sur le genre (SAVVG) intégré au sein de cette unité. Cette unité est chargée de conduire les activités de prévention, de rédiger des documents politiques de référence en matière de violences, de gérer la prestation des services publics de soutien aux victimes et d'instituer des collaborations avec les autres organes publics.

31. Le GREVIO observe qu'en l'état, la réussite de l'approche interinstitutionnelle et coordonnée aux violences à Andorre repose principalement sur les agissements de l'entité administrative en charge de promouvoir les principes du guide de collaboration – à savoir l'Unité des politiques d'égalité - et sur sa capacité de mobiliser et de sensibiliser les institutions concernées dans ses relations bilatérales avec celles-ci. S'il existe bien une enceinte où ces différentes institutions se retrouvent pour échanger et se coordonner¹⁶, aucun document unique ne pose les principes d'une participation collective et transversale visant la réalisation d'objectifs communs prédéfinis. Cette absence est d'autant plus problématique que différents degrés d'implication des acteurs et des actrices publics dans la poursuite des politiques publiques ont été relevés par le GREVIO au cours de son évaluation. Le GREVIO rappelle que l'article 7 de la convention requiert l'application de politiques globales, coordonnées et basées sur l'engagement de tous les acteurs et les actrices pertinents. L'adoption d'un plan d'action national et/ou d'objectifs programmatiques partagés pourrait pallier cette insuffisance, car ils permettraient de tracer la direction de l'action intergouvernementale dans le domaine des violences, en ciblant la responsabilité portée par chaque institution dans l'atteinte des résultats attendus.

32. Enfin, le GREVIO note que pour soutenir une approche globale et coordonnée aux violences qui soit intégrée à tous les niveaux de l'action gouvernementale, il pourrait être utile d'améliorer la lisibilité du cadre normatif et politique en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes. En effet, la récente multiplication des instruments dans ce domaine a rendu quelque peu complexe la compréhension des normes en vigueur pour combattre les violences.

33. **Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes :**

- a. **à prendre des mesures permettant d'accroître l'implication de toutes les institutions concernées afin de permettre une approche coordonnée et transversale de tous les niveaux du pouvoir dans la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes ;**

¹⁶ Il s'agit de la Commission nationale pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique (CONPVG), décrite dans ce rapport dans la section relative à l'article 10 de la convention (Organe de coordination).

- b. **à planifier les politiques et mesures prises pour combattre les violences faites aux femmes en fixant, pour chaque institution concernée, des objectifs clairs, et des indicateurs de résultats, en veillant à ce que toutes les institutions pertinentes développent des compétences autonomes dans le domaine des violences afin de contribuer de façon effective à la coopération interinstitutionnelle.**

B. Ressources financières (article 8)

34. À Andorre, les ressources financières dédiées aux politiques publiques et aux mesures relatives à la violence fondée sur le genre et la violence domestique sont centralisées au niveau de l'Unité des politiques d'égalité, du ministère des Affaires Sociales. Le budget annuel de cette unité permet de financer les services publics de soutien spécialisés et les aides économiques dédiés aux femmes victimes de violences, ainsi que les activités de sensibilisation et le programme de réhabilitation pour les agresseurs. Ce budget assure également les dépenses de fonctionnement de l'organe national de coordination, à savoir la Commission nationale pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique (CONPVGD). Le GREVIO salue l'augmentation des ressources financières allouées à l'Unité des politiques d'égalité depuis sa création en 2016¹⁷. Néanmoins, il relève qu'il apparaît difficile de distinguer la part exacte du budget allouée aux mesures relatives aux violences faites aux femmes par rapport à celle allouée aux autres services intégrés dans l'Unité des politiques d'égalité¹⁸.

35. De plus il apparaît qu'en 2017, près de la moitié du budget de l'Unité des politiques d'égalité était dédiée aux aides économiques délivrées aux femmes victimes de violence¹⁹. Si le GREVIO note positivement cet investissement dans l'aide économique aux femmes victimes, il s'interroge sur la capacité du reste des ressources financières à financer l'ensemble des activités de coordination, de prévention, de soutien et de sensibilisation dans le domaine des violences faites aux femmes ainsi que les activités des autres services de l'Unité des politiques d'égalité. Lors de la procédure d'évaluation, le GREVIO a pu constater à quel point les ressources humaines et financières limitées de l'Unité des politiques d'égalité étaient puisées de façon extensive, du fait de l'implication de cette entité sur de multiples fronts, en lien avec toute la gamme des différentes institutions intervenant, directement ou indirectement, sur les questions des violences faites aux femmes.

36. En dehors des fonds alloués à l'Unité pour les politiques d'égalité, il est difficile de connaître la part des fonds publics affectée à la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes au niveau national et local. Il n'existe pas à Andorre de document politique unique recensant l'ensemble des montants spécifiquement dédiés à ce domaine dans les différents ministères et les entités délocalisées (les « comuns »). Le GREVIO souligne alors la valeur ajoutée d'adopter une budgétisation sensible au genre au sein de l'ensemble des organismes publics, afin de prévoir, suivre et évaluer l'exécution des fonds publics dédiés.

37. À l'échelle de la société civile, chaque année, le ministère des Affaires Sociales octroie des subventions aux ONG et aux organisations de la société civile afin de financer la mise en place de projets de sensibilisation. En 2019, le budget total dédié à ces subventions était de 59 408 euros. Les critères d'allocation de ces subventions n'ont néanmoins pas été indiqués au GREVIO, et le dernier appel à projet pour l'année 2019 ne ciblait pas en particulier les violences faites aux femmes²⁰. Le

¹⁷ Le budget total de l'Unité des politiques d'égalité était de 127 392 euros en 2016 et de 191 846 euros en 2017.

¹⁸ L'Unité des politiques d'égalité est composée de 7 services : le Service d'aide pour les victimes de violence fondée sur le genre (SAVVG), le Programme de promotion des relations non violentes, le Service pour les victimes de violence domestique et familiale (SAVVDF), le Service de rencontre familiale (STF), le Service d'égalité et le Service d'aide aux personnes réfugiées.

¹⁹ D'après le rapport étatique remis par Andorre à la Plateforme de Pékin en mai 2019, 85 077 euros ont été remis sous forme d'aide économique aux femmes victimes de violence fondée sur le genre en 2017.

²⁰ Voir l'appel à projet du ministère des Affaires Sociales adressé aux organisations de la société civile en août 2019, disponible sur le site officiel de ce ministère.

GREVIO salue l'information selon laquelle l'appel à projet pour l'année 2020 reprendra les objectifs de la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et hommes (2018-2023) du Conseil de l'Europe, parmi lesquels figure l'éradication des violences à l'égard des femmes. Toutefois, le GREVIO note que la plupart des ONG de défense des droits des femmes et des groupes vulnérables n'ont accès qu'à des financements de court terme pour des projets ponctuels, qui ne leur permettent pas de planifier leurs activités de soutien et de sensibilisation²¹. Des fédérations d'ONG de groupes vulnérables, comme les personnes en situation de handicap, reçoivent des subventions annuelles fixes. Cependant, les ONG consultées par le GREVIO indiquent de façon générale que les montants disponibles sont trop faibles pour leur permettre d'organiser des services de soutien aux victimes et de couvrir les frais des professionnels ou professionnelles spécialistes qu'une telle démarche impliquerait de mobiliser.

38. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes :

- a. à accroître les ressources financières allouées à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, y inclus en particulier le budget de l'entité en charge de coordonner les politiques et les mesures dans ce domaine ;**
- b. à prendre des mesures, notamment en planifiant des budgets dédiés, pour permettre de mieux identifier les montants destinés à la question des violences par toutes les institutions nationales et locales pertinentes ;**
- c. à renforcer leur soutien aux organisations de la société civile, en intensifiant l'accès à des subventions stables, pérennes et à hauteur des besoins estimés, pour les ONG luttant contre la violence à l'égard des femmes et les ONG soutenant des femmes exposées aux discriminations multiples, afin que ces organisations développent leurs activités de sensibilisation et de soutien.**

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

39. À Andorre, plusieurs ONG sont actives dans la défense des droits des femmes et dans la lutte contre la violence fondée sur le genre. Elles sont principalement impliquées dans des actions de sensibilisation et relativement peu engagées dans l'offre de services de soutien aux victimes, notamment en raison de l'insuffisance de leurs ressources. Il existe aussi différentes associations, dont certaines sont regroupées en fédérations, qui travaillent avec des groupes vulnérables comme les personnes en situation de handicap, les personnes LGBTI et les personnes âgées.

40. Pour favoriser l'implication de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques, en particulier celles relatives aux services socio-sanitaires, les autorités andorranes ont créé la Commission de participation des entités civiques dans le domaine des services sanitaire et sociaux (COPEC) en 2016. Prévu à l'article 41 de la loi 6/2014 sur les services sociaux et sanitaires, cet organe consultatif est chargé d'élaborer le plan national sur les services sociaux et de santé et de faire des recommandations pour améliorer la prestation de ces services. La commission est composée de membres du gouvernement et d'organisations de la société civile, y compris deux ONG de défense des droits des femmes²². Si le GREVIO salue la création d'un organe de coopération avec les ONG, il s'inquiète néanmoins du pouvoir limité d'influence de cette entité et du manque de planification de son activité au vu du retard pris dans l'élaboration du Plan national sur les services sociaux et de santé. Des ONG ont aussi rapporté au GREVIO le manque de prise en compte de leurs recommandations lors des réunions de la COPEC. De plus, la COPEC n'est pas un organe traitant spécifiquement des violences faites aux femmes. L'organe de coordination dans ce domaine, la Commission nationale pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique (CONPVGD), n'organise quant à lui pas de consultation avec les ONG lors de ses réunions.

²¹ Contribution écrite de l'Association Stop Violències remise au GREVIO en février 2019, p.4

²² Voir Règlement du 20 juillet 2016, portant réglementation de la Commission de participation des entités civiques dans le domaine des services sociaux et socio-sanitaires.

41. Une consultation ad hoc des ONG a été organisée par le gouvernement andorran entre 2016 et 2017, lors de la préparation du Livre blanc pour l'égalité, un document dressant l'état des lieux des politiques en matière d'égalité femmes/hommes à Andorre. Ce processus, qui a conduit à l'adoption de la loi 13/2019 sur l'égalité de traitement et la non-discrimination, a inclus les ONG de défense des droits des femmes et des groupes vulnérables. Cependant, plusieurs d'entre elles ont indiqué qu'elles n'avaient pas été impliquées dans l'élaboration des mesures qui ont suivi la préparation du Livre blanc pour l'égalité. Le GREVIO a été informé par les autorités andorranes que le règlement de l'Observatoire de l'égalité²³ prévoit la possibilité d'inclure les ONG dans les discussions d'un groupe de travail dédié aux droits de femmes²⁴. Néanmoins, au moment de l'évaluation du GREVIO, cette mesure n'avait pas encore été mise en œuvre. Le GREVIO constate dès lors qu'un cadre institutionnel permettant l'implication effective des ONG dans l'élaboration des lois et des politiques publiques de lutte contre les violences faites aux femmes fait actuellement défaut en Andorre.

42. Au cours des dernières années, les autorités andorranes ont œuvré pour faciliter l'orientation des femmes victimes de violence vers le service public de soutien spécialisé, le SAVVG, en promouvant la conclusion de protocoles de collaboration entre le SAVVG et les diverses institutions susceptibles de rentrer en contact avec des victimes et leurs enfants, ainsi que les associations potentiellement concernées. Pour le moment, un seul protocole de ce type a été signé avec une ONG, qui est alors tenue de faire un signalement par email auprès du SAVVG, lorsqu'elle a connaissance qu'une femme est victime de violence²⁵. La femme dont le cas a été signalé peut ensuite décider si elle souhaite être aidée par le SAVVG. Plusieurs ONG ont exprimé au GREVIO leur crainte que la mise en place d'un tel système de signalement obligatoire affaiblisse le rôle des ONG dans le soutien des victimes et dissuade des femmes de chercher de l'aide. Ces ONG indiquent qu'elles peuvent ne pas être en position de communiquer au SAVVG les données personnelles des femmes victimes de violence qu'elles accompagnent, lorsque celles-ci ne donnent pas leur accord préalable. Elles notent aussi que cette approche n'est pas adaptée aux femmes qui ne sont pas prêtes à entamer des démarches formelles ou qui préfèrent être accompagnées par une ONG dans l'anonymat.

43. Le GREVIO s'inquiète qu'une obligation de signalement auprès du SAVVG puisse nuire à l'autodétermination des femmes qui ne souhaitent pas que les violences soient connues par les autorités publiques, et puisse réduire la coopération entre les autorités andorranes et les ONG qui refuseraient de signer ces protocoles de collaboration. Il rappelle la ferme réserve déjà exprimée dans d'autres rapports d'évaluation²⁶ quant à la nécessité pour les autorités d'acquiescer de telles données aux fins de suivre les cas de violence divulgués aux associations spécialisées dans le soutien aux victimes. Dans ses rapports, le GREVIO a souligné la nécessité de respecter les méthodes de travail des ONG spécialisées pour les femmes, ainsi que l'exigence fondamentale que les services spécialisés préservent la confidentialité et l'anonymat des victimes. Ces normes ont été élaborées et affinées par le mouvement des femmes et ont fait l'objet d'un examen approfondi dans les publications du Conseil de l'Europe²⁷. Par ailleurs, obliger les victimes à donner leur consentement à la transmission de telles données méconnaîtrait la situation de vulnérabilité dans laquelle elles se trouvent et compromettrait leur relation de confiance avec les services spécialisés gérés par les ONG.

²³ Le rôle et le mandat de l'Observatoire de l'égalité par rapport à la question des violences faites aux femmes à Andorre sont examinés ci-dessous dans ce rapport, en lien avec l'article 10 de la convention (Organe de coordination).

²⁴ Voir article 5, alinéa c du décret du 19 février 2020 sur l'approbation du règlement de l'observatoire de l'égalité. Il y est indiqué que des entités de la société civile pourront participer aux divers groupes de travaux de l'observatoire de l'égalité qui traiteront respectivement de la situation des femmes, des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, des enfants, des personnes LGBTI+ et des personnes migrantes. La composition de ces groupes de travail n'a pas encore été annoncée par le gouvernement.

²⁵ Voir Protocole d'intervention de l'Association des femmes d'Andorre (ADA) sur la prise en charge de la violence fondée sur le genre et la violence domestique signé en 2018 entre les autorités andorranes et l'ADA.

²⁶ Voir rapports du GREVIO évaluant la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul par l'Italie (paragraphe 77) et le Monténégro (paragraphe 40).

²⁷ Voir *Lutte contre la violence à l'égard des femmes : Normes minimales pour les services de soutien*, L. Kelly et L. Dubois, Conseil de l'Europe, 2008 et *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.

En raison de leur vulnérabilité spécifique, l'obligation de signalement est susceptible de dissuader en particulier les femmes migrantes à chercher de l'aide, alors que ces femmes représentent la grande majorité des victimes s'adressant au SAVVG²⁸.

44. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes :

- a. à renforcer l'implication des ONG à tous les niveaux de l'élaboration, de la coordination, de la mise en œuvre et de l'évaluation des lois, des politiques publiques et des programmes relatifs à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes ;**
- b. à veiller que la collaboration entre les ONG et le gouvernement dans la lutte contre les violences faites aux femmes ne soit pas subordonnée à un devoir de signalement des cas de violence, afin d'assurer le respect de l'autonomie des victimes dans le choix de leur démarche ;**
- c. à mieux soutenir, y compris économiquement, les ONG aidant les femmes victimes de violence, en assurant un dialogue institutionnel effectif avec ces entités.**

D. Organe de coordination (article 10)

45. L'adoption de la loi 1/2015 a conduit à la création de la Commission nationale pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique (CONPVGD), un organe politique et technique dédié à la coordination et la coopération interinstitutionnelle. Depuis 2016, cet organe se réunit deux fois par an et se compose de hauts représentants des ministères et des organismes publics compétents en matière de violence fondée sur le genre et de violence domestique²⁹. En vertu de l'article 20, alinéa 3 de la loi 1/2015, la commission est chargée de suivre la mise en œuvre de ladite loi ; de concevoir des stratégies de prévention, de détection et d'intervention en matière de violence fondée sur le genre ; d'évaluer les politiques publiques visant à prévenir et à lutter contre la violence fondée sur le genre, ainsi que d'élaborer des protocoles de collaboration entre les organismes publics concernés.

46. Lors de ses réunions biennales, la CONPVGD a déjà suivi et développé la mise en place de certaines dispositions de la loi 1/2015, comme la création en 2018 du programme pour les auteurs de violence et d'un espace de rencontre familiale permettant l'exercice du droit de visite. La même année, elle a approuvé le Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique. Les ONG et la société civile ne sont pas incluses dans les activités de coordination, de mise en œuvre et de suivi conduites lors des réunions de la CONPVGD.

47. Le GREVIO constate qu'en l'absence d'un plan d'action national ou d'objectifs programmatiques prédéfinis, la CONPVGD ne base pas son travail sur des outils stratégiques et opérationnels décrivant des actions nécessaires pour atteindre des objectifs fixés. Ce manque de planification de l'action publique met à mal la lisibilité des activités et des réalisations de la CONPVGD en tant qu'organe de coordination, de suivi et de mise en œuvre des politiques et des mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes. De plus, la CONPVGD ne dispose pas de ressources financières et humaines propres. En effet, ses ressources dépendent de celles de l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales³⁰. Le GREVIO s'inquiète que le soutien financier et technique nécessaire au fonctionnement la CONPVGD ait été ajouté à la charge de travail de l'Unité des politiques d'égalité et puise dans ses ressources limitées. Au regard des

²⁸ Voir paragraphe 21 du présent rapport.

²⁹ D'après l'article 4 du décret législatif du 16 Mars 2016, la Commission pour la prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique inclut des hauts représentants des ministères compétents dans les affaires sociales, la santé, la justice, l'éducation ainsi que le directeur du Département de la police et le responsable de l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales qui assure son secrétariat.

³⁰ Voir article 2, alinéa 2 du décret du 9 mars 2016, sur l'approbation du règlement de la Commission nationale de prévention de la violence fondée sur le genre et la violence domestique.

modalités opérationnelles ainsi constatées, le GREVIO exprime ses réserves quant à l'aptitude de la CONPVGD à remplir de manière efficace les missions de coordination, de suivi et de mise en œuvre que l'article 10 de la convention exige de l'organe national de coordination.

48. Parmi les différentes fonctions visées à l'article 10 de la convention, le GREVIO tient à souligner que la fonction d'évaluation doit être comprise comme impliquant une évaluation indépendante et scientifique, fondée sur des données solides, de la question de savoir si les mesures prises atteignent leur but et/ou entraînent des effets non intentionnels. Il est important de souligner l'intérêt qu'il y a à faire la différence entre l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et à attribuer ces fonctions à des institutions distinctes. Une structure dans laquelle des liens institutionnels étroits existent entre ceux qui mettent en œuvre les mesures et en assument la responsabilité politique, d'une part, et ceux qui sont censés évaluer l'efficacité de ces mesures, d'autre part, ou même une structure dans laquelle les deux groupes sont identiques, pourrait ne pas garantir l'objectivité nécessaire pour apprécier et évaluer de manière indépendante les politiques et les mesures prises. À Andorre, la loi 1/2015 et le décret du 16 mars 2016 disposent que le mandat de la CONPVGD comprend l'évaluation des politiques publiques et des mesures dans ce domaine. Il apparaît dès lors que dans sa configuration actuelle, l'organe national de coordination à Andorre n'est pas apte à répondre aux exigences de l'article 10 de la convention en matière d'évaluation des politiques publiques de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

49. Au vu de ce qui précède, le GREVIO observe avec intérêt la future activité de l'Observatoire de l'égalité prévu par l'article 29 de la loi 13/2019 sur l'égalité de traitement et la non-discrimination, qui sera chargé de collecter des données systématiquement ventilées par sexe et d'évaluer les politiques publiques dans le domaine de l'égalité. Les autorités ont informé le GREVIO que la fonction d'évaluation des politiques publiques en matière de violence fondée sur le genre sera conduite par cet organe dès son entrée en fonction. D'après le règlement récemment adopté de l'observatoire, ce dernier sera composé des représentants des ministères également membres de la CONPVGD ainsi que de représentants de l'Institut d'Etudes Andorranes, du Département des statistiques, de la Caisse andorrane de sécurité sociale et du médiateur national³¹. Dans ce contexte de chevauchement partiel entre la composition de la CONPVGD et celle de l'Observatoire de l'égalité, le GREVIO souligne l'importance de garantir l'indépendance requise pour examiner et évaluer de façon objective les mesures en place.

50. Le GREVIO prend note avec intérêt de l'information selon laquelle en date du 22 juin 2020, la décision a été prise au sein de la CONPVGD de nommer un référent ou une référente par ministère concerné, en charge d'établir des plans d'actions structurant les interventions de chaque ministère. Ces plans, qui devront fixer les objectifs à atteindre, le calendrier de leur mise en œuvre, les budgets dédiés ainsi que les indicateurs de résultat, seront de nature à permettre un suivi et une évaluation plus rigoureuse des actions entreprises et accroître l'impact des politiques de lutte contre les violences à l'égard des femmes.

51. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes :

- a. à renforcer la capacité de l'organe national de coordination à mener à bien ses missions, en veillant notamment à ce qu'il opère sur la base de lignes programmatiques claires identifiant les objectifs à atteindre et précisant, action par action, les instances compétentes pour leur mise en œuvre, le calendrier, les ressources dédiées et les indicateurs de résultat ;**
- b. à doter l'organe national de coordination des ressources financières et humaines appropriées ;**

³¹ Voir article 4, alinéa 1 du décret du 19 février 2020 sur l'approbation du règlement de l'Observatoire de l'égalité.

- c. **à garantir le suivi et l'évaluation indépendants et basés sur des données solides de l'application des politiques publiques visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes ;**

à inclure des membres de la société civile, en particulier les associations spécialisées dans la promotion et la défense des droits des femmes, lors de la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de ces politiques.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

52. Au sein des services répressifs, le Centre de traitement des données du Corps de police centralise et traite les informations liées aux infractions à caractère criminel. Il produit des statistiques trimestrielles relatives à l'infraction de mauvais traitement dans la sphère domestique définie à l'article 114 du code pénal, qui inclut les violences physiques et psychologiques de nature intergénérationnelle ou commises contre un actuel ou ancien partenaire intime. Ces données non-publiques sont classées par actes de violence physique, actes de violence psychologique, et actes de violence à la fois physique et psychologique. Elles indiquent aussi l'âge, le sexe et le statut de résidence des agresseurs. Ces statistiques ne contiennent aucune information sur le sexe, l'âge ou la relation entre la victime et l'agresseur, à l'exception des données non ventilées par sexe sur la violence conjugale. Au cours de la visite d'évaluation, le GREVIO a relevé qu'aucune donnée n'était collectée sur les violences physiques ou psychologiques commises contre des femmes hors de la sphère domestique et qu'il n'existait pas non plus de statistiques sur les violences sexuelles, le harcèlement, le harcèlement sexuel ou les mutilations sexuelles féminines. Cela étant, le GREVIO se réjouit de l'information selon laquelle le Corps de police a entre temps entamé la collecte des données concernant la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, en sus des données relatives à la violence domestique³².

53. Au niveau judiciaire, le Bureau du procureur général publie annuellement des données sur les affaires de violence fondée sur le genre ou de violence domestique qui ont été transmises aux tribunaux andorrans³³. Ces données suivent la classification des infractions du code pénal. Un système de d'encodage a été mis en place pour indiquer si ces infractions relèvent de la « violence fondée sur le genre », la « violence domestique », ou de la « violence à l'encontre d'un mineur »³⁴. Les données relatives à des infractions pénales encodées comme de la « violence fondée sur le genre » ne concernent que des violences à l'encontre des femmes. Il est impossible en revanche de connaître la part des infractions encodées comme de la « violence domestique » ou de la « violence à l'encontre d'un mineur » qui ont été commises contre des filles ou des femmes puisque ces données ne sont pas ventilées par sexe. De plus, ces données ne sont pas ventilées par relation entre la victime et l'agresseur.

54. Plus généralement, la conception des données judiciaires recueillies par le Bureau du procureur général ne permet pas de retracer l'intégralité du traitement judiciaire des affaires de violence à l'égard des femmes. L'ensemble des données sur les décisions de non-lieu, les classements sans suites, les ordonnances pénales et les jugements demeurent incomplètes. En effet, elles n'indiquent pas systématiquement l'infraction concernée, le sexe de la victime ainsi que la nature de la décision prononcée, y compris la durée et le régime de la peine en cas de condamnation. Il

³² Le sens donné aux termes « violence domestique » dans le contexte andorran est précisé au paragraphe 8 du présent rapport.

³³ Mémoire du Bureau du Procureur Général: Année judiciaire 2018-2019 (en catalan uniquement), publié le 18 octobre 2019.

³⁴ Le sens donné à ces expressions par les autorités est examiné dans la section du présent rapport relative aux définitions (article 3 de la convention).

n'existe pas non plus de données sur le nombre d'ordonnances de protection ou d'autres mesures de protection émises au cours de la procédure judiciaire pour protéger les femmes victimes de violence. Par ailleurs, dans le domaine civil, les données judiciaires sont encore plus rares. Il n'existe aucune donnée sur la manière dont les procédures civiles relatives à l'attribution du droit de garde des enfants prennent en compte des antécédents de violence domestique.

55. Au sein du ministère des Affaires Sociales, le SAVVG publie chaque année des données sur les femmes qu'il a accompagnées³⁵. Ces statistiques informent sur la nationalité, l'âge, l'état civil, la situation professionnelle et le lieu de résidence de ces femmes. Elles indiquent aussi par quels organismes ces femmes ont été orientés vers le SAVVG et renseignent sur le type de soutien spécialisé accordé aux victimes et aux enfants exposés aux violences. Les données du SAVVG sont ventilées par violence psychologique, physique, économique, ou sexuelle, rendent compte de la relation entre la victime et l'agresseur, et sont également désagrégées selon qu'il s'agisse de violence domestique ou de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre.

56. Il n'existe aucune donnée officielle en matière de violence à l'égard des femmes qui soit recueillie par les services de santé. Le GREVIO souligne que cette absence de données est inquiétante car les services de santé sont souvent en première ligne pour détecter les femmes victimes de violence, recueillir leurs confidences, leur fournir une aide et les réorienter vers des services de soutien spécialisés. De manière générale, le GREVIO observe que les données parcellaires recueillies par les différentes institutions n'offrent pas une vision globale des violences fondées sur le genre et de la violence domestique permettant l'évaluation des politiques publiques et des lois afin d'identifier et de pallier les lacunes existantes.

57. Cela étant, le GREVIO note avec intérêt la volonté des autorités andorranes d'organiser et de développer leur système de collecte et de diffusion des données officielles au travers de l'adoption du premier Plan national des statistiques (2018-2021). La loi 28/2017 qui définit son cadre juridique énumère les statistiques dont la collecte devra être initiée par les différents organismes publiques entre 2018 et 2021. L'article 6, alinéa 8 de ladite loi indique que la collecte de ces données doit intégrer une perspective de genre de façon systématique et transversale notamment au travers d'une ventilation par sexe. La loi 28/2017 dispose aussi que des données administratives sur les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique doivent être traitées par les services répressifs au travers d'un registre qui au moment de l'évaluation du GREVIO, n'avait pas encore été mis en œuvre. Par ailleurs, si le Plan national des statistiques définit les données que doivent recueillir les ministères compétents dans les domaines de la santé, de la justice et de l'éducation, aucune de celles-ci n'est liées à la violence à l'égard des femmes. Cet angle mort du Plan national des statistiques est particulièrement regrettable au vu du manque de données existantes dans ces secteurs.

58. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes :

- a. à organiser un système de collecte des données par les services répressifs et judiciaires basées sur des catégories harmonisées qui permette de reconstituer l'acheminement des cas tout le long de la chaîne pénale, qui traite de toutes les formes de violence à l'égard des femmes relevant du champ d'application de la convention et qui soit ventilé en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'agresseur, de leur relation, ainsi que des différentes formes de violence et des infractions visées par la Convention d'Istanbul ;**
- b. à recueillir des données judiciaires sur les taux de poursuite et de condamnation par type de violence et nature/gravité/durée des peines prononcées ;**
- c. à recueillir des données sur l'émission de mesures de protection y compris le nombre de mesures de protection demandées et celles émises, ainsi que le nombre de violations de ces mesures et les sanctions imposées à la suite de ces violations ;**

³⁵ Rapport annuel du Service d'Aide aux victimes de violence fondée sur le genre (SAVVG), 2019.

- d. à veiller à ce que les services de santé collectent des données relatives à toutes les formes de violences faites aux femmes qui soient ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'agresseur, ainsi que de leur relation ;
- e. à assurer que les données administratives relatives aux violences faites aux femmes collectées par les organismes publics soient restituées régulièrement aux organismes collecteurs et rendues publiques, tout en veillant au respect des normes internationales sur la protection des données à caractère personnel.

2. Enquêtes basées sur la population

59. À Andorre, la dernière enquête de population sur la violence à l'encontre des femmes date de plus de dix ans et a un champ d'analyse limité à la sphère domestique. En 2008, le Centre de recherche sociologique (CRES) de l'Institut d'études andorranes (IEA) a conduit auprès de 988 femmes une étude visant à quantifier la prévalence de la violence domestique³⁶. Cette enquête a fourni des données ventilées par relation entre la victime et l'agresseur, ainsi que des informations sur l'âge, la situation socio-économique et la situation familiale de la victime. Elle a également inclus des indications sur les effets physiques et psychologiques de la violence domestique sur les femmes interrogées. Néanmoins, les résultats de cette enquête n'étaient pas ventilés par type de violence physique, psychologique, sexuelle et économique. Le GREVIO rappelle que les enquêtes basées sur la population sont essentielles pour documenter la nature et la magnitude des violences faites aux femmes, ainsi que les déterminants et les conséquences de ces violences. Elles sont aussi un moyen clé pour connaître les attitudes des femmes victimes vis-à-vis des services de soutien, des services répressifs et des acteurs judiciaires et permettent d'identifier d'éventuelles barrières dans l'accès des victimes au soutien, à la protection et à la justice.

60. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à mener régulièrement au sein de la population des enquêtes consacrées aux différentes formes de violence à l'égard des femmes couverte par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.

3. Recherche

61. Deux études sur la situation des enfants en situation de danger ont été soutenues par les autorités en 2013 et 2017³⁷. Elles regroupaient des données sur les enfants victimes de violence domestique, d'abus sexuels, d'agression ou de négligence, collectées auprès de divers organismes publics comme les hôpitaux, les services d'aide aux mineurs et les services répressifs. Deux enquêtes sur le bien-être en milieu scolaire ont également été conduites sur les périodes 2012-2013³⁸ puis 2018-2019³⁹. Lors de ces recherches, des questionnaires administrés dans les écoles primaires et secondaires andorranes ont fourni un aperçu sur la prévalence des violences physiques et psychologiques, du harcèlement sexuel et du harcèlement en ligne en milieu scolaire. Des ONG ont également conduit des études auprès des enfants et des étudiants sur leurs perceptions des violences faites aux femmes⁴⁰.

62. Dans le Livre Blanc pour l'Égalité publié en 2018, le gouvernement a rassemblé des données démographiques et socio-économiques sur les femmes, les enfants et certains groupes exposés aux discriminations, à savoir les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les personnes

³⁶ Centre de Recherche Sociologique (2008) Enquête auprès de la population féminine sur la violence basée sur le genre au foyer (en catalan uniquement).

³⁷ Mata, M. (2013 et 2017) Enfants et Adolescents en danger à Andorre : Résultats, problèmes et nouvelles perspectives (en catalan uniquement), Fondation Julia Reig, gouvernement d'Andorre et IEA.

³⁸ Gouvernement d'Andorre et CRES (2013) Enquête de cohabitation scolaire d'Andorre 2012-2013 (en catalan).

³⁹ Gouvernement d'Andorre et CRES (2019) Enquête de cohabitation scolaire d'Andorre 2018-2019 (en catalan).

⁴⁰ En 2018, lors du projet « Non, c'est non ! Vie nocturne sans agression sexiste et violence sexuelle », l'association Stop Violences a conduit une enquête auprès d'élèves et d'étudiants sur leurs perceptions de la violence sexuelle. Le rapport des autorités andorranes soumis au GREVIO en février 2019, faisait état d'une enquête d'opinion sur les violences faites aux femmes menée auprès d'élèves en 2015 par l'Association des Femmes d'Andorre (ADA).

LGBTI et les personnes migrantes, sans toutefois aborder la question des violences.

63. À l'exception des études mentionnées ci-dessus relatives aux violences à l'encontre des enfants, il n'existe pas de recherche sur la situation des femmes exposées aux différentes formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention. Par ailleurs, aucune étude n'a été conduite sur l'application des législations et des politiques publiques de prévention et de lutte contre les violences. Le GREVIO note cependant que selon l'article 12, alinéa 1 de la loi 1/2015, le gouvernement est tenu de promouvoir des projets de recherche sur tous les aspects de la violence fondée sur le genre y compris ses causes, ses conséquences et le niveau de sensibilisation de la population. Le GREVIO note avec satisfaction que selon les termes de son règlement, l'Observatoire de l'égalité récemment institué sera chargé de collecter des données et d'effectuer des recherches et des enquêtes sur la violence fondée sur le genre⁴¹. Pour assurer une application effective de ses dispositions, il pourrait être utile de planifier à quelle fréquence et de quelle manière cet organe conduira des études sur les violences faites aux femmes.

64. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes :

- a. **à promouvoir régulièrement des activités de recherche sur la situation des femmes victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul ;**
- b. **à soutenir la conduite de recherche sur les violences affectant des groupes de femmes exposées aux discriminations multiples, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes âgées, les femmes migrantes et les femmes LGBTI ;**
- c. **à étendre la recherche à l'évaluation de l'application des lois et politiques publiques en matière de violences faites aux femmes.**

⁴¹ Voir préambule du décret du 19 février 2020 sur l'approbation du règlement de l'Observatoire de l'égalité.

III. Prévention

65. Ce chapitre énonce 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, l'éradication des préjugés et des stéréotypes de genre, et la mise en œuvre 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. S'y ajoutent des mesures préventives plus spécifiques, telles que la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels, l'éducation dans les établissements scolaires et ailleurs et, dernières mesures, mais pas des moindres, les programmes s'adressant aux auteurs de violence et visant à empêcher une récidive.

A. Obligations générales (article 12)

66. Malgré les mesures prises par les autorités pour les endiguer, les stéréotypes de genre négatifs demeurent un sujet de préoccupation en Andorre. Dans leur dernier rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme de Pékin⁴², les autorités reconnaissaient que « les stéréotypes de genre continuent de s'établir au sein de [la] population, générant des différences [entre les femmes et hommes] qui sous-tendent les inégalités dans lesquelles les femmes sont fortement désavantagées ». Selon ce rapport, « les rôles de soins traditionnellement attribués aux femmes entravent parfois leur développement professionnel, limitant leur capacité économique et les reléguant à des emplois plus précaires ou à des emplois à horaires réduits afin de concilier vie familiale et vie professionnelle ». A ce sujet, le Comité de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)⁴³ s'est dit préoccupé par « l'absence de stratégie générale visant à éliminer les stéréotypes discriminatoires concernant les rôles et responsabilités des hommes et des femmes dans la famille et dans la société ». Cette préoccupation a été partagée par plusieurs organisations de la société civile rencontrées par le GREVIO.

67. Afin de lutter contre les stéréotypes de genre, le GREVIO rappelle l'intérêt que présente la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme, et félicite les autorités pour avoir traduit cet instrument dans la langue officielle du pays, le catalan.

68. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures proactives et durables pour promouvoir des changements dans les comportements sociaux des hommes et des femmes qui sont fondés sur le concept d'infériorité des femmes et qui de ce fait, contribuent à perpétuer les violences faites aux femmes.

B. Sensibilisation (article 13)

69. Chaque année, les autorités mènent des campagnes ponctuelles de sensibilisation autour de la question des discriminations et des violences à l'encontre des femmes, principalement à l'occasion de la Journée internationale des droits des femmes et de celle pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Il s'agit principalement d'événements organisés à l'initiative de l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales, suivant le format de conférences et d'ateliers thématiques, avec l'intervention de spécialistes tels que des chercheurs et chercheuses et professionnels et professionnelles de différents domaines en lien avec les violences faites aux

⁴² Rapport du 3 mai 2019, couvrant la période 2009 – 2019.

⁴³ Voir Comité de la CEDEF, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Andorre (2019), paragraphe 23.

femmes. La dernière campagne de sensibilisation en date a pris la forme d'une exposition photographique itinérante, basée sur les récits des victimes assistées par le service public dédié, le SAVVG⁴⁴. Les autorités ont informé le GREVIO que cette campagne a remporté un succès notable et semble avoir contribué à une augmentation nette du nombre de femmes ayant rapproché le SAVVG pour trouver de l'aide. Le GREVIO prend également note avec intérêt des efforts de sensibilisation visant le grand public et les jeunes femmes et hommes dans les milieux éducatifs sur les violences à l'encontre des femmes et des filles commises à l'aide des moyens technologiques.

70. Le GREVIO rappelle qu'une des exigences de l'article 13 de la convention est que les campagnes et programmes de sensibilisation soient menés de façon régulière, afin de pouvoir toucher un public le plus ample possible. Il note avec satisfaction qu'une de priorités annoncées par les autorités pour les années à venir est la promotion de campagnes de sensibilisation, d'information et de formation en faveur d'une culture de l'égalité, basées sur un usage intensif des nouveaux espaces publics de communication (sites web, réseaux sociaux, etc.)⁴⁵. Néanmoins, le GREVIO observe qu'il n'existe pas de document programmatique détaillant à quelle échéance et avec quels moyens, objectifs et partenaires de telles campagnes seront organisées. Il n'est pas non plus clair comment ces initiatives aborderont les violences faites aux femmes et leurs effets néfastes sur les enfants.

71. Afin de démultiplier l'impact de leurs efforts dans ce domaine, le GREVIO souligne l'importance de nouer des partenariats avec les organisations de la société civile œuvrant sur le terrain. La synergie avec les ONG investies dans la promotion des droits des femmes et/ou le soutien aux victimes est susceptible d'accroître fortement la portée de l'action publique, en permettant d'aborder de nouvelles questions et de sensibiliser des publics variés. Au cours des dernières années, plusieurs projets de sensibilisation financés par des subventions publiques de court terme ont été conduits par des ONG dans le domaine de la lutte contre les stéréotypes de genre et la violence à l'égard des femmes⁴⁶. Le GREVIO note cependant qu'un axe d'amélioration possible consisterait à suivre une approche plus systématique dans la concertation avec les ONG au moment de la mise en place et du suivi de ces projets, en veillant à mobiliser l'ensemble des acteurs et des actrices de la société civile impliqués dans la prévention et la lutte contre les violences. Dans cette perspective, il importe d'accorder une place également aux associations représentant la réalité des femmes exposées au risque de discriminations multiples, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes, ou les femmes LGBTI.

72. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à poursuivre et à développer leurs efforts de sensibilisation à l'appui d'un message général contre les violences faites aux femmes. Des campagnes régulières devraient être planifiées et développées, y compris en collaboration avec organisations non gouvernementales, notamment les organisations de femmes et les organisations représentant les groupes de personnes à risque de discrimination multiple, dans le but de traiter des différents aspects de la prévention et de la lutte contre toutes les formes de violence faites aux femmes couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.

⁴⁴ Exposition pour le 25 novembre 2019 « Relats reals de supervivència, 1.255 ».

⁴⁵ Voir page 7 du rapport du 3 mai 2019 présenté par Andorre sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme d'action de Pékin pour la période 2009-19 (en espagnol seulement).

⁴⁶ Un exemple de partenariat est le projet noué en 2018 avec l'association Stop Violències relatif aux violences sexuelles auxquelles sont exposées les femmes pendant les festivals culturels du pays (projet « No es no. Ocio Nocturno libre de agresiones sexistas, agresiones y violencias sexuales ») ou encore la collaboration entamée en 2020 avec l'association Accio' feminista sous le titre « Journées en faveur de l'égalité de genre : de la coéducation à l'égalité de genre en milieu de travail ».

C. Éducation (article 14)

73. Les standards requis en matière d'éducation par l'article 14 de la Convention d'Istanbul sont à l'origine du libellé de l'article 6 de la loi 1/2015 qui impose aux systèmes éducatifs d'Andorre⁴⁷ de « veiller à ce que la population étudiante acquière, à tous les niveaux scolaires, les compétences nécessaires pour apprendre le respect des droits et libertés, y inclus en ce qui concerne spécifiquement la violence fondée sur le genre et la violence domestique ». Cette disposition de la loi précise que les compétences en jeu doivent inclure la capacité à résoudre les conflits pacifiquement, ainsi que la maîtrise de modèles de coexistence fondés sur le respect de la diversité. Avant l'adoption de la loi 1/2015, la sensibilisation des élèves sur les thématiques de l'égalité entre femmes et hommes et des violences pouvait avoir lieu indirectement dans le cadre de l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique et de l'initiation aux valeurs et compétences sociales du respect, de la non-discrimination et de la participation démocratique. Par ailleurs, dès la mise en place, en 2010/2011 du Plan stratégique de rénovation et d'amélioration du système éducatif andorran, les stéréotypes négatifs de genre avaient été intégrés de manière transversale dans le cursus éducatif à tous les niveaux de l'enseignement. A ceci se rajoutent des ateliers organisés par l'Unité des politiques d'égalité à l'intention des élèves du secondaire (13 – 14 ans) dans le but de déconstruire ces stéréotypes et d'analyser les constructions sociales, tel que le mythe de l'amour romantique, qui perpétuent les inégalités entre femmes et hommes et peuvent contribuer au développement des relations abusives au sein du couple.

74. Le GREVIO salue l'ensemble desdites mesures qui témoignent d'une prise de conscience politique du rôle que le secteur de l'éducation a à jouer dans la prévention des inégalités et de la violence fondée sur le genre. Dans le même temps, le GREVIO observe qu'au moment de son évaluation, plusieurs des mesures introduites par la loi 1/2015 visant à rendre effectif l'enseignement sur ces thématiques n'étaient pas encore finalisées et/ou venaient de l'être. Parmi ces mesures, on compte l'obligation de chaque établissement éducatif de mener une évaluation annuelle des actions entreprises pour équiper les enfants des compétences requises en la matière⁴⁸. L'élaboration d'un protocole de coopération sur la détection des cas de violences par le personnel éducatif et la prise en charge des enfants victimes par les services de soutien spécialisés est également en cours.⁴⁹ En juin 2020, le ministère des Affaires Sociales et le ministère de l'Éducation ont formalisé un plan de sensibilisation pour l'égalité de genre dans les établissements d'enseignement qui inclut un volet important sur la prévention de la violence fondée sur le genre et de la violence domestique. Au vu de ces circonstances et à la lumière des données de prévalence disponibles qui montrent une tolérance persistante de la violence parmi les jeunes⁵⁰, le GREVIO considère qu'il est crucial que les autorités puissent mesurer les progrès dans ce domaine et mettent à point un système permettant d'évaluer l'acquisition par les élèves andorrans des compétences (valeurs, attitudes et aptitudes) et connaissances nécessaires en la matière.

75. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts pour assurer l'accès des élèves à l'enseignement sur les sujets couverts par l'article 14 de la Convention d'Istanbul et l'acquisition des compétences et connaissances requises sur ces sujets. En ce faisant, les autorités devraient garder à l'esprit la nécessité de suivre une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, telle que préconisée par la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres.

⁴⁷ Trois systèmes d'enseignement public et libre coexistent à Andorre : l'andorran, l'espagnol (laïc et confessionnel) et le français.

⁴⁸ Loi 1/2015, article 6, paragraphe 3.

⁴⁹ Ibid. article 6, paragraphe 6.

⁵⁰ Voir données issues de l'enquête menée en 2014-15 par l'Association des femmes d'Andorre (ADA), reproduites aux pages 11 et 12 du rapport étatique.

D. Formation des professionnels (article 15)

76. À Andorre, la formation continue sur la violence fondée sur le genre et la violence domestique est obligatoire pour tous les professionnels et professionnelles concernés, et ce, depuis l'entrée en vigueur de la loi 1/2015. Cette formation s'adresse à toute personne qui directement ou indirectement est impliquée dans la détection et la prévention de la violence fondée sur le genre et/ou la protection et l'assistance des victimes. Elle est dispensée par le personnel de l'Unité des politiques d'égalité et son déploiement a été de pair avec le développement du guide de collaboration et des différents protocoles de coopération qui encadrent la collaboration interinstitutionnelle en matière de violences faites aux femmes à Andorre. S'agissant de la formation initiale, celle-ci est souvent du ressort des pays voisins (Espagne et France) en raison de la situation du pays qui ne compte qu'un nombre limité de cursus universitaires et de programmes d'enseignement supérieur ou professionnel (notamment, dans les domaines de la gestion des entreprises, de l'informatique, des sciences de l'éducation, des soins infirmiers/obstétriques, de la communication, du droit et de la langue catalane). Cela étant, l'article 6, paragraphe 8 de la loi 1/2015 pose l'obligation pour l'université andorrane de promouvoir de manière transversale la formation, l'enseignement et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et d'intégrer une perspective de genre tout particulièrement dans l'enseignement à l'intention des professionnels et professionnelles de santé.

77. La formation continue obligatoire au titre de la loi 1/2015 vise à rendre opérationnelles les procédures de coopération multi-agences afin d'optimiser l'accueil des victimes et de prévenir leur victimisation secondaire. Elle consiste en un premier bloc de séances consacrées au processus de socialisation et aux préjugés qui perpétuent les inégalités femmes et les hommes, au cours desquelles sont traités les concepts de la violence, du modèle de société patriarcale, des stéréotypes et des rôles de genre. Un deuxième bloc de séances vise à contextualiser le phénomène des violences, en précisant les types et les phases de la violence. Les conséquences de la violence pour les femmes et les enfants y sont analysées, ainsi que les stratégies des agresseurs pour l'exercer. Enfin, des moyens de détection précoce, des bonnes pratiques dans la conduite d'entretiens avec les victimes et les différents parcours possibles de sortie des violences y sont abordés.

78. Au moment de l'évaluation du GREVIO, ladite formation avait été déployée auprès de plusieurs catégories de professionnels et professionnelles, notamment dans le domaine des services répressifs (Corps de police), des services sociaux et de santé (personnel des hôpitaux et des centres de soins primaires) et de la justice (collège d'avocats). Elle avait été également proposée dans l'enseignement primaire, secondaire et universitaire. En outre, des initiatives étaient en cours pour étendre la formation aux magistrats et aux différents ordres professionnels (collèges des médecins et des psychologues), ainsi qu'aux médias.

79. Le GREVIO salue l'envergure des efforts ainsi investis par les autorités pour mettre en œuvre leurs obligations au titre de l'article 15 de la convention. Au vu de la charge de travail conséquente que ces efforts représentent pour l'équipe de l'Unité des politiques d'égalité en charge de ces formations, le GREVIO prend note avec satisfaction de l'information selon laquelle d'autres entités, notamment l'Université d'Andorre et le Conseil supérieur de la justice se sont également impliqués dans ce domaine. Des investissements soutenus restent en effet nécessaires pour faire évoluer les pratiques, continuer à former les nouvelles recrues et pérenniser les avancées dans ce domaine. Ceci est d'autant plus important que la procédure d'évaluation a mis en exergue des insuffisances persistantes dans la réponse institutionnelle aux violences faites aux femmes qui appellent à un renforcement de la spécialisation et de la sensibilisation des professionnels et professionnelles concernés⁵¹.

⁵¹ Voir considérations développées dans le présent rapport aux chapitres IV (articles 20 et 25) et IV (article 50).

80. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts pour assurer une formation adéquate des professionnels et professionnelles pertinents sur la question des violences faites aux femmes, en veillant à y dédier des ressources appropriées et à développer des solutions durables à cette fin.

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

1. Programmes à l'intention des auteurs d'actes de violences domestique

81. Depuis 2018, l'Unité des politiques de l'égalité a lancé un programme pour les agresseurs visant la promotion des relations non violentes. La mise en place de ce programme répond à une obligation figurant à l'article 19 de la loi 1/2015 et est financée par le budget de l'Unité des politiques de l'égalité. Le programme suit une approche cognitivo-comportementale et intègre une solide perspective de genre. Il est dispensé par un psychologue et un travailleur social, tous deux formés à l'intervention auprès des victimes et des auteurs de violences fondées sur le genre. Le programme s'étale sur une période de neuf mois si la participation y est volontaire, ou de six mois si elle est imposée par une décision de justice, et s'articule autour de 14 modules, incluant notamment la présomption de la responsabilité et les mécanismes de défense, la perspective de genre, le contrôle et les relations de pouvoir, et la parentalité. Les premières sessions du programme comportent une appréciation des risques lors de laquelle sont passés en revue des facteurs tels que les antécédents de violence et/ou criminels, la violence dans la famille d'origine de l'agresseur, l'accès aux armes et la dépendance à l'alcool ou aux drogues. Depuis le lancement du programme, huit hommes y ont participé sur base volontaire, et neuf par suite d'une injonction judiciaire.

82. Le GREVIO félicite les autorités pour l'introduction du programme pour la promotion des relations non violentes en tant qu'élément essentiel d'une réponse intégrée aux violences faites aux femmes qui prenne en considération la relation entre les victimes, les agresseurs, les enfants et leur environnement social plus large. Le GREVIO note en outre avec intérêt que le programme s'adresse également aux garçons qui reproduisent les modèles de comportements violents auxquels ils ont été exposés ou dont ils ont été directement victimes. S'agissant des différentes formes de violence contre les femmes, le programme est apte à traiter autant les violences physiques que les violences psychologiques, sexuelles et économiques intervenant au sein du couple ou dans la sphère domestique.

83. Lors de l'évaluation du GREVIO, des arrangements ponctuels étaient requis pour permettre aux détenus de sortir temporairement du centre pénitencier andorran et d'assister aux sessions du programme, dans l'attente de la signature d'un accord de coopération qui formaliserait le déploiement du programme en milieu carcéral. La coopération entre le service en charge du programme et les autres institutions intervenant auprès des victimes et de leurs enfants est assurée, et implique notamment les services sociaux, les services de protection de l'enfance, le SAVVG, les services de santé ainsi que les services judiciaires. Concernant ces derniers, des échanges avec le Conseil supérieur de la justice, en charge d'organiser la formation des magistrats, ont permis de sensibiliser les professionnels et professionnelles de la justice sur l'importance de promouvoir l'accès des agresseurs au programme de traitement. Le GREVIO considère qu'il s'agit ici d'un axe pouvant être renforcé, de même qu'il importe d'accroître la visibilité du programme parmi le grand public, dans le but de permettre la participation d'un plus grand nombre d'auteurs d'actes de violence, que ce soit par adhésion volontaire ou par suite d'un renvoi judiciaire. Dans cette perspective, il importera également d'ouvrir le programme à la coopération avec les ONG spécialisées dans le soutien aux victimes. A terme, il conviendra en outre d'assurer une évaluation régulière des interventions réalisées afin de déterminer leur impact, notamment par le biais d'études scientifiques et de la collecte de statistiques sur les taux de participation et de récidive afin d'évaluer si le programme remplit les objectifs préventifs visés.

84. Le GREVIO invite les autorités andorranes :

- a. à prendre des mesures pour renforcer le potentiel des programmes destinés aux auteurs de violence domestique en tant qu'outil de prévention, notamment en assurant une plus grande diffusion d'informations sur l'accessibilité de ce programme autant au sein du public généralisé que parmi les professionnels et professionnelles pouvant orienter et/ou imposer une participation aux agresseurs ;
- b. à s'assurer que ces programmes interviennent dans le cadre d'une approche intégrée, en étroite collaboration avec les associations spécialisées de femmes ;
- c. 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 récidive qui permettent de vérifier si les programmes ont atteint l'objectif préventif visé.

2. Programmes pour délinquants sexuels

85. La procédure d'évaluation n'a pas permis de relever l'existence à Andorre de programmes de traitement destinés à prévenir la récidive des auteurs d'infractions à caractère sexuel en dehors de cas de violence domestique, comme requis par l'article 16, paragraphe 2 de la convention.

86. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures pour se mettre en conformité avec les exigences de l'article 16, paragraphe 2 de la convention concernant l'établissement de programmes de traitement pour délinquants sexuels.

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

87. L'article 9 de la loi 1/2015 établit une série d'obligations en matière de sensibilisation et de prévention de la violence fondée sur le genre et de la violence domestique dans le domaine de la publicité et des médias. Ainsi, les médias doivent éviter toute forme de discrimination dans le traitement de l'information, tant au niveau du contenu que de la programmation. Les contenus audiovisuels et la publicité qui justifient, sous-estiment ou incitent à la violence fondée sur le genre sont considérés comme contraires à la loi. La loi prévoit en outre une obligation pour le gouvernement d'intégrer dans les chaînes de radio et de télévision publiques des contenus spécifiques visant à sensibiliser et à informer sur la violence fondée sur le genre. Il est également prévu que toute information diffusée sur des cas de violences doit se conformer à des exigences d'objectivité et de respect de la dignité des victimes et doit éclairer le public sur les ressources existantes en matière de prévention, d'assistance et de protection, telle que la ligne d'assistance téléphonique.

88. Le GREVIO se réjouit de cette avancée législative et considère qu'elle pose les bases pour le développement de lignes directrices et de normes d'autorégulation du secteur des médias et de la publicité, lesquelles sont en voie d'élaboration⁵². En effet, dans ses précédents rapports⁵³, le GREVIO a insisté, en conformité avec le libellé de l'article 17, paragraphe 1 de la convention, sur l'importance d'encourager les médias nationaux, y compris les réseaux sociaux, à appliquer et à surveiller l'utilisation des normes d'autorégulation relatives à la représentation non stéréotypée des femmes, en particulier à l'occasion de reportages sur des cas de violences faites aux femmes. De telles normes devraient notamment bannir tout contenu violent et dégradant qui normalise les violences, renforcent

⁵² Selon une information des autorités datant du mois d'août 2020, l'association des moyens de communication et différents médias sont engagés dans un processus de rédaction d'un guide en matière de traitement sensible au genre des informations portant sur la violence domestique et la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre.

⁵³ Voir par exemple, le rapport d'évaluation du GREVIO relatif à la Finlande (paragraphe 88), l'Italie (paragraphe 122.b), les Pays-Bas (paragraphe 116).

l'idée de soumission des femmes en tant que membres subordonnés de la famille et de la société et alimentent la haine et/ou des propos sexistes à l'encontre femmes⁵⁴. Dans cette lignée, il conviendrait également de donner pleinement effet aux dispositions de la loi 1/2015 et de la loi 13/2019 qui permettent de porter plainte contre les contenus discriminatoires dans les médias, et de rendre ces moyens de recours connus au public. Le GREVIO prend note à cet égard de la position exprimée par d'autres instances internationales de promotion des droits humains déplorant l'absence en Andorre d'organe indépendant en mesure de recevoir et d'examiner des plaintes à l'encontre des médias en cas de violation de la législation nationale⁵⁵.

89. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à prendre des mesures et/ou poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre des mécanismes de suivi indépendants et des mécanismes de plainte, et pour encourager le développement de normes d'autorégulation, visant à renforcer le respect par les médias de la dignité humaine des femmes et de l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe, dans le respect de la liberté d'expression et de l'indépendance des médias. Pour donner suite à ces suggestions et propositions, les autorités pourraient souhaiter s'inspirer de la Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres sur l'égalité des sexes et les médias.

90. L'article 17 de la Convention d'Istanbul requiert également des États parties qu'ils encouragent les employeurs à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et à établir des normes d'autorégulation pour prévenir la violence à l'égard des femmes et renforcer le respect de leur dignité. Cette obligation doit être comprise comme encourageant davantage d'entreprises privées à établir des protocoles ou des lignes directrices sur divers thèmes comme, par exemple, la manière de traiter les cas de harcèlement sexuel au travail. A Andorre, cette obligation a été reprise à l'article 8 de la loi 1/2015 qui prévoit l'obligation pour les autorités compétentes, notamment le Département de l'emploi et le ministère en charge de la fonction publique, de prendre des mesures de prévention des violences faites aux femmes au travail. La loi prévoit en outre que toute procédure de recrutement et de promotion au sein des administrations publiques doit évaluer les connaissances des candidats sur le respect des droits fondamentaux, la violence fondée sur le genre et la violence domestique, ainsi que la résolution pacifique des conflits. Durant la procédure d'évaluation, le GREVIO n'a relevé que quelques initiatives isolées visant à donner effet à ces obligations⁵⁶. Le GREVIO n'a pas observé l'existence d'une dynamique impliquant les autorités et les acteurs et actrices du monde de l'emploi, par exemple les syndicats, pour encourager la production de normes d'autorégulation favorisant la détection et la prévention des violences commises contre les femmes au travail, ou visant le soutien des victimes par leurs employeurs.

91. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à accroître leurs efforts pour encourager le secteur de l'emploi à adopter des mesures et établir des normes d'autorégulation pour prévenir et combattre la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes sur le lieu de travail.

⁵⁴ Voir Stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'égalité du genre (2018-23), paragraphe 40.

⁵⁵ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de l'Andorre valant rapport initial et deuxième à sixième rapports périodiques (2019), page 7 ; voir également Comité de la CEDEF, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Andorre (2019), paragraphe 23.

⁵⁶ Un exemple d'une telle initiative est le « Prix Olympe de Gouges » qui chaque année, est discerné aux entreprises engagées en faveur de l'égalité entre femmes et homme dans le milieu du travail.

IV. Protection et soutien

92. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien diversifiée, professionnelle et axée sur la victime, pour toute femme ayant subi l'une des formes de violence visées par la convention, ainsi que pour les enfants ayant été témoins de violences.

A. Obligations générales (article 18)

93. L'adoption par les autorités en 2018 du Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique a généré des mécanismes de coopération interinstitutionnelle autour du soutien et de la protection des femmes victimes durant leurs parcours de sortie de la violence⁵⁷. Ce document politique centralise les différentes mesures et protocoles qui définissent les démarches à suivre par les services répressifs, les autorités judiciaires, le service de médiation, les services de santé, les services sociaux, les établissements scolaires et le service public de soutien spécialisé (le SAVVG). Ces protocoles visent à faciliter la détection précoce de la violence par les acteurs et actrices pertinents et à systématiser l'orientation des victimes vers le SAVVG.

94. Le GREVIO salue les efforts des autorités andorranes pour systématiser la coordination interinstitutionnelle. Il note avec satisfaction que conformément à l'article 18 paragraphe 2 de la convention, les mesures énoncées dans le guide de collaboration sont fondées sur une intégration transversale de la perspective de genre et visent à limiter la victimisation secondaire⁵⁸. Néanmoins, au cours de la procédure d'évaluation, le GREVIO a constaté la nécessité de renforcer les mesures visant à assurer la mise en pratique des protocoles d'intervention par les organismes statutaires concernés, notamment dans le domaine de la détection active des violences, du soutien et de l'orientation des victimes vers les services appropriés. En outre, les « comuns », à savoir les entités administratives locales, ne sont que marginalement impliquées dans l'effort de coopération interinstitutionnelle. Pour pallier ce manquement, les autorités andorranes ont indiqué être engagées dans un processus d'élaboration d'un protocole d'intervention des « comuns » dans le domaine des violences faites aux femmes. Par ailleurs, le GREVIO observe que les organisations de la société civile sont peu intégrées aux mécanismes de coordination, ce qui pourrait dépendre de leur implication limitée dans les mécanismes préposés à l'élaboration et au suivi des politiques en matière de violences faites aux femmes⁵⁹.

95. Bien que le guide de collaboration soit conçu pour couvrir toutes les formes de violence faite aux femmes, il n'aborde pas explicitement certaines formes de violence, comme les mutilations sexuelles féminines, les mariages forcés ou les violences liées au prétendu honneur et n'établit pas de mesures spécifiques pour identifier, soutenir et protéger les femmes affectées par ces types de violence. Le GREVIO note que cette omission est préoccupante car la procédure d'évaluation a mis en lumière un manque de connaissance de ces formes de violence de la part des professionnels et des professionnelles des différents secteurs concernés.

⁵⁷ Gouvernement d'Andorre (2018) Guide de collaborations pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique (en catalan).

⁵⁸ Ibid., p.12

⁵⁹ Voir la section du présent rapport sur l'examen de l'application de l'article 9 de la convention (chapitre II. C)

96. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à renforcer leurs efforts visant à assurer l'application de mécanismes de coopération entre les organismes statutaires, dans les domaines du soutien et de la protection des victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à impliquer les ONG fournissant du soutien aux femmes victime de violence dans les mécanismes de coopération interinstitutionnelle en établissant des canaux de collaboration effectifs avec ceux-ci.

B. Information (article 19)

97. Le droit des victimes de violence à avoir accès à une information complète sur leurs droits, les lois et les services de soutien compétents est prévu à l'article 5a de la loi 1/2015. Le guide de collaboration précité et les différents protocoles d'interventions qui le composent, énoncent le devoir des professionnels et des professionnelles des services santé, des services sociaux et des services répressifs d'informer les femmes victimes de violence sur leur droits et les services pertinents.

98. Pour rendre ce droit effectif, les autorités ont réalisé plusieurs matériels d'information sur les services de soutien publics dédiés aux femmes victimes de violence. Des brochures contenant des informations sur le Service d'aide aux victimes de violence fondée sur le genre (SAVVG) ont été rédigées en catalan, en espagnol, en français, en portugais et en anglais. Le GREVIO note avec satisfaction qu'il y est indiqué clairement que pour accéder au soutien fourni par le SAVVG, il n'est pas obligatoire d'avoir préalablement porté plainte auprès des services de police ou d'avoir cessé la cohabitation avec le partenaire violent. Ces brochures sont disponibles au format papier dans les locaux des services sociaux et sanitaires, ainsi qu'au format numérique sur le site internet du ministère des Affaires Sociales.

99. Si le GREVIO salue ces efforts, il note cependant que les autorités n'ont pas diffusé de document du même type sur les lois et les droits des femmes victimes de violence à Andorre. En outre, il est apparu au cours de la procédure d'évaluation, que certaines victimes, notamment parmi les femmes exposées aux discriminations multiples étaient rarement informées des lois et services de soutien existants, alors que l'article 5a de la loi n°1/2015 prévoit que les informations à destination des femmes victimes de violence soient diffusées dans un format compréhensible pour les personnes en situation de handicap. Au regard de ces circonstances, le GREVIO accueille favorablement l'information selon laquelle les autorités s'apprêteraient à publier une version de la Convention d'Istanbul rédigée en langage simple, à l'attention des personnes en situation de handicap mais également de la population au sens large.

100. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts visant à assurer une large diffusion d'informations dans un format accessible et compréhensible afin de renseigner toutes les femmes victimes de violence sur les services de soutien et les mesures légales à leur disposition.

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Aide sociale et financière

101. Le système andorran des services sociaux est régi par la loi n°6/2014 sur les services sociaux et socio-sanitaires. Au niveau local, chaque « comun » ou paroisse est dotée d'au moins une structure de soutien général - ou centre de soins primaires - regroupant du personnel des services sociaux et de santé primaire. Les services situés au sein de ces centres sont sous la responsabilité de l'Unité d'aide aux personnes et aux familles (AAPF) du ministère des Affaires Sociales et sont en première ligne pour informer et conseiller les individus en situation de vulnérabilité sur les prestations sociales

prévues dans la loi n°6/2014, la loi n°1/ 2015, ainsi que les règlements d'application.

102. Depuis son adoption en 2018, un protocole d'intervention prévoit que lorsque les services sociaux généraux détectent une situation de violence à l'égard des femmes, ils doivent orienter la victime, si elle l'accepte, vers le service public de soutien spécialisé, à savoir le SAVVG, qui définira un plan d'intervention incluant un suivi psycho-social et des aides économiques. A la fin de son suivi au sein du SAVVG, la femme sera de nouveau orientée vers l'AFFP et les services sociaux généraux qui seront tenus de mettre en place des aides économiques et sociales si nécessaire. Si la femme cohabite encore avec son agresseur, l'AFFP et les services sociaux généraux restent les services en charge du suivi social de la victime.

103. Conformément à la loi n°6/2014 et au règlement du 3 juillet 2019 concernant les prestations économiques et des services sociaux et socio-sanitaires, des aides économiques occasionnelles dédiées aux victimes peuvent être attribuées pour couvrir leur processus de récupération. Elles sont subordonnées à la mise en place et la révision périodique d'un plan d'intervention individuel établi par le SAVVG. Leur montant maximum est équivalent au salaire minimum andorran qui peut être augmenté si la femme a des enfants à charge. De plus, les femmes victimes de violence fondée sur le genre figurent parmi les groupes prioritaires pour l'accès à une aide au logement locatif. Pour les femmes qui ne sont pas suivies par le SAVVG, d'autres aides économiques occasionnelles peuvent être mises en place pour couvrir des frais de nourriture, d'habillement, d'assurance maladie par le biais de la Caisse Andorrane de Sécurité Sociale (CASS), de garde des enfants ou de logement. A ce sujet, le GREVIO s'inquiète que les femmes migrantes qui résident légalement à Andorre depuis moins de trois ans ne sont pas éligibles à certaines aides économiques générales dans le domaine du logement ou de la garde des enfants, ce qui pourrait entraver leur autonomie et la consolidation de leur parcours de sortie des violences.

104. Plusieurs organisations de la société civile ont indiqué au GREVIO que malgré les efforts déployés par les services de soins primaires, ceux-ci n'étaient pas toujours dotés des ressources et des formations suffisantes pour leur permettre d'orienter les femmes victimes de violence fondée sur le genre vers les services de soutien et les aides économiques existantes. Le GREVIO rappelle que l'article 20 de la convention requiert que les services de soutien généraux disposent des ressources adéquates et que le personnel soit formé sur les différentes formes de violence, les besoins spécifiques des victimes et la manière adaptée de les assister et les orienter vers les services pertinents.

105. Dans le domaine de l'insertion professionnelle, un protocole a été adopté en 2018 entre l'Unité des politiques d'égalité et le service de l'emploi du ministère de la Présidence, de l'Économie et de l'Entreprise. Si le GREVIO salue cette initiative, il note qu'il est difficile d'en connaître l'efficacité à défaut de données sur le nombre de victimes ayant reçu un suivi professionnel et sur l'issue de ce suivi. De plus, il demeure imprécis si le personnel du service de l'emploi est suffisamment formé à la prise en charge des femmes victimes de violence.

106. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à doter les services sociaux généraux de ressources financières et humaines suffisantes pour qu'ils puissent assister de façon effective les femmes victimes de violence et les orienter vers les services et les dispositifs adéquats. Il faudrait veiller à ce que le personnel des services sociaux reçoive des formations régulières sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et l'accompagnement des victimes selon une approche sensible au genre.

2. Santé

107. Le Service d'Aide Sanitaire Andorran (SAAS) est une entité parapublique qui, par délégation du ministère de la Santé, a pour mission de fournir et coordonner la prestation des soins de santé à Andorre. Le SAAS se compose de l'hôpital Nostra Senyora de Meritxell et des onze centres de soins

primaires repartis dans les différentes paroisses (« comuns ») où travaillent du personnel infirmier en charge de fournir des services de santé de proximité.

108. Depuis 2018, un protocole⁶⁰ vise à fournir au personnel de santé des lignes directrices sur la détection active des violences et l'intervention auprès des victimes. Le protocole prévoit les modalités du « Code Lila », un dispositif dédié aux femmes victimes de violence qui est déployé au sein du service des urgences de l'hôpital. Il suppose que lorsqu'une femme victime de violence se présente au service des urgences en prononçant le mot de code « Lila » indiquant qu'elle subit des violences, le personnel chargé du triage peut alors la placer immédiatement dans un espace individuel afin qu'elle soit reçue par un médecin informé de la situation.

109. Le GREVIO félicite les efforts des autorités andorranes visant à systématiser les interventions des professionnels et professionnelles de santé dans les situations de violence fondée sur le genre. Il note d'ailleurs l'augmentation au cours des dernières années du nombre de femmes dont la situation de violence a été détectée à l'hôpital et qui ensuite ont été orientées vers le SAVVG⁶¹. Néanmoins, il apparaît que des freins existent dans le repérage des violences et la prise en charge adaptée des victimes par les services de santé. Bien que des formations sur l'intervention auprès des victimes aient été organisées dans certains services de santé, les praticiens et praticiennes rencontrés par le GREVIO ont reconnu le besoin de les renforcer, de les systématiser, et de les ouvrir à tout le personnel médical, y inclus les médecins exerçant en profession libérale. En outre, certaines formes de violence à l'égard des femmes, comme les mutilations sexuelles féminines, paraissent peu connues du personnel médical et ne font pas l'objet de formation ou de protocole d'intervention. Enfin, si le GREVIO note avec intérêt l'initiative du « Code Lila », il est apparu durant la procédure d'évaluation que sa mise en pratique pourrait être améliorée en renforçant les ressources à la disposition du personnel hospitalier et en augmentant la visibilité du « Code Lila » auprès du grand public. En effet, les matériels d'information sur le « Code Lila » sont rares dans les services de santé et sur les sites internet des autorités.

110. Le protocole susmentionné prévoit aussi une obligation de signalement pour le personnel de santé. Lors d'une consultation médicale où des symptômes liés à la violence sont détectés et la victime reconnaît l'existence de la violence, le professionnel ou la professionnelle de santé a l'obligation légale de prévenir les services répressifs et d'établir un rapport médical qui sera transmis au service de soutien spécialisé public, le SAVVG. En cas de violence suspectée, le personnel médical doit diriger la victime potentielle vers le service social du centre de soins primaires local afin qu'après un suivi psycho-social, elle puisse divulguer les violences subies. A cet égard, le GREVIO exprime sa préoccupation qu'en dehors des situations de danger immédiat, un recours systématique au signalement, - sans analyse et prise en compte des besoins individuels et des souhaits des victimes - ne les décourage d'approcher les services de soutien et de santé. Il conviendrait dès lors de limiter l'obligation de signalement aux situations de grave danger, dans lesquelles la victime n'est pas en condition d'exprimer son accord. Ce point est examiné ultérieurement dans la section du présent rapport dédiée à l'analyse des mesures prises par les autorités au titre de l'article 28 de la Convention.

111. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à équiper le personnel des services de santé avec des moyens financiers et humains et à leur donner accès à des formations régulières, leur permettant le repérage des violences faites aux femmes et une prise en charge optimale des victimes. Des données devraient être régulièrement collectées pour suivre les interventions sanitaires liées à la violence faite aux femmes, y compris la détection, la prise en charge et l'orientation des femmes victimes. Le GREVIO renvoie en outre les autorités à la

⁶⁰ Gouvernement d'Andorre (2018) Protocole relatif à l'intervention sanitaire pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique (en catalan).

⁶¹ En 2018, 16 femmes sur les 268 suivies par le SAVVG avaient été dérivées vers ce service par l'hôpital Nostra Senyora de Meritxell. En 2019, 37 femmes sur 327 avaient été dérivées vers le SAVVG par l'hôpital. Voir les données du SAVVG publiées sur le site officiel du département des affaires sociales et la jeunesse.

suggestion/proposition qu'il formule dans la section du présent rapport relative à l'article 28 de la Convention d'Istanbul au sujet de l'obligation de signalement par les professionnels et professionnelles.

D. Services de soutien spécialisés et refuges (articles 22 et 23)

112. Au sein de l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales, le service public de soutien spécialisé, le SAVVG,⁶² vise à fournir un soutien intégral et gratuit aux femmes victimes de violence physique, psychologique, sexuelle et des autres types de violence fondée sur le genre. Les femmes y sont suivies par une référente chargée d'organiser leur prise en charge et d'assurer la liaison avec les services sociaux, les services de santé, les services judiciaires et les services répressifs, en suivant les protocoles d'intervention. Au SAVVG, les victimes peuvent bénéficier d'un suivi psychologique et social ainsi que de conseils juridiques. Comme indiqué précédemment, le SAVVG peut aussi évaluer la situation financière de la victime et demander l'octroi d'aides économiques occasionnelles au travers d'un plan d'intervention⁶³.

113. L'assistance fournie par le SAVVG n'est pas conditionnée par le dépôt d'une plainte de la victime. En 2019, 327 femmes ont été suivies par le SAVVG, parmi lesquelles plus de la moitié n'avaient pas déposé de plainte contre leur agresseur. De plus, il n'est pas requis qu'une femme victime de violence conjugale ait rompu avec son partenaire violent pour accéder au conseil psychosocial du SAVVG. Néanmoins, la rupture de la vie commune peut être une condition au maintien du soutien psychosocial du SAVVG⁶⁴. Si le GREVIO apprécie la raison sous-jacente à cette condition, qui est le respect de la volonté et de l'autonomie de la victime, il rappelle que le soutien spécialisé prévu à l'article 22 de la convention vise un objectif complexe qui est de réhabiliter l'autonomie des victimes en leur offrant un soutien optimal et une assistance adaptée à leurs besoins précis⁶⁵. Un soutien de long terme peut permettre à une victime de quitter son partenaire violent. En effet, la recherche a montré que la séparation avec un conjoint violent est souvent un processus non-linéaire, complexe, de longue durée pour les femmes victimes de violence conjugale, qui peut être marqué par plusieurs tentatives de départ et de se défaire de l'emprise du conjoint avant la rupture définitive⁶⁶. Le GREVIO note dès lors qu'il est important de veiller à ce que les difficultés des victimes à quitter leur conjoint violent n'empêchent pas leur accès au soutien psychologique fourni par les services spécialisés.

114. De façon générale, le GREVIO félicite les autorités andorranes pour avoir mis en place au travers du SAVVG, un service de « guichet unique » doté d'une expertise spécialisée. Il note également avec satisfaction que les résultats de l'enquête menée en 2019 sur la qualité des services rendus illustrent un bon niveau de satisfaction parmi les victimes interrogées, y inclus du point de vue du respect de leur volonté autonome. Néanmoins, il semblerait que l'expertise du SAVVG ne couvre pas toutes les formes de violences faites aux femmes, comme le harcèlement sexuel, les mutilations sexuelles féminines, les mariages forcés ou les violences liées à « l'honneur ». En outre, il conviendrait d'accroître les ressources du SAVVG pour lui permettre d'effectuer toutes ses tâches de façon effective et durable⁶⁷, notamment au vu de l'augmentation du nombre de femmes qu'il accompagne chaque année⁶⁸.

⁶² Le cadre juridique du SAVVG a été établi par la loi n°6/2014 sur les services sociaux et socio-sanitaires et la loi n°1/2015 sur l'éradication de la violence fondée sur le genre et la violence domestique.

⁶³ Voir la section du présent rapport sur l'examen de l'application de l'article 20 de la convention (chapitre IV).

⁶⁴ Selon le protocole applicable, le soutien psychosocial temporaire fourni par le SAVVG prend fin au bout d'une année si la victime continue de cohabiter avec son agresseur.

⁶⁵ Voir le paragraphe 132 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

⁶⁶ Scheffer Lindgren, M. & Renck, B. (2008) [Intimate partner violence and the leaving process: Interviews with abused women](#), International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being, 3:2, 113-124,

⁶⁷ Le manque de ressources financières et humaines de l'Unité des politiques d'égalité a déjà été souligné dans la section du présent rapport sur l'examen de l'application de l'article 8 de la convention (chapitre II).

⁶⁸ Le nombre de femmes accompagnées par le SAVVG est passé de 138 en 2016 à 327 en 2019.

115. Concernant l'obligation prévue à l'article 23 de la convention d'offrir aux victimes l'accès à des refuges, le SAVVG dispose de cinq logements pour femmes victimes et leurs enfants, dont la localisation est confidentielle. En dehors des heures d'ouverture du SAVVG (le soir et le week-end), les victimes nécessitant une solution d'urgence sont hébergées à l'hôtel avant que le SAVVG ne leur propose un accès aux logements dont il dispose.

116. **Tout en notant avec satisfaction les efforts accomplis pour fournir des services de soutien spécialisés sous la forme d'un « guichet unique » établi auprès du Service d'aide intégral aux victimes de violence fondée sur le genre, le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures relatives au fonctionnement de ces services afin de :**

- a. **définir une stratégie plus complète apte à recouvrir les besoins des victimes de toutes les formes de violence relevant du champ d'application de la Convention d'Istanbul, en particulier le harcèlement sexuel, les mutilations sexuelles féminines, les mariages forcés et les violences liées au prétendu honneur ;**
- b. **doter ces services des ressources financières et humaines nécessaires à la mise en œuvre effective et durable de l'ensemble de leurs actions de soutien .**

E. Permanences téléphoniques (article 24)

117. La permanence téléphonique nationale revêt la forme d'un numéro unique (181) rattaché au Service d'Aide aux Victimes de Violence fondée sur le Genre (SAVVG) et au Service d'Aide aux Victimes de Violence Domestique et Familiale (SAVVDF). Cette ligne téléphonique gratuite et anonyme s'adresse à toutes les victimes de violence fondée sur le genre et de violence domestique comme définies par la loi n°1/2015. Durant les heures d'ouverture du SAVVG, le personnel de ce service est chargé de conseiller et d'informer les victimes de leurs droits. En dehors de ces horaires (les soirs et les week-ends), les appels sont pris en charge par le personnel des services sociaux généraux. En avril 2020, un chat via une application mobile a été créé par les autorités afin d'assister les femmes victimes de violence durant la crise sanitaire du COVID-19.

118. Il est notable qu'au cours des dernières années, le nombre d'appels reçu par le 181 a augmenté significativement⁶⁹. Si le GREVIO salue les efforts des autorités dans ce domaine, des dysfonctionnements semblent persister en dehors des horaires d'ouverture du SAVVG, indiquant que les agents et les agentes d'écoute ne sont pas toujours suffisamment formés pour fournir des informations complètes aux femmes victimes.

119. Des informations sur la permanence téléphonique nationale sont disponibles en plusieurs langues sur le site internet du ministère des Affaires Sociales. L'article 9, alinéa 4 de la loi 1/2015 prévoit que le numéro de la permanence téléphonique doit être affiché dans les médias lors de la diffusion de contenus liés à la violence fondée sur le genre. Néanmoins, au cours de la procédure d'évaluation, les représentants et représentantes de la société civile ont rapporté au GREVIO que l'existence de la ligne téléphonique demeurerait relativement méconnue de la population andorrane.

120. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à renforcer la formation de tous les écoutants et les écoutantes de la permanence téléphonique pour garantir l'orientation optimale des femmes victimes de violence vers les services de soutien. Le GREVIO invite les autorités andorranes à accroître la promotion de la permanence téléphonique afin qu'elle soit mieux connue du grand public.

⁶⁹ D'après les informations remises au GREVIO par les autorités, la ligne téléphonique (181) a reçu 1834 appels en 2014 et 2652 appels en 2017

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

121. L'hôpital Nostra Senyora de Meritxell dispose de services chargés du prélèvement des preuves médico-légales et de la prise en charge immédiate des victimes de violence sexuelle. Le Centre de santé mentale de l'hôpital peut fournir un suivi psychologique ou psychiatrique aux victimes durant et après leur passage à l'hôpital. Quant à l'accompagnement de long terme des victimes, le service public de soutien spécialisé, le SAVVG, peut leur fournir un suivi psycho-social pour pallier le traumatisme lié à la violence.

122. Selon le protocole applicable, les victimes présentant des signes de victimisation sexuelle sont rapidement isolées dans un espace de consultation gynécologique. Un médecin de garde est alors chargé d'examiner l'état physique et psychologique de la victime, et de l'informer de la possibilité de porter plainte. Si la victime décide de porter plainte, des prélèvements médico-légaux sont effectués par un médecin légiste. Dans le même temps, le médecin de garde réalise un examen clinique. Si la victime choisit de ne pas porter plainte, le médecin de garde effectue un constat médical, qui est transmis au tribunal de première instance (Battlia). Le GREVIO rappelle qu'une bonne pratique identifiée à l'article 25 de la convention consiste à procéder aux examens médico-légaux et à conserver les prélèvements indépendamment de savoir si l'agression sera déclarée ou non à la police, permettant à la victime de signaler le viol ultérieurement auprès des services répressifs⁷⁰.

123. Durant la procédure d'évaluation, il est apparu que des failles perduraient dans la prise en charge hospitalière des victimes de violence sexuelle. Les représentants et représentantes de la société civile et les médias rapportent des cas de victimes ayant dû décrire les actes de violence subis devant plusieurs médecins lors de l'examen clinique, renforçant ainsi leur traumatisme⁷¹. Il a aussi été indiqué au GREVIO que la prise en charge psychologique en milieu médical n'est pas toujours adaptée aux besoins des victimes. Enfin, si le GREVIO reconnaît les efforts pour harmoniser la prise en charge des victimes de violence sexuelle, il constate que le manque d'une équipe médicale spécialisée ne permet pas de fournir un soutien optimal en toutes circonstances.

124. La recherche scientifique a montré que les femmes victimes de violence sexuelle y compris dans le contexte des violences conjugales, font face à de nombreux risques relatifs à leur santé sexuelle et reproductive tels que des infections sexuellement transmissibles, des grossesses non désirées, des fausses couches, des complications obstétricales et des recours à l'avortement non médicalisé⁷². Ces effets néfastes sont amplifiés par des atteintes au droit à l'autodétermination de ces femmes lorsque le contrôle exercé par l'agresseur réduit leur capacité à faire des choix reproductifs autonomes. Ce contrôle peut avoir pour effet d'entraver leur accès aux moyens de contraception et à l'avortement, ou à l'inverse de leur imposer d'interrompre une grossesse. Dans ces situations complexes, les femmes ressentent de lourdes souffrances psychologiques liées à la violence sexuelle mais aussi à la coercition reproductive. La détresse psychique de ces femmes peut être aggravée par l'isolement social et la dépendance économique qui caractérisent la violence sexuelle dans la sphère domestique. Les violences sexuelles ayant un impact direct sur la santé sexuelle et reproductive des victimes, leurs conséquences doivent être adressées par les services de soutien de manière à répondre au traumatisme subi et prévenir des effets néfastes à long terme⁷³.

⁷⁰ Voir le paragraphe 141 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul

⁷¹ Voir El Periòdic, [Una dona denuncia un bomber per violació i tracte vexatori](#), 17 avril 2018.

⁷² Voir Pallitto, C. et al. (2005) [Is Intimate Partner Violence Associated with Unintended Pregnancy? A Review of the Literature](#). *Trauma, Violence, & Abuse*, 6(3), 217-235 ; Fanslow J., et al (2019). [Intimate partner violence and women's reproductive health](#). *Obstetrics, Gynaecology & Reproductive Medicine*. 29(12), 342-350

⁷³ Voir à ce propos la récente déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (COVID-19 : garantir l'accès des femmes à la santé et aux droits sexuels et reproductifs) en date du 7 mai 2020: « Dans leur réponse à la pandémie de COVID-19, les États membres du Conseil de l'Europe doivent (...) garantir un plein accès aux informations, services et produits en matière de soins de santé sexuelle et reproductive pour toutes les femmes sans discrimination, en accordant une attention particulière aux femmes menacées ou victimes de violence fondée sur le genre et aux autres groupes de femmes vulnérables ».

125. Plusieurs études européennes révèlent qu'une part importante des femmes décidant d'avoir recours à la contraception d'urgence ou à un avortement, et d'autant plus à des avortements successifs, ont subi des violences sexuelles, souvent commises par un ancien ou un actuel partenaire intime⁷⁴. Les victimes en situation de grossesse non désirée doivent avoir accès aux services de soutien au même titre que toute victime de violences sexuelles, y compris lorsqu'elles souhaitent interrompre cette grossesse. Dans les pays comme Andorre où le recours à l'avortement consenti est pénalisé en cas de viol⁷⁵, il convient d'examiner, en se limitant au champ d'implication de la convention, l'impact de ce contexte sur l'application de l'article 25. Le GREVIO rappelle à cet égard qu'une des obligations générales imposées aux États Parties par l'article 18, paragraphe 3, de la convention est que toutes les mesures de protection et de soutien doivent viser à éviter la victimisation secondaire et à donner aux victimes les moyens de se reconstruire et d'être autonomes. Le GREVIO souligne par ailleurs que tout obstacle à l'accès aux services de soutien risque de dissuader les victimes de signaler les violences subies, ce qui peut alors contribuer à un faible taux de signalement des violences sexuelles et à leur invisibilisation.

126. Le GREVIO note qu'il existe peu d'information sur la prise en charge des victimes de viol par les services de santé et sociaux, lorsqu'elles expriment leur choix d'avorter. Des témoignages de la société civile et dans les médias indiquent que la crainte de la stigmatisation et de poursuites judiciaires peuvent décourager ces femmes de s'adresser à ces services⁷⁶. De leur côté, des médecins soulignent qu'en raison de leurs incertitudes vis-à-vis de ce qu'autorise la loi, ils ignorent quelles informations et quel soutien fournir aux femmes victimes de viol voulant recourir à un avortement. Par ailleurs, bien que des ONG fournissent un soutien psychologique et logistique aux femmes voulant recourir à un avortement à l'étranger, il apparaît que de lourdes charges financières, administratives et psychologiques pèsent sur les femmes victimes de viol qui cherchent à avorter en particulier quand elles le font à l'insu de leur agresseur. Le GREVIO est préoccupé par ces freins à l'autodétermination des victimes de viol qui affectent d'autant plus les femmes dotées de peu d'autonomie financière et sociale.

127. En mars 2020, les autorités ont mis en place le Service intégral d'aide aux femmes en matière de santé sexuelle et reproductive (SIAD). Ce service itinérant composé de sages-femmes qui se déplacent dans les 11 services de soins primaires locaux, est tenu de fournir gratuitement des informations sur la planification familiale, les maladies sexuellement transmissibles et l'interruption volontaire de grossesse. Cependant, au vu de sa récente création, le GREVIO n'a pas été en mesure d'examiner dans la pratique la capacité du SIAD à fournir une aide adaptée pour répondre aux besoins et aux traumatismes des victimes de violences sexuelles, y compris celles qui cherchent à recourir à un avortement.

128. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes à prendre des mesures supplémentaires visant à garantir à toutes les victimes de violences sexuelles l'accès à des services spécialisés offrant une expertise médico-légale et des soins médicaux de courte durée, ainsi qu'un accompagnement psychologique de plus longue durée, en veillant à ce que les choix reproductifs des femmes victimes de viol ne constituent pas une barrière à leur accès à ces services. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à renforcer la formation auprès du personnel médical afin d'offrir une prise en charge des victimes de violence sexuelle adaptée à leurs besoins.

⁷⁴ Voir par exemple Citernes, A. et al. (2015) [IPV and repeat induced abortion in Italy: A cross sectional study](#), *The European Journal of Contraception & Reproductive Health Care*, 20(5), 344-349 ; Öberg, M. et al. (2014) [Prevalence of IPV among women seeking termination of pregnancy compared to women seeking contraceptive counseling](#), *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 93(1), 45-51 ; Pinton A, et al. (2017) [Existe-t-il un lien entre les violences conjugales et les interruptions volontaires de grossesses répétées ?](#), *Gynécologie, Obstétrique, Fertilité & Sénologie*, 45 (7-8), pp. 416-420 ; Lewis, N. et al. (2018) [Use of emergency contraception among women with experience of domestic violence and abuse: a systematic review](#). *BMC Women's Health*, 18 (156)

⁷⁵ Voir l'article 108 du code pénal andorran qui définit l'infraction pénale intitulée "avortement consenti".

⁷⁶ Voir le reportage « [El mirall andorrà](#) » diffusé sur la chaîne de télévision TV3, 3 Mars 2020

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

129. L'article 26 de la convention exige que l'offre des services de soutien aux femmes victimes de violence domestique, de viol, de harcèlement sexuel, ou d'autres formes de violence entrant dans le champ d'application de la convention, soient aussi en mesure de prendre en compte les besoins et les droits des enfants témoins. Les mesures prises dans ce sens incluent des conseils psychosociaux adaptés à l'âge des enfants afin qu'ils puissent faire face au traumatisme lié à leur exposition à la violence.

130. Le GREVIO note avec satisfaction que les conséquences préjudiciables pour les enfants témoins de violence domestique sont reconnues dans la législation andorrane. L'article 2, alinéa 4 de la loi n°1/2015 définit comme des « victimes » toutes les femmes subissant des formes de violence fondée sur le genre ainsi que leurs enfants mineurs, aux fins de leur reconnaître le droit au soutien social, psychologique et médical. L'article 86, paragraphe 2, alinéa k de la loi 14/2019 qualifie également la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre et la violence domestique comme circonstance pouvant gravement affecter le développement et le bien-être de l'enfant et lui donnant droit à la protection.

131. Au sein du service public de soutien spécialisé, le SAVVG, une psychologue est responsable de l'accompagnement des mères victimes de violence et de leurs enfants. Elle est chargée d'effectuer un suivi psychologique visant à soutenir la femme victime de violence dans son rôle de mère et de promouvoir le lien mère-enfant. De plus, la psychologue doit évaluer les conséquences de l'exposition à la violence sur les enfants et leur fournir une aide psycho-éducative. En 2019, d'après les données du SAVVG, 79 femmes victimes de violence et 99 enfants ont reçu une aide psychologique maternelle et infantile. Un système de collaboration est également prévu entre le SAVVG, le service spécialisé d'attention à l'enfance (SEIA) et le service de rencontre familiale du ministère des Affaires Sociales .

132. Le GREVIO salue les initiatives prises pour intégrer le suivi psychosocial des enfants témoins de violence au sein du SAVVG. Néanmoins, le GREVIO constate que tous les services travaillant dans le domaine de la protection de l'enfance ne sont pas fondés sur la conception que l'enfant témoin de violence est lui-même une victime. Des préoccupations subsistent également pour le service de rencontre familiale qui a été nouvellement créé afin de permettre l'exercice supervisé des droits de garde d'un parent violent. Ces préoccupations sont examinées dans ce rapport en lien avec l'article 31 de la convention⁷⁷.

133. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à assurer la coordination des actions des différents services de soutien travaillant avec les enfants témoins de violence afin qu'ils poursuivent de manière intégrée le processus de récupération de ces enfants. Il faudra veiller à renforcer la connaissance du personnel de ces services sur les traumatismes subis par les enfants exposés à la violence domestique.

H. Signalement par les professionnels (article 28)

134. L'article 13 de la loi n°1/2015 dispose que les professionnels et professionnelles de la fonction publique qui détectent des cas présumés de violence fondée sur le genre doivent informer le service public de soutien spécialisé, le SAVVG, après avoir préalablement informé la victime de ce signalement. En cas de risque fort pour l'intégrité physique ou morale de la victime, le signalement doit être effectué auprès des services répressifs ou judiciaires. Des lignes directrices encadrant le signalement du personnel des secteurs social et médical sont incluses dans le guide de collaboration applicable et les protocoles d'intervention attenants. Ces protocoles soulignent la nécessité pour les professionnels et les professionnelles d'informer la victime sur ses droits et du fonctionnement des

⁷⁷ Voir chapitre V de ce rapport.

services de soutien publics avant d'effectuer un signalement auprès de l'un d'entre eux.

135. Le GREVIO rappelle que l'obligation découlant de l'article 28 de la convention est soigneusement formulée afin de permettre aux professionnels et aux professionnelles, lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de violence grave a été commis et que d'autres actes de violence graves sont à craindre, de signaler ses soupçons aux autorités compétentes sans risquer de sanctions pour violation de leur devoir de secret professionnel. Cette disposition n'impose pas une obligation de faire un signalement⁷⁸. Si le GREVIO note que l'imposition d'une obligation de signalement par les professionnels et les professionnelles ne va pas à l'encontre de l'article 28 de la Convention d'Istanbul, cette obligation générale de signalement peut soulever des problèmes relatifs à la prestation de services de soutien centrés sur les besoins des victimes et fondés sur une dimension de genre. Le signalement obligatoire peut dissuader des femmes victimes de chercher de l'aide, lorsqu'elles ne se sentent pas prêtes à engager des procédures formelles et/ou qu'elles craignent qu'un signalement pourrait avoir d'éventuelles conséquences pour elles ou leurs enfants (comme par exemple, des représailles de l'agresseur, une insécurité financière, un isolement social ou un retrait de la garde de leur enfants). Lorsque les autorités ont introduit une obligation de signalement pour les professionnels et les professionnelles, le GREVIO note que celle-ci devrait permettre de concilier la protection des victimes - y compris celle de leurs enfants - avec le respect de l'indépendance et de l'autonomisation des victimes, et devrait donc être limitée aux cas où il existe des motifs raisonnables de croire qu'un grave acte de violence couvert par le champ d'application de la convention a été commis et que de nouveaux graves actes de violence sont à craindre. Dans ces circonstances, le signalement peut être subordonné à certaines conditions appropriées telles que le consentement de la victime, à l'exception de certains cas spécifiques, tels que lorsque la victime est un enfant ou est incapable de se protéger en raison d'un handicap⁷⁹.

136. Rappelant le principe de l'autonomisation des femmes intégré tout au long de la convention, le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à veiller à ce que l'obligation de signalement imposée aux professionnels et professionnelles soit tempérée par un accès de la victime à des informations complètes basées sur ses besoins individuels afin de lui permettre de prendre par elle-même une décision éclairée et fondée sur son autonomie. À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à reconsidérer l'obligation pour les professionnels et les professionnelles de signaler les cas de violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, sauf dans les situations où il existe des motifs raisonnables de croire qu'un grave acte de violence couvert par le champ d'application de la convention a été commis et que de nouveaux graves actes de violence sont à craindre. Cela peut nécessiter, avec raison, de subordonner l'obligation de signalement au consentement préalable de la victime, à moins que la victime ne soit un enfant ou ne soit incapable de se protéger en raison d'un handicap.

⁷⁸ Voir les paragraphes 146 et 147 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul

⁷⁹ Voir le paragraphe 148 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul. En ce qui concerne les violences commises contre les enfants, l'Observation générale n° 13 (2011) de la Convention relative aux droits de l'enfant, en son paragraphe 49, prévoit que "dans tous les pays, le signalement de cas de violence avérés ou supposés et de risques de violence devrait, au minimum, être exigé des professionnels qui travaillent directement avec des enfants". En ce qui concerne le mariage forcé et les mutilations sexuelles féminines, la Recommandation générale/Observation conjointe n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et n° 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables, du 14 novembre 2014, prévoit, dans son paragraphe 55J, que "les États parties devraient veiller à ce que que la loi impose aux professionnels et aux institutions travaillant avec les femmes et les enfants ou pour le compte de ceux-ci de signaler les incidents survenus ou le risque que de tels incidents se produisent s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'une pratique préjudiciable a eu lieu ou pourrait avoir lieu. L'obligation de signaler ces incidents devrait garantir la vie privée et la confidentialité des personnes qui les signalent".

V. Droit matériel

137. 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 des priorités, la présente partie du rapport ne porte que sur certaines dispositions du chapitre V de la convention.

A. Droit civil

1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)

138. L'un des objectifs majeurs de la convention est de mettre fin à l'impunité des actes de violence à l'égard des femmes. Cela suppose non seulement d'obliger les auteurs de violences à répondre de leurs actes, au moyen de mesures pénales et autres, mais aussi de prévoir des voies de droit qui permettent de remédier aux manquements des acteurs et des actrices étatiques à leur devoir d'agir avec diligence et de prévenir des actes de violence, enquêter sur ces actes et les punir (article 5 de la convention).

139. En Andorre, la responsabilité administrative des agents publics est régie par le Code de l'Administration⁸⁰. Au titre de l'article 59, premier alinéa, de ce code, la responsabilité administrative est qualifiée par toute « faute de service, occasionnée par la mauvaise organisation de celui-ci, par son fonctionnement dans des conditions illégales ou techniquement défectueuses, ou par son non-fonctionnement dans les cas où il devait être assuré ». Aux termes du troisième alinéa de l'article 59 du code, la responsabilité administrative peut également découler d'une inégalité de traitement, lorsque celle-ci n'est pas justifiée par un motif légitime. Toute action ou omission donnant lieu à la responsabilité des administrations publiques oblige à la réparation du préjudice causé devant les juridictions administratives compétentes. Si l'origine du dommage réside dans un fait dolosif ou une négligence grave imputables directement à une autorité, un fonctionnaire ou un agent de l'autorité et si ce fait ou cette négligence peut être détaché de la fonction, la responsabilité personnelle de leur auteur pourra être également recherchée par la voie civile. Le Code de l'Administration⁸¹ spécifie à cet égard que les fonctionnaires sont soumis aux lois civiles et pénales au même titre que les autres citoyens et que la loi peut instituer des délits spécifiques pour réprimer les fautes particulièrement graves qui présentent un lien avec la fonction. A ces différentes formes de responsabilité civile, pénale et administrative, s'ajoute la sujétion des agents des administrations publiques au pouvoir disciplinaire de leurs supérieurs⁸².

140. Par ailleurs, le respect des droits des citoyens par les administrations publiques relève également des compétences du Bureau du médiateur (Raonador del Ciutadà). Au titre de la loi 26/2017 qui en définit le mandat, le médiateur est chargé de fournir des informations et une assistance aux victimes de racisme et de discrimination, de protéger les droits des enfants et des personnes handicapées et d'enquêter sur les plaintes de discrimination visant autant le secteur privé que le secteur public.

141. En l'absence de statistiques, il n'a pas été possible pour le GREVIO de vérifier dans quelle mesure les dispositions juridiques précitées sont appliquées pour faire droit aux victimes lésées par un manquement des autorités à leur devoir de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, enquêter et poursuivre les actes de violence couverts par la convention, conformément à son

⁸⁰ BOPA n°54, du 22 juillet 2015.

⁸¹ Article 26 du Code de Administration.

⁸² Ibid, article 24.

article 29, paragraphe 2. Les autorités et les représentants de la société civile consultés par le GREVIO n'avaient pas connaissance de tels cas. Le GREVIO note en outre que le droit de recours contre les autorités n'ayant pas fait preuve de la diligence requise ne figure pas parmi les mesures légales disponibles dont les victimes doivent obligatoirement être informées, en application des dispositions applicables⁸³. Quant au médiateur, le Comité de la CEDEF⁸⁴ a noté avec préoccupation que ces dernières années, il n'a examiné aucune plainte concernant ce type de discrimination. Le GREVIO note à cet égard que la récente loi 13/2019 pour l'égalité de traitement et la non-discrimination semble mieux fonder la compétence de cette institution à intervenir dans les cas de discriminations des femmes en raison de leur sexe et dans les cas de violence fondée sur le genre à l'égard des femmes.

142. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures supplémentaires, notamment en termes d'information aux victimes de violences faites aux femmes et d'implication des organes compétents, pour s'assurer que les victimes aient accès à des réparations civiles adéquates à l'encontre des autorités publiques ayant manqué à leur devoir des prendre, dans la limite de leurs pouvoirs, des mesures de prévention ou de protection nécessaires. Des données statistiques pertinentes devraient être collectées concernant le nombre de recours déposés à l'encontre des autorités et le nombre de réparations accordées en conséquence, ce qui permettra de mesurer les progrès dans ce domaine.

2. Indemnisation (article 30)

143. Le droit des victimes de demander une indemnisation de la part des auteurs de toute infraction de violence est régi par les dispositions de droit commun en matière de responsabilité civile. Ce droit peut être exercé devant les juridictions pénales ou, indépendamment du dépôt d'une plainte, devant les juridictions civiles. Ce droit étant repris par la loi 1/ 2015⁸⁵, il rentre parmi les dispositifs dont les victimes doivent être obligatoirement informées. A ce jour, les autorités compétentes en matière d'administration de la justice (le Bureau du procureur et les Tribunaux de la justice) ne disposent pas d'un système leur permettant de collecter des données statistiques pertinentes, telles que les données concernant le nombre de femmes victimes ayant demandé une indemnisation et l'ayant obtenue, ainsi que les données sur les montants alloués, les dommages indemnisés à ce titre et les délais accordés pour verser l'indemnisation. A défaut de telles données, le GREVIO observe qu'il est impossible d'évaluer l'efficacité du système d'indemnisation en place.

144. Au moment de la ratification de la convention, l'Andorre a émis une réserve à l'article 30, paragraphe 2, visant la responsabilité subsidiaire de l'Etat dans les situations où la victime a subi de graves atteintes à son intégrité corporelle ou à sa santé. Par déclaration datée du 9 janvier 2020, les autorités ont communiqué leur décision de renouveler cette réserve, en fournissant au GREVIO les raisons pour son maintien : outre l'absence d'un cadre juridique fondant la responsabilité subsidiaire, les autorités invoquent le désavantage dans lequel se trouveraient les victimes d'atteintes graves à l'intégrité corporelle ou à la santé découlant d'infractions autres que celles couvertes par le champ d'application de la convention. Cela étant, le GREVIO note avec intérêt que les autorités se sont néanmoins engagées à initier une étude des lois qui devraient être modifiées aux fins de lever cette réserve. Le GREVIO note en outre qu'Andorre est tenue d'établir un mécanisme d'indemnisation étatique des victimes, plus particulièrement des victimes de la traite d'êtres humains, au titre d'autres obligations prises à l'échelle internationale⁸⁶. Le GREVIO rappelle que les États disposent d'une

⁸³ Article 5 de la loi 1/2015.

⁸⁴ Observations finales sur le quatrième rapport d'Andorre, 2019.

⁸⁵ Voir article 23, paragraphe 1 qui reconnaît à la victime « le droit d'obtenir réparation et une compensation financière pour tous les dommages causés, y compris les souffrances et les pertes financières ».

⁸⁶ Voir paragraphe 114 du rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (deuxième cycle

marge de discrétion dans la mise en œuvre de l'article 30, paragraphe 2 de la convention, en ce sens qu'il leur revient de définir les dommages donnant droit à l'indemnisation et qu'ils peuvent poser une limite supérieure/inférieure pour l'un ou la totalité des volets d'indemnisation à payer par l'Etat⁸⁷.

145. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à s'assurer que les femmes victimes de violence ont accès à des mécanismes effectifs d'indemnisation. À cette fin, les autorités devraient mener une évaluation de l'efficacité des mécanismes d'indemnisation existants, ainsi que de l'impact de la réserve formulée à l'article 30, paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul, 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. Droits de garde et de visite (article 31)

146. Lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant une famille au sein de laquelle des abus ont été commis, il importe d'examiner attentivement les différents intérêts en jeu. L'article 31 de la Convention d'Istanbul impose de prendre en compte, lors de cette détermination, les incidents de violence visés par la convention, en particulier les incidents de violence domestique. Il impose aussi aux Parties de veiller à ce que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits ou la sécurité des victimes et des enfants, tout en respectant les droits parentaux des auteurs d'infractions. Dans les cas de violence domestique notamment, les questions relatives aux enfants sont souvent les seuls liens qui demeurent entre la victime et l'auteur de l'infraction. Pour un grand nombre de victimes et pour leurs enfants, les ordonnances de contact imposant de rencontrer l'auteur des violences peuvent être perçues comme le prolongement de la violence, voire peuvent présenter un grave risque de sécurité⁸⁸.

147. En Andorre, les exigences de l'article 31 de la Convention d'Istanbul ont été codifiées par la loi 1/2015. Aux termes de l'article 25 de cette loi, dans toute procédure de séparation, divorce, ou de mise en place et de modification des arrangements parentaux concernant les enfants, les tribunaux compétents doivent accorder une attention particulière à tout conflit ou situation de violence fondée sur le genre ou de violence domestique se produisant dans l'unité familiale lorsqu'ils décident de l'autorité parentale, de la garde des enfants ou des droits de visite. En cas de danger pour les droits et la sécurité des enfants et/ou du parent ayant leur garde, des ordonnances de protection couvrant la situation des enfants peuvent être adoptées⁸⁹ et les juges peuvent prononcer – à titre provisoire ou à l'issue de la procédure – la suspension de l'exercice de l'autorité parentale, des droits de garde et de visite. Ils peuvent également imposer un régime de visite dans des lieux et selon des modalités offrant des garanties de sécurité, tels que les points techniques de rencontres prévu à l'article 2, paragraphe 8, de ladite loi. L'obligation de prendre en compte les situations de violence et d'évaluer si des mesures de protection sont nécessaires pour protéger la victime et ses enfants s'applique également à toute autre juridiction civile, lorsqu'il existe des preuves raisonnables d'une situation de violence.

148. Au plan pénal, l'article 159 du code pénal andorran prévoit la possibilité pour le juge de prononcer l'interdiction de l'exercice de l'autorité parentale comme peine complémentaire applicable aux délits contre la liberté sexuelle. Pour les autres délits, l'article 38, paragraphe 2, du code pénal prévoit l'applicabilité de la peine complémentaire de l'interdiction à exercer les droits familiaux « dans les hypothèses où il y aurait un rapport avec le délit commis ». Le paragraphe 3 de cet article permet en outre, par rapport aux délits contre la vie, l'intégrité physique et morale, la liberté sexuelle, ainsi que les menaces, d'appliquer la peine complémentaire d'interdiction d'avoir un contact avec la victime

d'évaluation) dans lequel le GRETA appelle les autorités d'Andorre à « mettre en place un fonds d'assistance pour les victimes permettant l'indemnisation de l'État de toute victime de la traite identifiée comme telle en cas de défaillance par le ou les auteur(s) de l'infraction ».

⁸⁷ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 166.

⁸⁸ Ibid., paragraphe 176.

⁸⁹ Voir section de ce rapport relative aux articles 52 et 53 de la convention.

en fonction des rapports entre le coupable et la victime et de la nécessité de protéger la victime ou un tiers. Les autorités⁹⁰ ont informé le GREVIO que les tribunaux pénaux appliquent ces peines complémentaires de manière restrictive et préfèrent, lorsqu'ils détectent un risque à vouloir maintenir le contact entre le père et l'enfant, saisir les tribunaux de protection de l'enfance. Le rôle de ces tribunaux dans la protection des enfants témoins des violences a récemment été renforcé avec l'adoption de la loi 14/2019 sur les droits des enfants. Cette loi a expressément reconnu les effets préjudiciables sur le développement des enfants des violences faites aux femmes. À ce titre, ces violences qualifient des situations de « désengagement (désemparement) » des parents, lesquelles peuvent justifier la suspension et/ou l'aménagement de l'exercice de l'autorité parentale par les tribunaux de protection de l'enfance⁹¹.

149. Les représentants et représentantes de la société civile consultés par le GREVIO lui ont exprimé leur préoccupation concernant le fait que les tribunaux n'appliqueraient pas ces dispositifs de manière systématique lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, en accordant la garde partagée dans des situations de violence⁹². Les autorités ne partagent pas le point de vue de la société civile qu'ils réfutent en citant l'arrêt du 24 juillet 2018 de la Chambre civile du Tribunal supérieur de la justice, comme exemple d'une jurisprudence sensible à la question⁹³. Le GREVIO note à propos de cet arrêt qu'en se référant à la « violence structurelle ou habituelle », celui-ci semble limiter la prise en compte des cas de violence aux actes de violence répétés, alors que ni l'article 31 de la convention ni les définitions de violence données à l'article 3 de la convention n'intègrent cette dimension. Le GREVIO observe en outre qu'il n'existe pas de données judiciaires qui illustrent le degré d'utilisation des dispositions précitées par les différentes juridictions compétentes. Le GREVIO s'inquiète par ailleurs du fait que les tribunaux ont recours à la notion d'aliénation parentale, alors qu'elle ne permet pas de tenir compte de la violence entre partenaires intimes et des risques qui en découlent pour la sécurité des femmes et des enfants, ce qui se traduit par des conséquences préjudiciables, y compris la mort de nombreuses victimes⁹⁴. Si le GREVIO n'a pas relevé de texte officiel en Andorre qui légitime le recours à la notion d'aliénation parentale, il observe en revanche que la récente loi 14/2019⁹⁵ énumère une notion qui lui est proche – celle d'instrumentalisation des enfants au sein des conflits entre parents –, parmi les situations à risque pouvant amener à une intervention des institutions publiques. Le développement de lignes directrices à l'intention de tous les juges d'Andorre, par exemple à l'initiative de l'organe d'auto-gestion du pouvoir judiciaire, pourrait être utile pour promouvoir des pratiques judiciaires conformes aux exigences de l'article 31 de la convention et attirer leur attention sur l'absence de fondement scientifique et le caractère obsolète de la notion d'aliénation parentale⁹⁶.

150. Depuis l'entrée en vigueur de la loi 1/2015, un service de rencontre familiale offrant des points de rencontre pour les familles a été mis en place pour veiller à ce que les visites se fassent sous surveillance ou pour faciliter le respect de modalités de visite. Sont concernés les enfants placés, ceux dont la garde a été attribuée à un seul parent mais aussi les enfants en garde partagée, lorsqu'il a été estimé que le passage de l'enfant d'un parent à l'autre doit s'accomplir avec précaution. Ce service relève du ministère des Affaires Sociales et s'applique sur décision d'un juge, dans le but de

⁹⁰ Page 40 du rapport étatique.

⁹¹ Articles 86 à 92 (situations de desemparement) de la loi 14/2019.

⁹² Page 13 du rapport de Stop Violències.

⁹³ Il s'agit de l'arrêt prononcé dans l'affaire 113/2018 qui indique que « dans des cas de violence structurelle ou habituelle, l'exposition de la mineure aux effets de la violence est inévitable, même si elle n'y assiste pas ou ne les subit pas elle-même, et l'intérêt de la mineure ne peut justifier que celui qui a exercé de manière continue une maltraitance sur l'autre parent puisse bénéficier de la garde partagée ».

⁹⁴ Voir la déclaration datée de décembre 2017 de l'Association européenne de psychothérapie (EAP), qui attire l'attention sur le fait que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » (SAP) et d'« aliénation parentale » (AP) est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. Cette déclaration de l'EAP, qui est composée de 128 organisations de psychothérapeutes de 41 pays européens, sert de principe directeur aux psychothérapeutes européens.

⁹⁵ Article 80, paragraphe 2, alinéa h.

⁹⁶ Voir la déclaration du 31 mai 2019 de la Plate-forme des Nations unies et des mécanismes régionaux indépendants sur la violence contre les femmes et les droits des femmes, <https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880>

« protéger les enfants et de prévenir des conflits familiaux »⁹⁷. Le GREVIO note les préoccupations exprimées concernant la qualité des interventions de ce service et son aptitude à garantir la sécurité physique et psychologique des enfants et de leur mère⁹⁸. Le GREVIO observe à ce sujet que la loi impose de former les professionnels et professionnelles intervenants sur les questions de la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique et que ces violences sont considérées dans la pratique comme un facteur de risque pouvant justifier la suspension ou l'interruption des rencontres familiales. Néanmoins, le GREVIO s'interroge sur la capacité d'un service à répondre aux besoins des victimes que la violence place dans une situation inégalitaire de force vis-à-vis de l'agresseur, alors qu'il a été conçu prioritairement pour s'appliquer dans des situations de conflits, et donc de relations paritaires entre partenaires.

151. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes de prendre les mesures nécessaires, y compris des mesures visant à modifier la législation, pour que :

- a. les différents tribunaux compétents (civils, pénaux et de protection de l'enfance) soient tenus de prendre en considération toutes les questions liées aux violences faites aux femmes et leur impact préjudiciable sur les enfants témoins de ces violences, afin de déterminer si cette violence justifie de restreindre les droits de garde et de visite ;**
- b. des lignes directrices soient développées à l'intention des juges, des professionnels et professionnelles intervenant dans les procédures judiciaires et dans la mise en place des points de rencontre pour les familles, afin de favoriser une prise en compte systématique des violences et leur différenciation par rapport à des situations de conflits ;**
- c. les professionnels et professionnelles concernés, en particulier les opérateurs et les opératrices de la justice, des services sociaux et du secteur médico-psychologique et psychiatrique soient sensibilisés à l'infondé scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », et des notions connexes qui se prêtent à être utilisées pour minimiser et invisibiliser les violences faites aux femmes.**

Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à partir de données, en particulier des données judiciaires, illustrant comment les tribunaux et professionnels concernés tiennent compte des incidents de violence et motivent leurs décisions.

B. Droit pénal

152. La ratification par l'Andorre de la Convention d'Istanbul a entraîné une réforme majeure du droit pénal andorran, laquelle est intervenue avec l'adoption de la loi 18/2013 et la loi 40/2014 portant amendement au code pénal de ce pays. Ces lois ont permis l'incrimination de formes de violences lesquelles n'étaient pas abordées auparavant par la législation pénale, tels que le mariage forcé, l'avortement et la stérilisation forcés, et les mutilations sexuelles féminines. Ces lois ont également introduit un éventail large de circonstances aggravantes, outre une catégorie nouvelle de délits de discrimination qui incluent la discrimination en raison du sexe. L'arsenal pénal qui s'applique en matière de violence domestique et de violences sexuelles, y inclus le viol, relève en grande partie de normes qui étaient déjà en vigueur au moment de cette réforme.

⁹⁷ Article 2, paragraphe 2, alinéa 8 de la loi 1/2015.

⁹⁸ Page 13 du rapport de Stop Violències.

1. Violence psychologique et violence physique (articles 33 et 35)

153. En Andorre, plusieurs infractions de droit commun permettent d'appréhender les violences psychologiques : les menaces, avec ou sans conditions (articles 140, 141, 143), la contrainte (article 139) et le chantage (article 142). En outre, une infraction spécifique à la violence domestique englobe les différentes manifestations de violence psychologique dans les relations intimes. Il s'agit de l'article 114, relatif aux mauvais traitements à l'égard d'un membre du foyer, qui incrimine le comportement de celui « qui exerce des violences physiques ou psychologiques sur quiconque est ou a été son conjoint ou la personne avec laquelle il entretient ou a entretenu une relation similaire, ou sur les ascendants, les descendants, ses propres frères ou de cette personne, ou sur toute autre personne étant sous la garde de l'un ou de l'autre, ou avec qui elle vit ». Cette infraction est configurée comme une forme aggravée de l'infraction commune de mauvais traitements et entraîne une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans, en sus des peines qui s'appliquent en raison des lésions et autres conséquences préjudiciables pour la victime. Elle prévoit l'application de la peine dans sa moitié supérieure lorsque l'infraction a été commise en présence d'un enfant, ce dont le GREVIO se félicite. Les magistrats consultés par le GREVIO lui ont par ailleurs indiqué qu'ils accordent une interprétation large à la condition de la cohabitation, laquelle peut ne pas être habituelle pourvu qu'elle s'inscrive dans la continuité (comme dans le cas d'un couple qui ne partagerait le même toit qu'en fins de semaine, par exemple).

154. Les données policières (non ventilées par sexe) communiquées au GREVIO montrent un taux élevé de violences psychologiques. Sur un total de 135 dossiers de violence domestique enregistrés en 2016 par le Département des statistiques du Corps de la police, 44 concernaient des agressions psychologiques (seules) et 35 des cas d'agressions psychologiques associées à des agressions physiques. Des taux similaires ont été enregistrés en 2017 : sur un total de 153 dossiers, 49 se rapportaient à des agressions psychologiques (seules) et 44 à des agressions psychologiques associées à des agressions physiques, ce qui indique une fréquence de violences psychologiques dans plus de la moitié des cas. La lecture du suivi judiciaire dans les cas de violences psychologiques est en revanche moins aisée, du fait notamment que les données relatives à l'infraction de mauvais traitements ne distinguent pas entre violences physiques et violences psychologiques. Au vu du caractère fragmentaire et non sexué des données judiciaires concernant l'*application* des infractions, il est donc difficile de vérifier si la violence psychologique sous toutes ses formes fait l'objet de poursuites et de sanctions effectives, comme l'exige la convention. Le GREVIO rappelle à ce sujet qu'il arrive souvent que cette forme de violence ne soit pas reconnue par les tribunaux des pays qu'il a pu évaluer jusqu'à présent, tandis que les condamnations sont extrêmement rares.

155. Les violences physiques infligées dans le cadre d'une relation relèvent des délits d'homicide et d'assassinat (articles 102 à 106), des délits contre l'intégrité physique et la santé des personnes, tels que les mauvais traitements corporels et les lésions (articles 113 à 119), ainsi que de l'infraction de mauvais traitements à l'égard d'un membre du foyer (article 114, voir ci-dessus). Pendant la période de temps pour laquelle des données administratives ont été fournies dans le rapport étatique, les autorités n'avaient enregistré aucun cas d'homicide ou d'assassinat de femmes ni de tentatives de telles infractions, que ce soit au titre de la violence faite aux femmes ou de la violence domestique.

156. A cours de l'enquête de prévalence menée en 2008 par le Centre de Recherche Sociologique de l'Institut d'Études Andorranes⁹⁹, 4,8% des femmes de plus de 18 ans résidant en Andorre ont déclaré avoir été victimes de maltraitance au cours de la dernière année et 13,9% de ces femmes ont subi une forme ou autre de mauvais traitement en milieu domestique, dans la plupart des cas aux mains de leur conjoint. En comparaison, l'enquête de 2014 de l'Agence des droits de l'homme de l'Union européenne (FRA) laquelle n'était pas limitée à la violence domestique et à la violence entre partenaires, a relevé un taux de 8% de femmes ayant subi une violence physique et/ou sexuelle au cours des 12 mois précédant l'enquête, et un taux de 25% de femmes ayant subi une telle forme de

⁹⁹ Centre de Recerca Sociològica. *Enquesta a la població femenina sobre la violència a la llar, 2008.*

violence depuis l'âge de 15 ans.

157. Le GREVIO encourage les autorités andorranes :

- a. **à prendre des mesures pour rendre possible la collecte de données sur le nombre de cas de violence physique et psychologique à l'égard des femmes enregistrés par les services répressifs et portés devant les tribunaux, en veillant à distinguer ces deux types de violences lorsqu'elles intègrent l'infraction de mauvais traitement à l'égard d'un membre du foyer ;**
- b. **à évaluer le degré d'application effective des dispositions pénales qui permettent de sanctionner les violences psychologiques à l'égard des femmes, y inclus en cas de tentative ;**
- c. **à continuer à sensibiliser, y compris par des formations, les juges, les membres des services répressifs et les professionnels et professionnelles du droit, à la dimension de genre et aux conséquences préjudiciables de la violence psychologique, qui fait partie des formes les plus couramment signalées aux services répressifs en Andorre.**

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

158. Le code pénal andorran établit une distinction entre deux grandes formes d'infractions à caractère sexuel : l'agression sexuelle, y compris le viol, et l'abus sexuel. L'agression sexuelle est définie au chapitre premier (articles 144 à 146) du Titre VII du code concernant les délits contre la liberté sexuelle et exige le recours à la violence ou à l'intimidation pour être qualifiée comme telle ; la pénétration d'objets ou de membres corporels par voie vaginale, anale ou orale qualifie l'agression de viol. L'abus sexuel – qui peut inclure la pénétration - relève du chapitre II dudit code et inclut les abus sexuels sans consentement (article 147), les abus sexuels sur des enfants de plus de 14 ans et de moins de 18 ans (article 148) et les abus sexuels sur personne adulte (article 149).

159. S'agissant de l'infraction d'abus sexuel sans consentement, l'absence de consentement doit relever d'une des hypothèses strictement définies par le libellé de l'article 147 du code pénal. En conséquence, un consentement est exclu lorsque l'acte est commis (1) contre des personnes inconscientes ou privées de sens, ou incapables de résister, (2) ou encore contre des personnes en situation d'incapacité dont on a abusé et (3) contre des enfants de moins de 14 ans en faveur desquels la loi établit une présomption irréfragable d'absence de consentement. Quant aux autres circonstances aptes à exclure un consentement, la jurisprudence¹⁰⁰ a précisé qu'une personne inconsciente désigne une personne ayant totalement perdu conscience, alors qu'une personne privée de sens ou incapable de résister doit s'entendre comme toute personne dont les facultés mentales ont subi une baisse considérable susceptible de l'empêcher de se sentir libre et capable d'exprimer clairement son opposition et sa résistance à des actes de nature sexuelle, - situation à ne pas confondre avec celle d'une personne en état de légère diminution des freins inhibiteurs. Quant aux personnes en situation d'incapacité, il s'agit d'individus dont le consentement est affecté par un retard mental ou un déficit intellectuel ou par un trouble mental, qui prive la victime de la capacité de consentir pleinement, de manière libre et consciente, à des actes de nature sexuelle et d'en appréhender la signification et les conséquences.

160. Au vu de ce qui précède, le GREVIO observe que les différentes infractions de violence sexuelle en Andorre ne sont pas fondées exclusivement sur l'absence de consentement ; or, c'est là l'élément central de la conception de la violence sexuelle dans la Convention d'Istanbul. La gravité de la violence sexuelle continue à être évaluée en fonction du degré de violence physique que l'auteur du viol a exercé ou menacé d'exercer, ou en fonction de l'état de la victime : il faut pouvoir prouver que les facultés mentales de la victime étaient submergées par un sentiment de peur ou de désarroi la rendant incapable de se défendre ou de formuler ou d'exprimer sa volonté. Ainsi que le GREVIO a

¹⁰⁰ Tribunal de Corts, cas n°6000179/2017, 28 mars 2018.

déjà eu l'occasion de relever¹⁰¹, cette approche est problématique du fait qu'elle ne prend pleinement en compte ni ce que vivent toutes les femmes qui font l'expérience de la violence sexuelle ni leurs différentes manières de réagir à la menace qui peuvent se résumer selon la formule « flight, fight, freeze, flop or befriend » c'est-à-dire par la fuite, la lutte, l'inhibition, la soumission ou l'attachement. L'Andorre n'a donc pas érigé en infraction pénale toutes les formes de violence sexuelle dont l'incrimination est requise par la convention. Parmi les autres conséquences de cette approche figurent des normes élevées concernant les preuves de résistance physique à fournir, et une plus grande attention accordée au comportement de la victime qu'aux agissements de la personne soupçonnée.

161. Quant aux sanctions qui s'appliquent aux violences sexuelles, les agressions et les abus sexuels sont punis d'une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans ; en cas de pénétration, la peine d'emprisonnement est de trois à dix ans. Le GREVIO note avec satisfaction qu'en prévoyant des peines identiques pour les agressions et les abus sexuels, le législateur andorran n'a pas opéré une hiérarchisation des victimes sur la base de certaines de leurs caractéristiques, comme la faiblesse, la dépendance ou la maladie. Le GREVIO observe cependant que s'il peut être justifié de prévoir des sanctions plus lourdes lorsque la violence s'accomplit avec une pénétration, la fourchette des peines pour les violences sexuelles sans pénétration est très faible, et ne tient pas compte du trauma que ces violences peuvent causer aux victimes. Elle est du même ordre de la peine qui s'applique, par exemple, à l'infraction de vol qualifié¹⁰² et au délit contre la propriété intellectuelle¹⁰³, ce qui, de l'avis du GREVIO, reflète une échelle de valeurs inappropriée qui n'est pas en phase avec la gravité des atteintes à l'intégrité physique et psychique et à l'autonomie sexuelle des victimes de violences sexuelles. Le GREVIO rappelle à ce sujet l'obligation qui est faite aux États parties de prévoir, conformément à l'article 45 de la Convention d'Istanbul, que les infractions établies conformément à la convention soient passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, au regard de leur gravité.

162. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes :

- a. à entreprendre une modification du code pénal en vue de garantir l'existence d'un délit de violence sexuelle fermement ancré dans l'absence de consentement, indépendamment du fait que la victime soit une personne majeure, saine d'esprit, ni incapable, ni en situation de subordination, et**
- b. à revoir l'échelle des peines applicables aux violences sexuelles de manière à prévoir des sanctions dissuasives et proportionnées à la gravité de ces violences.**

3. Mariages forcés (article 37)

163. Le GREVIO salue l'introduction dans le code pénal en 2014 du mariage forcé en tant qu'infraction pénale indépendante¹⁰⁴. Le comportement visé au deuxième paragraphe de l'article 37 de la Convention d'Istanbul, consistant à intentionnellement « tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'une Partie ou d'un Etat autre que celui où il réside avec l'intention de le forcer à contracter un mariage » est punissable au titre de la tentative¹⁰⁵. Depuis l'introduction de cette infraction, aucun cas de mariage forcé n'aurait été enregistré par les autorités.

¹⁰¹ Voir paragraphe 165 du rapport d'évaluation du GREVIO concernant la Finlande.

¹⁰² Article 198 du code pénal andorran.

¹⁰³ Article 229 du code pénal andorran.

¹⁰⁴ En vertu de l'article 171 bis, premier paragraphe, du code pénal andorran, il y a mariage forcé lorsqu'une personne est forcée de se marier « contre ou sans sa volonté ».

¹⁰⁵ Aux termes de l'article 171bis, paragraphe 2, du code pénal andorran, on comprend par tentative le fait de provoquer tromperie à une personne avec le but de l'enlever de l'État où elle réside et la forcer à se marier.

164. Selon l'article 18 de la loi qualifiée de mariage, telle que modifiée par la loi 34/2004, l'âge minimum du mariage en Andorre est de 16 ans¹⁰⁶ - des dérogations étant envisageables au titre de l'article 20 de cette loi à partir de l'âge de 14 ans. Ces dispositions ont été fortement critiquées par les organismes internationaux de protection des droits humains, en particulier par le Comité des droits de l'enfant¹⁰⁷ et par le Comité de la CEDEF, qui ont recommandé que le pays modifie sa législation pour porter l'âge minimum du mariage à 18 ans¹⁰⁸. Tout en reconnaissant les différences entre les mariages des enfants et les mariages forcés, le GREVIO souligne que le jeune âge des mariées les expose davantage au risque de ne pas être en mesure d'exprimer leur libre et plein consentement à une union matrimoniale, ou de refuser un mariage forcé. Les conséquences préjudiciables du mariage forcé et du mariage d'enfants ont été largement décrites par les organisations internationales de défense des droits humains¹⁰⁹. Les mariages d'enfants et les mariages forcés sont généralement reconnus comme des pratiques néfastes qui violent les droits de la personne, y portent atteinte et font échec à leur réalisation, et qui accompagnent et perpétuent d'autres pratiques néfastes et violations des droits humains. Ces pratiques ont des répercussions excessivement préjudiciables pour les femmes et les filles et font peser une grave menace sur de multiples aspects de leur santé physique et mentale.

165. Le GREVIO appuie les considérations des organismes précités et estime qu'il est d'autant plus impératif que l'Andorre se dote de dispositifs et/ou procédures aptes à prévenir le risque des mariages forcés, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants. Ces dispositifs devraient s'accompagner d'une formation appropriée pour tous les professionnels et professionnelles concernés, notamment les juges et procureurs pouvant prononcer la dérogation à l'âge minimum de 16 ans, les officiers de l'état civil, ainsi que les autorités civiles et religieuses¹¹⁰ préposées à la célébration des mariages. Au cours de la procédure d'évaluation, le GREVIO n'a pas eu connaissance de l'existence de mesures visant spécifiquement la prévention, au plan du droit civil, des mariages forcés.

166. Compte tenu des risques que posent les mariages d'enfants en termes de mariages forcés et d'autres formes de violence, le GREVIO encourage les autorités andorranes à :

- a. **revoir la législation et les pratiques en vigueur en vue d'introduire, le cas échéant, des garanties supplémentaires du libre consentement des futurs époux, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants ;**
- b. **élaborer des lignes directrices relatives à la prévention des mariages forcés qui s'appliquent à la procédure de dérogation de l'âge minimum de 16 ans et qui soient basées sur une coopération étroite entre les tribunaux compétents et les organismes existants de protection des droits des enfants.**

Ces mesures devraient être prises en combinaison avec des efforts visant à sensibiliser le public à cette forme de violence et à former les professionnels et les professionnelles concernés sur les risques des mariages forcés.

¹⁰⁶ Selon une information des autorités datée du mois d'août 2020, que le GREVIO salue, un projet de loi prévoyant que les personnes âgées de moins de 18 ans ne peuvent pas contracter mariage est à l'étude. Il s'agit plus précisément du projet dit de loi qualifiée relatif à la personne et à la famille.

¹⁰⁷ Voir Comité sur les droits des enfants, Observations finales sur le deuxième rapport périodique de l'Andorre (2012), paragraphes 22 et 23.

¹⁰⁸ Voir Comité de la CEDEF, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Andorre (2019), paragraphe 44.

¹⁰⁹ Voir la Résolution 175 de l'Assemblée générale des Nations Unies et la Recommandation générale/observation générale conjointe n° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et n° 18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables.

¹¹⁰ En Andorre, le mariage canonique produits les mêmes effets juridiques que les mariages civils, conformément au Titre III de la loi qualifiée sur le mariage.

4. Mutilations génitales féminines (article 38)

167. Les mutilations génitales féminines, telles qu'elles sont décrites à l'article 38, alinéas a et b, de la convention ne font pas l'objet d'une infraction pénale distincte, mais elles sont visées par les dispositions concernant le délit de lésion qualifiée (article 116, paragraphe 2 du code pénal). Ce délit permet également de sanctionner le fait de contraindre une fille à subir l'un des actes énumérés à l'alinéa a de l'article 38 de la convention. Le comportement différent décrit à l'alinéa c de l'article 38 de la convention consistant à exercer intentionnellement une influence sur une fille qui n'a pas elle-même l'intention de se soumettre à des mutilations génitales féminines ne semblerait pas être exactement appréhendé par la seconde partie de l'article 166, paragraphe 2 du code pénal qui punit notamment la provocation. En effet, le délit de provocation défini à l'article 19 du code pénal n'est réalisé que s'il a été suivi de la réalisation effective de la mutilation, condition qui n'est pas requise par la convention. Une observation similaire vaut pour les délits commis par omission, selon l'article 22 du code pénal, puisque ces délits consistent « en la production d'un résultat ».

168. Il n'existe pas d'information sur la permanence et/ou le séjour, sur le territoire d'Andorre, de femmes relevant de communautés qui pratiquent les mutilations sexuelles féminines, et aucune infraction au titre de l'article 116, paragraphe 2 du code pénal précité n'a été à ce jour enregistré par les services répressifs et/ou judiciaires. Selon la société civile¹¹¹, les autorités devraient tenter de développer une meilleure connaissance à ce sujet, dans le cadre d'une démarche plus globale visant à appréhender la situation des femmes appartenant aux différentes communautés étrangères présentes dans le pays, leurs problématiques particulières et leur exposition au risque de subir des formes de violence spécifiques telles que les mutilations sexuelles féminines.

169. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à compléter leur arsenal pénal de manière à s'assurer que soit criminalisé le comportement visé à l'article 38.c de la Convention d'Istanbul consistant à inciter une fille à subir un acte de mutilation génitale féminine.

5. Harcèlement sexuel (article 40)

170. Le GREVIO note avec satisfaction que l'infraction de harcèlement sexuel introduite dans le code pénal andorran à la suite d'une réforme de 2015¹¹² reprend le libellé de l'article 40 de la convention et punit tout « comportement de caractère sexuel, verbal, non verbal ou physique, vers une personne, non désiré par cette personne, qui ait pour but ou effet la violation de sa dignité, en particulier lorsque ce comportement génère un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensif », quel que soit l'environnement dans lequel ce type de comportement se matérialise (au travail, dans le milieu éducatif, dans l'espace public et autre). Le GREVIO se félicite également de ce que depuis l'entrée en vigueur de la loi 13/2019 sur l'égalité de traitement et de non-discrimination, une disposition genrée¹¹³ vise spécifiquement le harcèlement sexuel et le harcèlement sexiste des femmes et étend donc à cette forme de violence les garanties supplémentaires offertes par cette loi. Dans le domaine du travail, l'article 74 du Code des relations de travail établit en outre la responsabilité de l'employeur d'adopter des mesures de sécurité idoines pour prévenir ou faire cesser tout harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, - que celui-ci soit le fait de collègues de travail ou de personnes étrangères à l'entreprise en relation avec celle-ci en raison de leur activité -, et d'exercer son pouvoir disciplinaire si l'harceleur est un salarié de l'entreprise.

171. Dans le cadre de la procédure d'évaluation, le GREVIO a reçu des données partielles concernant les cas de harcèlement sexuel¹¹⁴. Les données indiquent que les condamnations pénales pour harcèlement sexuel sont extrêmement rares, ce qui soulève la question de savoir si les solutions

¹¹¹ Voir paragraphes 47 à 49 du rapport alternatif de septembre 2019 soumis au Comité de la CEDEF par Stop Violències.

¹¹² Décret-loi du 29 avril 2015 amendant l'article 149bis du code pénal.

¹¹³ Article 9 de la loi 13/2019.

¹¹⁴ Selon une information datée du mois d'août 2020, les autorités auraient enregistré 4 condamnations pénales pour harcèlement sexuel pendant la période allant de 2015 à 2020.

juridiques disponibles sont appliquées efficacement dans la pratique. Le manque d'information sur le traitement par les employeurs ou les personnes chargées de l'inspection du travail des cas de harcèlement sexuel sur le lieu du travail a été également relevé par le Comité de la CEDEF¹¹⁵. Des efforts supplémentaires de la part des autorités restent donc nécessaires pour d'une part mieux organiser la collecte d'informations concernant le harcèlement sexuel, et d'autre part, faire émerger la réalité des femmes frappées par cette forme de violence, dont on sait qu'elle existe en Andorre ainsi que le témoignent les représentants de la société civile active sur le terrain¹¹⁶.

172. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures visant à assurer une application effective des dispositions de loi et des politiques protégeant les femmes du harcèlement sexuel, y inclus lorsque le harcèlement se produit avec le recours aux moyens numériques. Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données pertinentes, y inclus des données reflétant le fonctionnement dans la pratique des mécanismes qui établissent la responsabilité des employeurs dans la lutte et la prévention du harcèlement sexuel.

6. Circonstances aggravantes (article 46)

173. Le GREVIO se félicite de ce que les circonstances aggravantes listées à l'article 46 de la convention ont été incorporées dans la législation pénale andorrane, en particulier à l'article 30 du code pénal concernant les circonstances aggravantes d'application générale. En outre, des formes aggravées de délit prévoient une aggravation automatique de la peine, lorsque le délit est commis dans certaines circonstances, comme par exemple dans le cas de l'agression sexuelle qualifiée (article 146 du code pénal). Par ailleurs, la circonstance aggravante du motif discriminatoire en raison du sexe prévue à l'alinéa 6 de cet article relève un intérêt particulier puisqu'elle permet de prendre en compte la dimension genrée des différentes manifestations de la violence envers les femmes.

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

174. En Andorre, la médiation civile est régie par la loi 3/ 2018, qui transpose dans le droit andorran la Recommandation N° R (98) 1 du 21 janvier 1998 du Comité des ministres aux États membres sur la médiation familiale, ainsi que la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale. Il s'agit généralement d'une démarche volontaire, bien qu'elle puisse être également suggérée ou recommandée par un juge.

175. Le GREVIO note avec satisfaction que l'article 11 de la loi 3/2018 prévoit explicitement que « dans le cas où l'égalité et la liberté de décision des parties ne sont pas garanties, notamment à la suite de situations de violence, le processus de médiation doit être interrompu ». Pour assurer le respect de cet interdit, l'article 13 de la loi 1/2015 prévoit que les services de médiation sont parmi ceux pour lesquels les autorités doivent développer des mesures – au sein du Plan national des services sociaux et de santé – leur permettant de déceler des situations de violences basées sur le genre et de violence domestique, eu égard en particulier à la situation des victimes appartenant à des groupes à risque en raison de leur situation personnelle ou sociale. Dans ce sens, le service public de soutien spécialisé, le SAVVG, a conclu un protocole avec le service judiciaire compétent (le Service d'assistance et de médiation) pour coordonner leurs interventions. Au titre de ce protocole, tout médiateur ou médiatrice qui identifierait un cas possible de violence est tenu d'en informer le SAVVG. Dans les situations posant un risque pour l'intégrité physique ou psychique de la victime ou des personnes de son entourage, les professionnels et professionnelles concernés sont sous l'obligation

¹¹⁵ Voir Comité de la CEDEF, Observations finales sur le quatrième rapport périodique de l'Andorre (2019), paragraphe 33.c.

¹¹⁶ Voir contribution écrite de l'association Stop Violències, en annexe du rapport national daté du 3 mai 2019 présenté par Andorre sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme d'action de Pékin.

d'en informer directement les services répressifs ou judiciaires.

176. Au vu des éléments portés à l'attention du GREVIO par la société civile¹¹⁷, le GREVIO attire l'attention sur le risque qu'une médiation puisse être proposée et/ou poursuivie lorsque la femme n'a pas évoqué au préalable son expérience de violence conjugale. Le GREVIO salue le fait que les médiateurs et médiatrices en Andorre ont l'obligation de poursuivre une formation obligatoire leur permettant de reconnaître les signes de violence, de distinguer ces situations de celles relevant d'un conflit familial et d'évaluer les facteurs de risque. Toutefois, les professionnels et professionnels rencontrés par le GREVIO pendant la visite d'évaluation lui ont relaté la difficulté à déceler toutes les situations de violence au cours du temps limité dont ils disposent pour leurs entretiens avec les parties. Sur les 179 dossiers dont il a eu à traiter en 2019, le Service d'assistance et de médiation a relevé trois cas de violence, dont un avait été signalé par la victime elle-même. Quant aux professionnels et professionnels de la justice, les magistrats avec lesquels le GREVIO s'est entretenu pendant l'exercice d'évaluation lui ont relaté d'un cas où l'homologation d'une séparation consensuelle a été refusée au motif des violences.

177. Tout en félicitant les autorités andorranes pour leur législation qui pose le principe de l'interdiction de la médiation en situations de violence, le GREVIO les encourage à s'assurer que les professionnels et professionnelles concernés, en particulier les magistrats et les membres du service de la médiation, disposent de conditions opérationnelles et de moyens appropriés pour donner une application effective à cet interdit et ainsi mieux protéger les victimes. Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données pertinentes.

¹¹⁷ Page 13 de la contribution écrite de Stop Violències au GREVIO : "The country has a legal mediation service, where the importance of partner violence is not taken into account, relegating everything to a couple's conflict. It does not detect abusive relationships or violence and therefore malpractice is done since mediation in cases of partner violence is not recommended".

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

178. Pour que les auteurs de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes assument pleinement la responsabilité de leurs actes, il faut que les services répressifs et la justice pénale réagissent à ces actes 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. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

179. À Andorre, l'obligation des services répressifs à engager rapidement et de manière appropriée la prévention et la protection contre les violences faites aux femmes est l'un des principes phares de la loi 1/2015¹¹⁸. Pour assurer l'application effective de ce principe, un protocole de coopération¹¹⁹ a été conclu en 2018 entre le Corps de Police andorran et le Service d'aide aux victimes de violence fondée sur le genre (SAVVG) avec pour objectif principal d'harmoniser les interventions policières avec les standards de la Convention d'Istanbul. Le protocole trace les grandes lignes directrices de l'action policière dans la lutte et la prévention des violences, à partir du moment de l'accueil de la victime jusqu'à son orientation vers les services de soutien spécialisés. Outre l'obligation d'informer la victime de ses droits, le protocole établit l'obligation de créer des conditions optimales pour l'écoute des victimes et le recueil de la plainte, tout en portant une attention particulière à la présence éventuelle d'enfants victimes et/ou témoins. Le protocole a une valeur pédagogique évidente en ce qu'il proscribit de manière explicite toute attitude culpabilisante ou de minimisation des violences, dans le but de prévenir la victimisation secondaire. Il insiste également sur le rôle proactif que les services répressifs ont à jouer dans la recherche d'éléments de preuves pouvant corroborer la parole de la victime et/ou soutenir une enquête judiciaire. La mise en œuvre du protocole est soutenue par des circulaires policières internes¹²⁰ portant sur l'importance d'informer la victime sur son droit à bénéficier de diverses formes d'aide et de soutien, et ce, dès le moment du dépôt de la plainte et pendant toute la durée de la procédure d'enquête et/ou judiciaire. Un modèle de plainte-type a également été mis au point, et liste toutes les questions et les informations devant obligatoirement être traitées par l'agent ou l'agente de police préposé à l'écoute de la victime.

180. Le GREVIO salue les différentes mesures adoptées qui encadrent l'action policière et vise à garantir des interventions de qualité, sensibles à la situation et aux droits des victimes et de leurs enfants. Il note par ailleurs que ces différents dispositifs reposent sur la notion que seul un policier ou une policière ayant été spécialement formé sur les violences faites aux femmes est habilité à recevoir une plainte de la victime. Les autorités ont informé le GREVIO à ce sujet que face à la hausse sensible des cas de violences faites aux femmes enregistrés ces dernières années, les services répressifs ont augmenté le personnel dédié à cette typologie de cas, en veillant à intégrer leurs équipes avec du personnel de sexe féminin. Au moment de la visite d'évaluation du GREVIO, 3 agentes – dont la formation était par ailleurs renforcée du fait de leur affiliation au Réseau européen de femmes policières – étaient affectées au traitement des cas de violences faites aux femmes.

¹¹⁸ Article 21 de la loi 1/2015.

¹¹⁹ Protocol d'actuacio' del Cos de Policia en l'atencio' de la violència de gènere i domestica.

¹²⁰ Circular 631/17 (Protocols d'actuacio'. Actuacions internes. Aspectes a tenir en compte en les denúncies i actuacions per Violència de Gènere i/o Domèstica – V.G.D.) et Circular 638/18 (Protocols d'actuacio'. Dret a l'assistència lletrada en casos de Violència de Gènere i Domèstica).

181. Le GREVIO note qu'en dépit de ces efforts, le témoignage de la société civile fait émerger des situations dans lesquelles les victimes ne seraient pas accueillies selon des normes adaptées et leur parole ne serait pas entendue par les services répressifs. Il s'agit surtout de cas ayant lieu en dehors des horaires de fonctionnement de l'équipe spécialisée (du lundi au vendredi, de 8 à 20h), comme par exemple en soirée et en fin de semaine¹²¹. Lors des échanges du GREVIO avec les acteurs et actrices de terrain, il est également apparu que les victimes ne sont pas toutes systématiquement informées par les agents et agentes de police quant aux services de soutien auprès desquels elles pourraient chercher de l'aide et que l'information impartie n'inclut aucune référence aux associations spécialisées de défense des droits des femmes. Le GREVIO note par ailleurs que les statistiques (non publiques) remises au GREVIO par le Corps de police andorran se focalisent sur les violences entre partenaires et/ou commises dans la sphère domestique, et qu'elles n'incluent pas d'autres formes de violence envers les femmes, tels que le harcèlement, le harcèlement sexuel et les violences sexuelles, ce qui pourrait faire penser à une attention insuffisante des services répressifs envers le spectre des différentes manifestations de violence basée sur le genre dans son entièreté. Le GREVIO est également préoccupé par le recours des services répressifs au critère d'encodage des violences dites « symétriques », alors que ce concept ne figure pas dans les protocoles et/ou circulaires en usage et semble ignorer le *distinguo* à faire entre conflits au sein d'un couple et violences fondées sur le genre qui se basent sur et renforcent les inégalités entre les femmes et les hommes.

182. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la qualité de la réponse des services répressifs aux violences faites aux femmes. Ces mesures devraient notamment :

- a. **permettre un accès des victimes à des conditions optimales d'accueil 24/7 par du personnel adéquatement formé aux spécificités des violences et aux besoins des victimes ;**
- b. **viser un élargissement des interventions policières spécialisées à l'ensemble des violences faites aux femmes ;**
- c. **renforcer la coopération entre les services répressifs et les différents intervenants institutionnels et de la société civile ;**
- d. **être basées sur des lignes directrices qui permettent de différencier les situations de conflits entre partenaires et/ou membres de la famille par rapport aux violences domestiques.**

2. Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation

183. Plusieurs dispositifs ont été mis en place à Andorre dans le but d'assurer des enquêtes et procédures judiciaires effectives, qui priorisent le respect des droits de la victime à toutes les étapes des procédures pénales et intègrent une compréhension de la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes. La protection des victimes tout au long du processus judiciaire fait l'objet d'un article dédié dans la loi 1/2015. L'article 23 de cette loi pose les bases du système des ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection à Andorre, en même temps qu'il impose d'accorder à la victime l'accès à toute une série de mesures de protection axées sur son droit à être informée du déroulement des procédures et à y participer sans encourir le risque d'une victimisation secondaire¹²². Des lignes directrices ont également été développées, autant pour les tribunaux pénaux que les tribunaux civils¹²³. Par ailleurs, les procédures judiciaires pénales sont régies par le principe des poursuites *ex officio* pour toutes les infractions de violence faite aux femmes et de violence domestique, ce qui est en phase avec l'exigence faite à l'article 55 de la convention de rendre les enquêtes et les poursuites indépendantes d'une dénonciation ou d'une plainte de la victime pour les

¹²¹ Voir contribution de l'association Stop Violències, en annexe 1 au Rapport national sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plate-forme de Pékin (2009 – 2019).

¹²² Voir considérations développées plus bas dans ce rapport au sujet des mesures prises pour donner effet aux dispositions des articles 52 et 53 de la convention.

¹²³ Voir chapitre VIII 1.d du Guide de collaboration pour les cas de violence fondée sur le genre et de violence domestique.

infractions y spécifiées. La nécessité de traiter des cas de violences faites aux femmes sans retard est assurée, au pénal, par la pratique consistant à procéder - dans la mesure du possible -, à la garde à vue et à la comparution immédiate du prévenu, et au civil, en priorisant les auditions des parties face au juge.

184. L'évaluation de l'efficacité de la réponse judiciaire andorrane aux violences faites aux femmes bute contre un obstacle majeur : la collecte des données y est incomplète et ne permet qu'une lecture partielle de la performance du système judiciaire. Les rapports annuels du Bureau du Procureur¹²⁴ distinguent trois grandes catégories de violence¹²⁵ : la violence fondée sur le genre, la violence domestique, et la violence à l'encontre d'un enfant¹²⁶. Du fait que les données se rapportant aux deux derniers types de ces violences ne sont pas systématiquement ventilées par sexe, il est impossible d'extraire de l'ensemble des données la part des violences qui concernent les femmes. En outre, les données sur l'issue des procédures sont approximatives, dès lors que celles sur les décisions de non-lieu, les classements sans suites, les ordonnances pénales et les jugements ne spécifient pas à quelles formes de violences elles se réfèrent¹²⁷ et ne détaillent pas la nature de la décision judiciaire (par exemple, le type et le quantum de la peine). De manière générale, les données ne sont pas conçues pour permettre de suivre le traitement judiciaire des cas de violences faites aux femmes le long de la chaîne pénale, depuis leur enregistrement jusqu'à la conclusion de la procédure judiciaire.

185. Au vu de ce qui précède, le GREVIO réitère qu'il est urgent que les autorités andorranes se dotent d'un système de collecte de données judiciaires appropriées et étayés par des analyses pertinentes de la jurisprudence et du traitement des affaires pénales par les services répressifs, les parquets et les tribunaux, afin de mesurer la performance du système judiciaire et d'identifier les éventuelles lacunes dans la réponse institutionnelle à la violence envers les femmes.

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

186. Les mesures prises face à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul doivent avoir pour priorité la sécurité de la victime. L'article 51 énonce ainsi l'obligation de veiller à ce que toutes les autorités pertinentes – et pas uniquement les services répressifs – évaluent effectivement les risques et conçoivent un plan de gestion des risques pour la sécurité de la victime au cas par cas, en vertu de procédures standardisées et dans le cadre d'une coopération intersectorielle.

187. Le protocole récemment conclu entre le Corps de police d'Andorre et le Service d'aide aux victimes de violence fondée sur le genre (SAVVG) prévoit le recours à un outil d'évaluation standardisée des risques¹²⁸. Il s'agit d'une grille d'évaluation permettant de passer en revue les antécédents violents de l'agresseur, le type de violence subi, la présence éventuelle de circonstances aggravantes telle que la possession d'armes à feu, les facteurs de vulnérabilité particulière de la victime et la perception du risque de la part de la victime elle-même. Il n'a pas été donné au GREVIO d'en vérifier l'usage systématique de la part des services répressifs. En revanche, le GREVIO a pu constater une attention marquée de l'équipe spécialisée du SAVVG au besoin d'évaluer les risques existants afin d'accompagner au mieux les victimes et d'organiser leur suivi. L'évaluation des risques est également au cœur des interventions du Service d'attention à l'enfance et l'adolescence, et ce,

¹²⁴ Des extraits de ces rapports pour les années 2015 à 2017 ont été fournis au GREVIO.

¹²⁵ De plus amples considérations sur la collecte des données par les services répressifs sont développées au chapitre II, en rapport à l'article 11 de la Convention d'Istanbul.

¹²⁶ Les autorités ont informé le GREVIO qu'en 2016 et 2017, des enquêtes préliminaires ont été ouvertes dans 75 et 89 dossiers de violence faite aux femmes, alors que les nouvelles enquêtes se rapportant à la violence domestique étaient au nombre de 81 et 39 respectivement.

¹²⁷ En 2016, sur 49 procédures préparatoires pour des violences fondées sur le genre, il y a eu 18 décisions de non-lieu provisionnel, 11 classements sans suite et 14 cas de litispendance.

¹²⁸ Annexe 1 dudit protocole : extret del Protocol de valoracio' del ris de violència contra la dona per part de la seva parella o exparella (RVD-BCN). Circuit Barcelona contra la violència vers les dones. Barcelona, 15 de desembre del 2011.

tout particulièrement depuis que la récente loi 14/2019 qualifiée des droits de l'enfance et l'adolescence inclut expressément les violences fondées sur le genre parmi les situations à risque et prend en compte le danger auquel font face les enfants témoins des violences.

188. Le GREVIO note l'intérêt que représente la pratique de centraliser l'évaluation des risques au niveau d'un service – le SAVVG – à même de recouper les informations obtenues par les différents acteurs pertinents et par conséquent, de concevoir une réponse interinstitutionnelle aux risques posés par les violences. S'agissant des interventions policières et judiciaires dans les cas de violences dans le couple, le GREVIO observe en outre avec satisfaction le recours fréquent¹²⁹ à la mesure de la garde à vue et du placement en détention provisoire. Dans des situations de risque moyen et élevé, cette mesure représente en effet une solution idoine pour mettre en sécurité la victime et ses enfants. En revanche, il apparaît moins aisé de vérifier l'issue donnée à l'examen des risques dans des situations ne donnant pas lieu à l'arrestation de l'agresseur. Les autorités pourraient vouloir mieux encadrer et évaluer les interventions des différentes institutions dans ce domaine, en insistant sur le principe que lorsque l'agresseur n'est pas détenu, une évaluation préliminaire du risque de létalité et de réitération de la violence est nécessaire dès les premiers contacts avec la victime et que l'évaluation doit être renouvelée pour tenir compte de son évolution. Cette démarche se justifie également au vu du fait qu'un certain nombre de victimes, pour diverses raisons, ne se rapprochent pas du SAVVG. Lorsque la victime est assistée par une association spécialisée dans la défense des droits et intérêts des victimes, il est une bonne pratique d'impliquer également cette association dans ce processus.

189. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à prendre des mesures pour systématiser l'appréciation et la gestion des risques par tous les intervenants institutionnels dès leur premier contact avec la victime et pour assurer une évaluation répétée pour tenir compte d'éventuelles modifications du niveau de risque,, notamment en renforçant les formations auprès des services répressifs et des autres services pertinents. Il faudra veiller à ce que cet exercice procède d'une démarche coordonnée entre les différentes institutions compétentes et les acteurs pertinents de la société civile.

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction (articles 52)

190. À Andorre, le système des ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection est régi par l'article 23 de la loi 1/ 2015. Aux termes de cet article, toute personne qui s'estime victime de violence faite aux femmes ou de violence domestique peut tenter une action devant les tribunaux civils, indépendamment de toute action pénale, afin d'obtenir une protection judiciaire visant à mettre fin à une violation des droits en raison d'une situation de violence faite aux femmes ou de violence domestique, d'éviter des violences ultérieures, et d'obtenir une réparation et compensation financière pour les dommages causés. Le juge saisi peut se prononcer sur la demande de protection tant que des mesures équivalentes n'ont pas déjà été requises ou adoptées dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une procédure de séparation, de divorce ou de modification des modalités de garde des enfants. Les mesures qui peuvent être sollicitées et pour lesquelles le juge décide de la durée et des conditions d'application, incluent notamment les ordonnances obligeant l'agresseur à quitter le domicile. Selon la loi, celles-ci peuvent être adoptées au titre de mesures de prévention d'urgence.

191. La procédure d'évaluation n'a pas permis de vérifier dans quelle mesure les dispositions précitées sont appliquées dans la pratique et la collecte de données illustrant le recours des juges civils à ce type d'ordonnances n'est pas systématique. En l'absence d'information qui démontrerait que les règles de procédure civile applicables permettent d'adopter ces ordonnances dans les délais brefs imposés par les situations de danger immédiat visées à l'article 52, le GREVIO estime que les autorités devraient passer en revue la législation applicable et les conditions dans lesquelles elle est appliquée pour s'assurer de remplir les exigences de l'article 52 de la convention concernant l'accès

¹²⁹ Selon l'estimation des autorités, ce sont à peu près 90% des cas qui donnent lieu à une détention provisoire.

des victimes à des ordonnances d'urgence d'interdiction pouvant être adoptées dans des brefs délais dans des situations de danger immédiat.

192. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes à prendre des mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour aligner leur cadre juridique aux exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul en matière d'ordonnances d'urgence d'interdiction et/ou lever toute circonstance qui ferait obstacle, dans la pratique, à son application effective en ligne avec les préconisations de cet article. Les autorités devraient, en outre, introduire un système de collecte de données relatives à ces ordonnances, conformément aux suggestions et propositions formulées dans le présent rapport concernant la mise en œuvre à Andorre de l'article 11 de la convention, dans le but de garantir une application adéquate et en temps utile de ces ordonnances dans la pratique.

D. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53)

193. Au travers des informations remises au GREVIO dans le rapport étatique, ainsi que de celles recueillies dans le cadre de la procédure d'évaluation, le GREVIO comprend que c'est principalement dans le cadre des procédures pénales que des mesures de protection sont émises. Ces mesures sont adoptées soit au titre d'une mesure de sécurité provisionnelle, soit comme condition pour la suspension de la peine ou comme peine complémentaire en cas de condamnation pour les délits contre la vie, l'intégrité physique et morale, la liberté sexuelle et les délits de menaces. Par conséquent, les délais dans lesquels ces mesures sont délivrées et leur durée maximale sont ceux qui découlent des règles de procédure pénale pertinentes. Dès lors que les autorités indiquent procéder dans la plupart des cas à la garde à vue de l'agresseur et sa comparution immédiate, il apparaît que la procédure appliquée est suffisamment agile et rapide pour organiser la protection de la victime sans délai excessif. Le GREVIO note cependant que des données sur nombre, le type et la durée des ordonnances adoptées, en distinguant selon qu'elles aient été appliquées à la demande de la victime ou à l'initiative des autorités, pour quelle forme de violence, et en précisant les délais de leur mise en place, seraient nécessaires pour vérifier l'effectivité de ce mode de protection. Des données font également défaut sur le nombre de violations aux ordonnances émises, et les mesures prises en conséquence, étant précisé que selon la loi, toute violation entraîne l'application d'une sanction pénale.

194. En sus des ordonnances obligeant l'agresseur à quitter le domicile, les ordonnances pouvant être adoptées par le juge civil incluent notamment des ordonnances d'éloignement par rapport à la victime quel que soit l'endroit fréquenté par la victime, des ordonnances de non-contact interdisant toute communication avec les victimes ou d'autres personnes indiquées, par quelque moyen que ce soit, et l'obligation faite à l'agresseur de suivre un traitement médical, psychologique, social ou tout autre type de traitement. A ces mesures, se rajoutent celles visant spécifiquement la protection de la victime et de ses enfants en rapport avec l'exercice de l'autorité parentale. La procédure d'évaluation a permis de vérifier que ces mesures sont rarement demandées par les victimes et autres entités légitimées au titre de l'article 25 de la loi 1/2015, ce qui pourrait être le signal d'un manque de connaissance des ayant droit quant à la disponibilité de ces mesures de protection¹³⁰. Le GREVIO note que selon le libellé des paragraphes 1 et 2.a de l'article 23 de la loi 1/2015, l'adoption des mesures de protection par le juge civil devrait se faire dans le respect des règles de procédure civile existantes et s'agissant des ordonnances de protection, selon des modalités à préciser dans un règlement d'application qui à ce jour n'a pas encore été formalisé.

¹³⁰ Les autorités ont informé le GREVIO de deux décisions récentes octroyant une telle ordonnance : il s'agit de la Décision du juge civil (Battle Civil) du 26 février 2020 dans l'affaire 0000013/2020 et de la Décision du 26 septembre 2019 dans l'affaire 2000489/2019.

195. **Tout en soulignant la nécessité de développer un système de collecte de données qui illustrent l'application qui est faite à Andorre du système des ordonnances, le GREVIO invite les autorités andorranes à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les victimes de toute forme de violence couverte par les champs d'application de la Convention d'Istanbul soient informées de leur droit à demander l'octroi des ordonnances d'injonction ou de protection et puissent exercer ce droit de manière effective.**

E. Procédures *ex parte* et *ex officio* (article 55, paragraphe 2)

196. Le GREVIO salue la possibilité qui est accordée par la loi¹³¹ aux associations spécialisées dans la défense des droits des femmes à Andorre d'intenter des actions judiciaires en représentation des intérêts et des droits des victimes. Selon les indications fournies au GREVIO par les organisations de la société civile¹³², cette disposition a posé les bases de leur coopération avec les services répressifs et judiciaires au sein des procédures judiciaires mais cette coopération pourrait être améliorée en prévoyant une meilleure articulation entre les interventions institutionnelles de soutien aux victimes d'une part, et l'aide pratique et psychologique que les victimes peuvent obtenir en dehors du cadre institutionnel d'autre part.

197. **Eu égard aux suggestions et propositions formulées dans ce rapport au titre de l'article 9 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO invite les autorités andorranes à prendre les mesures nécessaires pour tirer pleinement parti des possibilités accordées par la loi – dont le GREVIO se félicite – d'impliquer les associations spécialisées de soutien aux victimes au cours des enquêtes et des procédures judiciaires concernant les différentes formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention.**

F. Aide juridique (article 57)

198. Le droit à l'aide juridique est régi par l'article 18 de la loi 1/ 2015 et est reconnu pour tous les processus judiciaires résultant directement ou indirectement d'une situation de violence fondée sur le genre ou de violence domestique. L'aide juridique de première ligne est octroyée par le SAVVG sous forme de conseils juridiques et d'orientation vers les services compétents. Cette information doit pouvoir s'obtenir de façon anonyme, sans qu'il soit nécessaire que la victime s'identifie et/ou prouve la situation de violence. L'aide juridique de seconde ligne consiste en l'assistance juridique gratuite par un avocat commis d'office qui selon la loi doit être spécialement formé aux violences. Le GREVIO note avec satisfaction que cette assistance est accessible sous certaines conditions de ressources, mais également si la victime est privée de moyens en raison d'une violence économique¹³³.

199. En 2019, 85 femmes ont effectué une demande auprès du SAVVG afin d'obtenir une aide juridique gratuite, celle-ci ayant été accordée dans près de 95% des cas. Néanmoins, seul un tiers des femmes suivies par le SAVVG ont fait une demande pour obtenir une assistance juridique gratuite. Afin d'évaluer l'accessibilité et l'efficacité du régime de l'aide juridique, les autorités pourraient envisager de collecter des données sur la satisfaction des femmes ayant bénéficié d'une aide/assistance juridique gratuite et l'ayant obtenu, mais aussi sur les motifs conduisant les femmes à demander une aide/assistance juridique gratuite ou à renoncer à le faire.

¹³¹ Article 25 de la loi 1/2015.

¹³² Voir contribution écrite au GREVIO de l'association Stop Violències.

¹³³ Voir page 41 du Guide de collaboration en cas de violences de genre et de violences domestiques.

VII. Migration et asile

200. 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 fondée sur le genre. 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 tenir compte du 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. Statut de résident (article 59)

201. À Andorre, le statut des femmes dont le droit de résider dans ce pays dépend de celui de leur conjoint est régi par l'article 32 de la Loi qualifiée sur l'immigration, qui stipule que « l'étranger qui sollicite et obtient une autorisation de résidence sans travail est autorisé à résider en Principauté d'Andorre avec une personne de nationalité andorrane ou avec le titulaire d'une autorisation de résidence et travail, dans le cadre du regroupement familial ». À ce titre, le conjoint d'une personne de nationalité andorrane obtient une autorisation de résidence sans travail d'une durée de 10 ans ; s'il justifie également d'un contrat de travail en Andorre, il obtient une autorisation de résidence et de travail d'une durée équivalente¹³⁴. La durée de l'autorisation de résidence, sans ou avec travail, du conjoint d'un titulaire d'une autorisation de résidence et de travail est la même que la durée de l'autorisation de celui qui a demandé le regroupement¹³⁵. L'autorisation de résidence ainsi obtenue est renouvelable aux mêmes conditions qui s'appliquent à son octroi, auxquelles se rajoutent certaines conditions parmi lesquelles figure le fait d'avoir résidé et travaillé à Andorre, selon le type d'autorisation, « de manière permanente et effective »¹³⁶.

202. Aucune disposition en droit andorran ne vise la situation particulière des femmes protégées par l'article 59 de la convention, à savoir les victimes dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint qui se retrouvent dans des situations particulièrement difficiles du fait de la dissolution du mariage avec l'agresseur (paragraphe 1 de l'article 59 précité). Les autorités ont informé le GREVIO que dans ces cas, les dispositions générales de la loi s'appliquent et la victime doit obtenir une offre d'emploi pour pouvoir continuer à résider légalement à Andorre. De même, le statut de victime n'a pas d'incidence sur les procédures d'expulsion initiées vis-à-vis du conjoint violent (cas de figure décrit au paragraphe 2 de l'article 59 de la convention), dans ce sens que la victime dont le statut de résident dépend du conjoint ne peut éviter l'expulsion que si elle dispose d'une offre d'emploi.

203. Le GREVIO prend bien note du fait que dans ces cas, la victime bénéficie de l'aide du SAVVG qui lui donne accès aux services de soutien socio-psychologique, et l'assiste dans la recherche d'un emploi dès l'enclenchement de la procédure de séparation ou de divorce. Conformément à l'article loi 6/2014, les personnes sans titre de séjour n'ont pas accès aux services sociaux et aides sociales générales et spécialisées¹³⁷. Les femmes en situation irrégulière peuvent seulement bénéficier de l'aide financière occasionnelle destinée aux personnes en situation d'urgence sociale qui est fournie

¹³⁴ Article 92 de la Loi qualifiée sur l'immigration.

¹³⁵ Ibid., articles 94 et 95.

¹³⁶ Ibid., article 51.

¹³⁷ D'après le décret du 3 juillet 2019 portant approbation de la réglementation des avantages économiques des services sociaux et socio-sanitaires, les bénéficiaires d'aides économiques doivent se trouver dans la situation établie à l'article 5 de la loi 6/2014 sur les services sociaux et socio-sanitaires, et ainsi attester d'une résidence légale effective et permanente à Andorre au moment de présenter la demande.

indépendamment de leur situation administrative¹³⁸. Ces subventions ont une durée maximale de quinze jours, qui peut être prolongée de manière exceptionnelle et justifiée pour quinze jours civils supplémentaires. Par ailleurs, les autorités ont indiqué que si une victime ne rassemble pas toutes les conditions requises par la loi, le personnel du SAVVG peut émettre un rapport psychosocial pour plaider en faveur du renouvellement de son autorisation de résidence et de travail.

204. Cependant, le GREVIO note que la législation en matière d'immigration n'accorde aucune attention particulière à la situation des victimes et qu'aucun aménagement de la procédure n'est prévu pour augmenter leurs chances de pouvoir rester au pays, si ce n'est que pour la désignation d'un référent ou d'une référente sur les questions de violences faites aux femmes au sein des services compétents en matière d'immigration. Les victimes partagent le même sort que tout candidat à l'immigration à Andorre, dans un contexte marqué par des politiques particulièrement rigides, basées sur des quotas d'immigration¹³⁹, et répondant à des critères stricts inscrits dans la loi. Il est ainsi obligatoire de pouvoir justifier d'un revenu ou d'un contrat de travail avec une rémunération pour pouvoir ouvrir un compte bancaire, louer un logement, inscrire les enfants à l'école, et accéder à la sécurité sociale. Les remboursements socio-sanitaires et autres prestations sociales ne sont accessibles qu'aux personnes inscrites qui cotisent à la sécurité sociale. Ces conditions restrictives accentuent la vulnérabilité des victimes, et en présence d'un marché de travail généralement considéré peu protecteur, elles augmentent les risques d'exploitation¹⁴⁰.

205. Dans le cadre de la procédure d'évaluation, il est apparu qu'aucune mesure particulière n'a été adoptée pour permettre de délivrer un permis de résidence lorsque le séjour de la victime est nécessaire en vue de sa coopération avec les autorités dans le cadre d'une enquête ou de procédures pénales (article 59, paragraphe 3, alinéa b de la convention) ou lorsqu'elle a perdu son statut de résidence du fait d'un mariage forcé qui l'a amené dans un autre pays (article 59, paragraphe 4 de la convention).

206. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes à prendre les mesures nécessaires, y compris au plan législatif, pour se conformer aux exigences de l'article 59 de la Convention d'Istanbul concernant le statut de résident des victimes de violences faites aux femmes. Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données concernant le nombre de femmes se retrouvant dans l'un ou l'autre des cas de figure visés par cet article et qui se sont vues octroyer le droit de rester dans le pays.

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)

207. Andorre n'est pas Partie à la Convention de 1951 relative au statut des Réfugiés, ni à son protocole de 1967. Le GREVIO prend note de l'information¹⁴¹ selon laquelle les autorités souhaiteraient développer dans un premier temps la base légale permettant d'accueillir les réfugiés avant d'envisager l'adhésion à la convention de Genève ; elles se seraient en outre engagées à étudier une telle adhésion auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Un premier pas dans cette direction a été accompli avec l'adoption de la récente loi 4/2018 sur la protection temporaire et transitoire pour des raisons humanitaires. Cette loi régit un concept juridique de protection internationale qui sans être assimilable au droit d'asile, en partage les objectifs en envisageant l'admission des réfugiés au bénéfice d'une protection immédiate, temporaire et transitoire, par l'octroi d'un permis de séjour et de travail. Selon l'information fournie par les autorités, cette loi « définit les personnes pouvant bénéficier de cette protection et crée la personne morale du

¹³⁸ Voir article 30 du Décret du 3 juillet 2019 portant approbation de la réglementation des avantages économiques des services sociaux et socio-sanitaires.

¹³⁹ Un Règlement de quota d'autorisations d'immigration fixe les minimums à respecter.

¹⁴⁰ Paragraphes 40 à 43 du rapport du GRETA concernant la mise en œuvre par Andorre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (deuxième cycle d'évaluation).

¹⁴¹ Ibid., paragraphe 108.

représentant de la protection temporaire et transitoire comme personne de référence pour les bénéficiaires, qui les assistera et les soutiendra dans les démarches et les formalités, aidera à établir des accords avec la société civile et, en même temps, donnera des conseils pour tout ce qui peut être nécessaire à partir du moment de leur arrivée sur le territoire andorran et jusqu'au moment où ces bénéficiaires temporaires devront quitter le pays »¹⁴². À la suite de l'adoption de la loi 4 /2018, les autorités ont conclu un protocole d'accord avec la communauté chrétienne à vocation humanitaire de Sant'Egidio et ont établi un couloir humanitaire qui a permis l'arrivée à Andorre en octobre 2018 d'un nombre limité de réfugiés en provenance de camps libanais ayant volontairement accepté d'adhérer au programme de la protection temporaire et transitoire. Les deux premières familles de réfugiés syriens ayant bénéficié de ce régime ont été logées dans deux appartements prévus à cet effet. Leur statut leur permet d'accéder au marché du travail et de scolariser leurs enfants au sein du système éducatif andorran ; de surcroît, il les rend éligible à l'assistance du Service d'Aide aux Réfugiés (SAPRE), une entité spécialement créée à cette fin et placée sous l'égide des politiques d'égalité et de celles d'aide aux personnes et aux familles du Département des Affaires Sociales. A l'expiration des deux années de protection temporaire et transitoire prévues par la loi, les quatre adultes de deux familles concernées pourront solliciter un permis de séjour et de travail ordinaires.

208. Le GREVIO félicite les autorités pour l'adoption de la loi 4/2018 qui témoigne de l'ouverture de l'Andorre aux principes de la protection internationale des réfugiés et de la volonté du pays de se rallier aux efforts de la communauté internationale dans ce domaine. Il note avec satisfaction que la loi¹⁴³ compte les victimes de violences fondées sur le genre et de violence domestique parmi les profils de personnes devant être prioritairement considérées comme candidates à cette protection en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le GREVIO apprécie également l'œuvre de sensibilisation menée par les autorités sur la question des réfugiés¹⁴⁴.

209. Dans la mesure où le régime de la protection temporaire et transitoire à Andorre ne constitue pas un droit d'asile et ne s'y substitue pas (les personnes concernées maintiennent en effet le droit de demander l'asile selon la réglementation applicable), le GREVIO considère qu'il ne lui revient pas d'examiner la mise en œuvre à Andorre des dispositions de l'article 60 de la Convention d'Istanbul. Il attire cependant l'attention des autorités sur les exigences posées par cette article - notamment en termes d'interprétation sensible au genre des divers motifs de persécution pouvant être invoqués par les demandeurs d'asile, ainsi qu'en termes de procédures d'accueil et des services de soutien sensibles au genre - et rappelle que ces exigences s'appliqueront de plein droit lorsque l'Andorre se dotera d'un régime du droit d'asile, ce que le GREVIO ne peut qu'appeler de ses vœux.

¹⁴² Voir page 9 du rapport de 2018 de la Commission pour l'Egalité de Genre (GEC) (document GEC(2018)6 Rev1) concernant les activités et mesures au niveau national contribuant à la réalisation des objectifs de la stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023.

¹⁴³ Article 4, paragraphe 2 de la loi 4/2018.

¹⁴⁴ Voir par exemple la campagne annuelle de sensibilisation organisée par les autorités en lien avec la société civile à l'occasion de la Journée mondiale des réfugiés.

Observations finales

210. Le GREVIO salue la volonté politique des autorités andorranes d'équiper le pays avec des lois et autres mesures lui permettant de mettre en œuvre la Convention d'Istanbul. Cette volonté a conduit à des progrès notables dans le domaine législatif avec la création d'un cadre global posé par la loi 1/2015 sur l'éradication de la violence fondée sur le genre et la violence domestique laquelle reconnaît les droits des victimes, insiste sur l'importance de la prévention primaire des violences, et crée un système robuste de soutien et de protection intégré pour les victimes. Le GREVIO félicite en outre le vaste exercice entrepris, sous l'égide de l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales, pour systématiser la coopération entre les entités publiques au travers de protocoles sur la détection et le signalement de cas de violences faites aux femmes, ainsi que de nombreuses formations pour les professionnels et professionnelles concernés. Toutes ces mesures sont soutenues par une approche sensible au genre qui témoigne de la prise de conscience des liens entre les violences faites aux femmes et les inégalités entre celles-ci et les hommes. La loi 13/2019 pour l'égalité de traitement et la non-discrimination est venue renforcer cette approche en reconnaissant le caractère discriminatoire des violences faites aux femmes qui ouvre droit à des voies de recours juridiques. Le GREVIO constate que cette dynamique positive des politiques se poursuit avec la récente mise en place d'un Observatoire de l'égalité qui pourrait pallier les insuffisances relevées au point de vue de la collecte des données et de l'évaluation des politiques. Le projet d'établir une loi consacrée spécifiquement aux inégalités entre femmes et hommes est également à saluer.

211. La procédure d'évaluation a mis en exergue le rôle moteur joué par l'Unité des politiques d'égalité du ministère des Affaires Sociales dans la conception et la promotion de ces avancées à tous les niveaux du pouvoir en Andorre. Elle a permis de relever la place centrale occupée au sein de cette unité par le service public de soutien spécialisé pour les victimes, le SAVVG, en tant qu'élément charnière de la réponse coordonnée et multi-agences aux violences. Des difficultés s'observent néanmoins en raison de degrés variés d'implication des différents acteurs et actrices institutionnels et d'une résistance persistante à suivre une approche sensible au genre conforme aux lignes directrices adoptées. La qualité et l'efficacité de l'action publique dans le domaine des violences pourraient en outre être sensiblement renforcées en impliquant de façon systématique les organisations de la société civile actives dans le pays, lesquelles sont actuellement relativement peu soutenues et reconnues, et absentes de tout mécanisme formel de coordination dédié à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes. Des fragilités s'observent également du point de vue des financements, en raison de ressources humaines et financières qui ne paraissent pas à la hauteur des défis à relever et des besoins des victimes et de leurs enfants. Un axe possible d'amélioration a en outre été constaté s'agissant des femmes exposées au risque de discriminations multiples, comme les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI, les femmes migrantes et en situation irrégulière, lesquelles font face à des obstacles dans l'accès aux services de soutien et aux mécanismes de protection, et sont peu informées de leurs droits.

212. Par le présent rapport, le GREVIO souhaite soutenir les autorités andorranes dans cette entreprise et les invite à le tenir régulièrement informé des développements concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. GREVIO se réjouit de poursuivre sa coopération fructueuse avec les autorités andorranes.

213. Afin de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités nationales de 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 compétentes à tous les niveaux, en particulier au gouvernement, aux ministères et au système judiciaire, mais aussi aux ONG et autres organisations de la société civile qui travaillent sur 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. Champ d'application de la Convention (article 2)

1. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à veiller à ce que la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, en particulier le harcèlement sexuel, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, soient intégrées et suffisamment développées dans les documents d'orientation politique et autres instruments pertinents tels que les lignes directrices et les guides à l'intention des professionnels et professionnelles concernés concernant les violences faites aux femmes. (paragraphe 6)

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

1. Égalité entre les femmes et les hommes

2. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts visant à adopter et à mettre en place un cadre législatif et des politiques publiques dédiées à l'égalité entre les femmes et les hommes. (paragraphe 14)

2. Discriminations multiples

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à : (paragraphe 22)

- a. prendre des mesures visant à assurer que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient appliquées sans discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés à l'article 4, paragraphe 3, de la convention ;
- b. promouvoir la recherche et assurer la collecte des données sur la violence fondée sur le genre affectant les groupes de femmes exposés aux discriminations multiples, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes LGBTI et les femmes migrantes, afin notamment d'évaluer la prévalence des différentes formes de violences et l'accès de ces groupes aux services de soutien, aux mesures de protection et à la justice ;
- c. intégrer les perspectives et les besoins de ces groupes de femmes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques globales et coordonnées visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, en partenariat avec les associations spécialisées concernées et en intégrant des représentants de ces associations dans ces processus.

F. Politiques sensibles au genre (article 6)

4. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts afin d'assurer qu'une approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, telle qu'exposée dans la loi 1/2015, soit intégrée de manière généralisée dans les politiques et les documents officiels pertinents qui sont émis par l'ensemble des acteurs et actrices institutionnels. Le GREVIO encourage également les autorités andorranes à veiller à l'évaluation systématique de l'impact relatif au genre des mesures prises pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes. (paragraphe 28)

II. Politiques intégrées et collecte de données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes : (paragraphe 33)
 - a. à prendre des mesures permettant d'accroître l'implication de toutes les institutions concernées afin de permettre une approche coordonnée et transversale de tous les niveaux du pouvoir dans la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes ;
 - b. à planifier les politiques et mesures prises pour combattre les violences faites aux femmes en fixant, pour chaque institution concernée, des objectifs clairs, et des indicateurs de résultats, en veillant à ce que toutes les institutions pertinentes développent des compétences autonomes dans le domaine des violences afin de contribuer de façon effective à la coopération interinstitutionnelle.

B. Ressources financières (article 8)

6. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes : (paragraphe 38)
 - a. à accroître les ressources financières allouées à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, y inclus en particulier le budget de l'entité en charge de coordonner les politiques et les mesures dans ce domaine ;
 - b. à prendre des mesures, notamment en planifiant des budgets dédiés, pour permettre de mieux identifier les montants destinés à la question des violences par toutes les institutions nationales et locales pertinentes ;
 - c. à renforcer leur soutien aux organisations de la société civile, en intensifiant l'accès à des subventions stables, pérennes et à hauteur des besoins estimés, pour les ONG luttant contre la violence à l'égard des femmes et les ONG soutenant des femmes exposées aux discriminations multiples, afin que ces organisations développent leurs activités de sensibilisation et de soutien.

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

7. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes : (paragraphe 44)
 - a. à renforcer l'implication des ONG à tous les niveaux de l'élaboration, de la coordination, de la mise en œuvre et de l'évaluation des lois, des politiques publiques et des programmes relatifs à la prévention et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes ;
 - b. à veiller que la collaboration entre les ONG et le gouvernement dans la lutte contre les violences faites aux femmes ne soit pas subordonnée à un devoir de signalement des cas de violence, afin d'assurer le respect de l'autonomie des victimes dans le choix de leur démarche ;
 - c. à mieux soutenir, y compris économiquement, les ONG aidant les femmes victimes de violence, en assurant un dialogue institutionnel effectif avec ces entités.

D. Organe de coordination (article 10)

8. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes : (paragraphe 51)
 - a. à renforcer la capacité de l'organe national de coordination à mener à bien ses missions, en veillant notamment à ce qu'il opère sur la base de lignes programmatiques claires identifiant les objectifs à atteindre et précisant, action par action, les instances compétentes pour leur mise en œuvre, le calendrier, les ressources dédiées et les indicateurs de résultat ;
 - b. à doter l'organe national de coordination des ressources financières et humaines appropriées ;

- c. à garantir le suivi et l'évaluation indépendants et basés sur des données solides de l'application des politiques publiques visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes ;

à inclure des membres de la société civile, en particulier les associations spécialisées dans la promotion et la défense des droits des femmes, lors de la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de ces politiques.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

9. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes : (paragraphe 58)

- a. à organiser un système de collecte des données par les services répressifs et judiciaires basées sur des catégories harmonisées qui permette de reconstituer l'acheminement des cas tout le long de la chaîne pénale, qui traite de toutes les formes de violence à l'égard des femmes relevant du champ d'application de la convention et qui soit ventilé en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'agresseur, de leur relation, ainsi que des différentes formes de violence et des infractions visées par la Convention d'Istanbul ;
- b. à recueillir des données judiciaires sur les taux de poursuite et de condamnation par type de violence et nature/gravité/durée des peines prononcées ;
- c. à recueillir des données sur l'émission de mesures de protection y compris le nombre de mesures de protection demandées et celles émises, ainsi que le nombre de violations de ces mesures et les sanctions imposées à la suite de ces violations ;
- d. à veiller à ce que les services de santé collectent des données relatives à toutes les formes de violences faites aux femmes qui soient ventilées en fonction du sexe et de l'âge de la victime et de l'agresseur, ainsi que de leur relation ;
- e. à assurer que les données administratives relatives aux violences faites aux femmes collectées par les organismes publics soient restituées régulièrement aux organismes collecteurs et rendues publiques, tout en veillant au respect des normes internationales sur la protection des données à caractère personnel.

2. Enquêtes basées sur la population

10. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à mener régulièrement au sein de la population des enquêtes consacrées aux différentes formes de violence à l'égard des femmes couverte par le champ d'application de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 60)

3. Recherche

11. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes : (paragraphe 64)

- a. à promouvoir régulièrement des activités de recherche sur la situation des femmes victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul ;
- b. à soutenir la conduite de recherche sur les violences affectant des groupes de femmes exposées aux discriminations multiples, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes âgées, les femmes migrantes et les femmes LGBTI ;
- c. à étendre la recherche à l'évaluation de l'application des lois et politiques publiques en matière de violences faites aux femmes.

III. Prévention

A. Obligations générales (article 12)

12. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures proactives et durables pour promouvoir des changements dans les comportements sociaux des hommes et des femmes qui sont fondés sur le concept d'infériorité des femmes et qui de ce fait, contribuent à perpétuer les violences faites aux femmes. (paragraphe 68)

B. Sensibilisation (article 13)

13. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à poursuivre et à développer leurs efforts de sensibilisation à l'appui d'un message général contre les violences faites aux femmes. Des campagnes régulières devraient être planifiées et développées, y compris en collaboration avec organisations non gouvernementales, notamment les organisations de femmes et les organisations représentant les groupes de personnes à risque de discrimination multiple, dans le but de traiter des différents aspects de la prévention et de la lutte contre toutes les formes de violence faites aux femmes couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 72)

C. Éducation (article 14)

14. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts pour assurer l'accès des élèves à l'enseignement sur les sujets couverts par l'article 14 de la Convention d'Istanbul et l'acquisition des compétences et connaissances requises sur ces sujets. En ce faisant, les autorités devraient garder à l'esprit la nécessité de suivre une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, telle que préconisée par la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres. (paragraphe 75)

D. Formation des professionnels (article 15)

15. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts pour assurer une formation adéquate des professionnels et professionnelles pertinents sur la question des violences faites aux femmes, en veillant à y dédier des ressources appropriées et à développer des solutions durables à cette fin. (paragraphe 80)

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

1. Programmes à l'intention des auteurs d'actes de violences domestique

16. Le GREVIO invite les autorités andorranes : (paragraphe 84)

- a. à prendre des mesures pour renforcer le potentiel des programmes destinés aux auteurs de violence domestique en tant qu'outil de prévention, notamment en assurant une plus grande diffusion d'informations sur l'accessibilité de ce programme autant au sein du public généralisé que parmi les professionnels et professionnelles pouvant orienter et/ou imposer une participation aux agresseurs ;
- b. à s'assurer que ces programmes interviennent dans le cadre d'une approche intégrée, en étroite collaboration avec les associations spécialisées de femmes ;
- c. 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.

2. Programmes pour délinquants sexuels

17. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures pour se mettre en conformité avec les exigences de l'article 16, paragraphe 2 de la convention concernant l'établissement de programmes de traitement pour délinquants sexuels. (paragraphe 86)

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

18. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à prendre des mesures et/ou poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre des mécanismes de suivi indépendants et des mécanismes de plainte, et pour encourager le développement de normes d'autorégulation, visant à renforcer le respect par les médias de la dignité humaine des femmes et de l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe, dans le respect de la liberté d'expression et de l'indépendance des médias. Pour donner suite à ces suggestions et propositions, les autorités pourraient souhaiter s'inspirer de la Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres sur l'égalité des sexes et les médias. (paragraphe 89)

19. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à accroître leurs efforts pour encourager le secteur de l'emploi à adopter des mesures et établir des normes d'autorégulation pour prévenir et combattre la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes sur le lieu de travail. (paragraphe 91)

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

20. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à renforcer leurs efforts visant à assurer l'application de mécanismes de coopération entre les organismes statutaires, dans les domaines du soutien et de la protection des victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à impliquer les ONG fournissant du soutien aux femmes victime de violence dans les mécanismes de coopération interinstitutionnelle en établissant des canaux de collaboration effectifs avec ceux-ci. (paragraphe 96)

B. Information (article 19)

21. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à poursuivre leurs efforts visant à assurer une large diffusion d'informations dans un format accessible et compréhensible afin de renseigner toutes les femmes victimes de violence sur les services de soutien et les mesures légales à leur disposition. (paragraphe 100)

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Aide sociale et financière

22. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à doter les services sociaux généraux de ressources financières et humaines suffisantes pour qu'ils puissent assister de façon effective les femmes victimes de violence et les orienter vers les services et les dispositifs adéquats. Il faudrait veiller à ce que le personnel des services sociaux reçoive des formations régulières sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et l'accompagnement des victimes selon une approche sensible au genre. (paragraphe 106)

2. Santé

23. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à équiper le personnel des services de santé avec des moyens financiers et humains et à leur donner accès à des formations régulières, leur permettant le repérage des violences faites aux femmes et une prise en charge optimale des victimes. Des données devraient être régulièrement collectées pour suivre les interventions sanitaires liées à la violence faite aux femmes, y compris la détection, la prise en charge et l'orientation des femmes victimes. Le GREVIO renvoie en outre les autorités à la suggestion/proposition qu'il formule dans la section du présent rapport relative à l'article 28 de la Convention d'Istanbul au sujet de l'obligation de signalement par les professionnels et professionnelles. (paragraphe 111)

D. Services de soutien spécialisés et refuges (articles 22 et 23)

24. Tout en notant avec satisfaction les efforts accomplis pour fournir des services de soutien spécialisés sous la forme d'un « guichet unique » établi auprès du Service d'aide intégral aux victimes de violence fondée sur le genre, le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures relatives au fonctionnement de ces services afin de : (paragraphe 116)

- a. définir une stratégie plus complète apte à recouvrir les besoins des victimes de toutes les formes de violence relevant du champ d'application de la Convention d'Istanbul, en particulier le harcèlement sexuel, les mutilations sexuelles féminines, les mariages forcés et les violences liées au prétendu honneur ;
- b. doter ces services des ressources financières et humaines nécessaires à la mise en œuvre effective et durable de l'ensemble de leurs actions de soutien .

E. Permanences téléphoniques (article 24)

25. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à renforcer la formation de tous les écoutants et les écoutantes de la permanence téléphonique pour garantir l'orientation optimale des femmes victimes de violence vers les services de soutien. Le GREVIO invite les autorités andorranes à accroître la promotion de la permanence téléphonique afin qu'elle soit mieux connue du grand public. (paragraphe 120)

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

26. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes à prendre des mesures supplémentaires visant à garantir à toutes les victimes de violences sexuelles l'accès à des services spécialisés offrant une expertise médico-légale et des soins médicaux de courte durée, ainsi qu'un accompagnement psychologique de plus longue durée, en veillant à ce que les choix reproductifs des femmes victimes de viol ne constituent pas une barrière à leur accès à ces services. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à renforcer la formation auprès du personnel médical afin d'offrir une prise en charge des victimes de violence sexuelle adaptée à leurs besoins. (paragraphe 128)

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

27. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à assurer la coordination des actions des différents services de soutien travaillant avec les enfants témoins de violence afin qu'ils poursuivent de manière intégrée le processus de récupération de ces enfants. Il faudra veiller à renforcer la connaissance du personnel de ces services sur les traumatismes subis par les enfants exposés à la violence domestique. (paragraphe 133)

H. Signalement par les professionnels (article 28)

28. Rappelant le principe de l'autonomisation des femmes intégré tout au long de la convention, le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à veiller à ce que l'obligation de signalement imposée aux professionnels et professionnelles soit tempérée par un accès de la victime à des informations complètes basées sur ses besoins individuels afin de lui permettre de prendre par elle-même une décision éclairée et fondée sur son autonomie. À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à reconsidérer l'obligation pour les professionnels et les professionnelles de signaler les cas de violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, sauf dans les situations où il existe des motifs raisonnables de croire qu'un grave acte de violence couvert par le champ d'application de la convention a été commis et que de nouveaux graves actes de violence sont à craindre. Cela peut nécessiter, avec raison, de subordonner l'obligation de signalement au consentement préalable de la victime, à moins que la victime ne soit un enfant ou ne soit incapable de se protéger en raison d'un handicap. (paragraphe 136)

V. Droit matériel

A. Droit civil

1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)

29. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures supplémentaires, notamment en termes d'information aux victimes de violences faites aux femmes et d'implication des organes compétents, pour s'assurer que les victimes aient accès à des réparations civiles adéquates à l'encontre des autorités publiques ayant manqué à leur devoir des prendre, dans la limite de leurs pouvoirs, des mesures de prévention ou de protection nécessaires. Des données statistiques pertinentes devraient être collectées concernant le nombre de recours déposés à l'encontre des autorités et le nombre de réparations accordées en conséquence, ce qui permettra de mesurer les progrès dans ce domaine. (paragraphe 142)

2. Indemnisation (article 30)

30. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à s'assurer que les femmes victimes de violence ont accès à des mécanismes effectifs d'indemnisation. À cette fin, les autorités devraient mener une évaluation de l'efficacité des mécanismes d'indemnisation existants, ainsi que de l'impact de la réserve formulée à l'article 30, paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul, 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 145)

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

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes de prendre les mesures nécessaires, y compris des mesures visant à modifier la législation, pour que : (paragraphe 151)

- a. les différents tribunaux compétents (civils, pénaux et de protection de l'enfance) soient tenus de prendre en considération toutes les questions liées aux violences faites aux femmes et leur impact préjudiciable sur les enfants témoins de ces violences, afin de déterminer si cette violence justifie de restreindre les droits de garde et de visite ;
- b. des lignes directrices soient développées à l'intention des juges, des professionnels et professionnelles intervenant dans les procédures judiciaires et dans la mise en place des points de rencontre pour les familles, afin de favoriser une prise en compte systématique des violences et leur différenciation par rapport à des situations de conflits ;

- c. les professionnels et professionnelles concernés, en particulier les opérateurs et les opératrices de la justice, des services sociaux et du secteur médico-psychologique et psychiatrique soient sensibilisés à l'infondé scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », et des notions connexes qui se prêtent à être utilisées pour minimiser et invisibiliser les violences faites aux femmes.

Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à partir de données, en particulier des données judiciaires, illustrant comment les tribunaux et professionnels concernés tiennent compte des incidents de violence et motivent leurs décisions.

B. Droit pénal

1. Violence psychologique et violence physique (articles 33 et 35)

32. Le GREVIO encourage les autorités andorranes : (paragraphe 157)

- a. à prendre des mesures pour rendre possible la collecte de données sur le nombre de cas de violence physique et psychologique à l'égard des femmes enregistrés par les services répressifs et portés devant les tribunaux, en veillant à distinguer ces deux types de violences lorsqu'elles intègrent l'infraction de mauvais traitement à l'égard d'un membre du foyer ;
- b. à évaluer le degré d'application effective des dispositions pénales qui permettent de sanctionner les violences psychologiques à l'égard des femmes, y inclus en cas de tentative ;
- c. à continuer à sensibiliser, y compris par des formations, les juges, les membres des services répressifs et les professionnels et professionnelles du droit, à la dimension de genre et aux conséquences préjudiciables de la violence psychologique, qui fait partie des formes les plus couramment signalées aux services répressifs en Andorre.

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

33. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes : (paragraphe 162)

- a. à entreprendre une modification du code pénal en vue de garantir l'existence d'un délit de violence sexuelle fermement ancré dans l'absence de consentement, indépendamment du fait que la victime soit une personne majeure, saine d'esprit, ni incapable, ni en situation de subordination, et
- b. à revoir l'échelle des peines applicables aux violences sexuelles de manière à prévoir des sanctions dissuasives et proportionnées à la gravité de ces violences.

3. Mariages forcés (article 37)

34. Compte tenu des risques que posent les mariages d'enfants en termes de mariages forcés et d'autres formes de violence, le GREVIO encourage les autorités andorranes à : (paragraphe 166)

- a. revoir la législation et les pratiques en vigueur en vue d'introduire, le cas échéant, des garanties supplémentaires du libre consentement des futurs époux, en particulier lorsqu'il s'agit d'enfants ;
- b. élaborer des lignes directrices relatives à la prévention des mariages forcés qui s'appliquent à la procédure de dérogation de l'âge minimum de 16 ans et qui soient basées sur une coopération étroite entre les tribunaux compétents et les organismes existants de protection des droits des enfants.

Ces mesures devraient être prises en combinaison avec des efforts visant à sensibiliser le public à cette forme de violence et à former les professionnels et les professionnelles concernés sur les risques des mariages forcés.

4. Mutilations génitales féminines (article 38)

35. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à compléter leur arsenal pénal de manière à s'assurer que soit criminalisé le comportement visé à l'article 38.c de la Convention d'Istanbul consistant à inciter une fille à subir un acte de mutilation génitale féminine. (paragraphe 169)

5. Harcèlement sexuel (article 40)

36. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures visant à assurer une application effective des dispositions de loi et des politiques protégeant les femmes du harcèlement sexuel, y inclus lorsque le harcèlement se produit avec le recours aux moyens numériques. Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données pertinentes, y inclus des données reflétant le fonctionnement dans la pratique des mécanismes qui établissent la responsabilité des employeurs dans la lutte et la prévention du harcèlement sexuel. (paragraphe 172)

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

37. Tout en félicitant les autorités andorranes pour leur législation qui pose le principe de l'interdiction de la médiation en situations de violence, le GREVIO les encourage à s'assurer que les professionnels et professionnelles concernés, en particulier les magistrats et les membres du service de la médiation, disposent de conditions opérationnelles et de moyens appropriés pour donner une application effective à cet interdit et ainsi mieux protéger les victimes. Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données pertinentes. (paragraphe 177)

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

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

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

38. Le GREVIO encourage vivement les autorités andorranes à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la qualité de la réponse des services répressifs aux violences faites aux femmes. Ces mesures devraient notamment : (paragraphe 182)

- a. permettre un accès des victimes à des conditions optimales d'accueil 24/7 par du personnel adéquatement formé aux spécificités des violences et aux besoins des victimes ;
- b. viser un élargissement des interventions policières spécialisées à l'ensemble des violences faites aux femmes ;
- c. renforcer la coopération entre les services répressifs et les différents intervenants institutionnels et de la société civile ;
- d. être basées sur des lignes directrices qui permettent de différencier les situations de conflits entre partenaires et/ou membres de la famille par rapport aux violences domestiques.

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

39. Le GREVIO encourage les autorités andorranes à prendre des mesures pour systématiser l'appréciation et la gestion des risques par tous les intervenants institutionnels dès leur premier contact avec la victime et pour assurer une évaluation répétée pour tenir compte d'éventuelles modifications du niveau de risque,, notamment en renforçant les formations auprès des services répressifs et des autres services pertinents. Il faudra veiller à ce que cet exercice procède d'une

démarche coordonnée entre les différentes institutions compétentes et les acteurs pertinents de la société civile. (paragraphe 189)

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction (articles 52)

40. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes à prendre des mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour aligner leur cadre juridique aux exigences de l'article 52 de la Convention d'Istanbul en matière d'ordonnances d'urgence d'interdiction et/ou lever toute circonstance qui ferait obstacle, dans la pratique, à son application effective en ligne avec les préconisations de cet article. Les autorités devraient, en outre, introduire un système de collecte de données relatives à ces ordonnances, conformément aux suggestions et propositions formulées dans le présent rapport concernant la mise en œuvre à Andorre de l'article 11 de la convention, dans le but de garantir une application adéquate et en temps utile de ces ordonnances dans la pratique. (paragraphe 192)

D. Ordonnances d'injonction ou de protection (article 53)

41. Tout en soulignant la nécessité de développer un système de collecte de données qui illustrent l'application qui est faite à Andorre du système des ordonnances, le GREVIO invite les autorités andorranes à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les victimes de toute forme de violence couverte par les champs d'application de la Convention d'Istanbul soient informées de leur droit à demander l'octroi des ordonnances d'injonction ou de protection et puissent exercer ce droit de manière effective. (paragraphe 195)

E. Procédures ex parte et ex officio (article 55, paragraphe 2)

42. Eu égard aux suggestions et propositions formulées dans ce rapport au titre de l'article 9 de la Convention d'Istanbul, le GREVIO invite les autorités andorranes à prendre les mesures nécessaires pour tirer pleinement parti des possibilités accordées par la loi – dont le GREVIO se félicite – d'impliquer les associations spécialisées de soutien aux victimes au cours des enquêtes et des procédures judiciaires concernant les différentes formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention. (paragraphe 197)

VII. Migration et asile

A. Statut de résident (article 59)

43. Le GREVIO exhorte les autorités andorranes à prendre les mesures nécessaires, y compris au plan législatif, pour se conformer aux exigences de l'article 59 de la Convention d'Istanbul concernant le statut de résident des victimes de violences faites aux femmes. Les progrès dans ce domaine devraient pouvoir se mesurer à l'aide de données concernant le nombre de femmes se retrouvant dans l'un ou l'autre des cas de figure visés par cet article et qui se sont vues octroyer le droit de rester dans le pays. (paragraphe 206)

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 Affaires Étrangères
- Ministère des Affaires Sociales, du Logement et de la Jeunesse :
 - o Division des politiques d'égalité.
 - o Division de soutien aux personnes et aux familles
 - o Division des services pour les enfants, les adolescents et les jeunes
- Ministère de l'Éducation et l'Enseignement Supérieur
- Ministère de la Justice et de l'Intérieur :
 - o Département de la Police
 - o Département de l'Immigration
 - o Service d'attention et de médiation
- Secrétariat d'État à l'égalité et à la participation citoyenne
- Ministère de la Santé
- Service intégral d'aide aux femmes (SIAD)

Administration judiciaire :

- Bureau du Procureur
- Cour de Justice
- Cour Supérieure de Justice

Société parapublique :

- Service andorran des soins de santé (SAAS) : Hôpital Nostra Senyora de Meritxell

Organisations non-gouvernementales

- Action Féministe d'Andorre
- DiversAnd- Association LGBTIQ+ d'Andorre
- Fédération des associations andorranes de personnes en situation de handicap (FAAD)
- Institut des droits humains d'Andorre (IDHA)
- Stop Violències Andorra

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

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.

www.coe.int