

# Perspectives thématiques sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul



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

**Compilation des sections thématiques 1 à 5**  
telles que présentées dans les rapports d'activités  
du GREVIO (de juin 2015 à décembre 2023)

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)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Perspectives thématiques sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul

**Compilation des sections thématiques 1 à 5**  
telles que présentées dans les rapports d'activités  
du GREVIO (de juin 2015 à décembre 2023)

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)

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Division de la Violence à l'égard des femmes, Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine.

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

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

© Conseil de l'Europe, mars 2025  
Imprimé au Conseil de l'Europe

# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS DE MARIA-ANDRIANI KOSTOPOULOU, PRÉSIDENTE DU GREVIO</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>PREMIÈRES TENDANCES ET DIFFICULTÉS SE DÉGAGEANT DU SUIVI PAR PAYS</b>	
<b>Section thématique n°1 (juin 2015 à mai 2019)</b>	<b>11</b>
Lacunes et difficultés concernant la mise en œuvre des dispositions de la convention	12
Améliorations et pratiques utiles identifiées au cours de la procédure d'évaluation de référence	19
Promouvoir la Convention d'Istanbul et mobiliser les soutiens face aux attaques contre les droits des femmes	24
<b>DES SERVICES DE SOUTIEN SPÉCIALISÉS AU SECOURS DES VICTIMES DE VIOLENCES À L'ÉGARD DES FEMMES – AVANT, PENDANT ET APRÈS LA PANDÉMIE</b>	
<b>Section thématique n°2 (juin 2019 à décembre 2020)</b>	<b>28</b>
Présentation des services de soutien spécialisés et de leur rôle	28
Reculs et défis issus de la pandémie de covid-19 ou apparus durant la pandémie	30
Tendances et difficultés en matière de prestation de services relevées par le GREVIO dans le cadre de ses procédures d'évaluation	31
Appel à l'action	48
<b>GARDE DES ENFANTS, VISITES ET VIOLENCE DOMESTIQUE</b>	
<b>Section thématique n°3 (Janvier à décembre 2021)</b>	<b>50</b>
Aperçu	50
Pertinence de la Convention d'Istanbul	52
Garde, visites et violence domestique : principaux problèmes	54
Signes de progrès	67
Douze actions pour une poursuite des progrès	69
<b>APPROCHES ADOPTÉES PAR LES PARTIES À LA CONVENTION D'ISTANBUL CONCERNANT LA RÉPRESSION DE LA VIOLENCE SEXUELLE, Y COMPRIS LE VIOL</b>	
<b>Section thématique n°4 (janvier à décembre 2022)</b>	<b>71</b>
Introduction	71
La Convention d'Istanbul, un cadre complet pour prévenir et réprimer la violence sexuelle, y compris le viol, et protéger les victimes	72
Différentes approches de l'incrimination de la violence sexuelle, y compris le viol	75
Analyse des pratiques positives relevées par le GREVIO dans les domaines des enquêtes, des poursuites, du droit procédural et des mesures de protection	88
Le rôle et l'importance des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles	98
Conclusion	103

**LE RÔLE ET L'IMPORTANCE DE L'APPRÉCIATION ET DE LA GESTION DES RISQUES POUR PRÉVENIR ET COMBATTRE LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES**

<b>Section thématique n°5 (janvier à décembre 2023)</b>	<b>104</b>
Introduction	104
Appréciation et gestion des risques en tant qu'obligation internationale	105
Différentes approches en matière d'appréciation et de gestion des risques	107
Lacunes dans l'utilisation des outils d'appréciation des risques existants	108
Évaluation des outils d'appréciation des risques	112
Dimension numérique de la violence à l'égard des femmes et appréciation des risques	113
Mécanismes d'examen des homicides domestiques (féminicides)	115
Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	118
Importance de l'appréciation des risques dans les procédures relevant du droit de la famille	120
<b>CONCLUSION</b>	<b>125</b>



## Avant-propos de Maria-Andriani Kostopoulou, Présidente du GREVIO

C'est un honneur pour moi de présenter, en tant que Présidente du GREVIO, les sections thématiques des cinq rapports d'activité déjà publiés par le GREVIO, qui couvrent une décennie de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO a publié le premier de ces rapports après quatre ans d'activité (2015-2019) et en élabore depuis un par an.

Chaque rapport d'activité du GREVIO donne un aperçu du travail du mécanisme de suivi et fait le point sur la situation en matière de protection des femmes contre la violence. Pris collectivement, ces rapports forment un riche corpus, qui ne se réduit pas à un catalogue d'activités. Ils illustrent en effet 10 années d'initiatives, de progrès et de réalisations – mais aussi parfois de reculs et de régressions – observés dans les Parties. Ils relatent aussi une décennie d'action énergique et d'engagement sans faille de la part de militant-es et d'ONG de défense des droits des femmes, qui ont partagé leur satisfaction, leur déception et leurs préoccupations avec le GREVIO et qui placent souvent beaucoup d'attentes et d'espoirs dans son travail. Les rapports d'activité témoignent également du dévouement, des efforts et de la persévérance des anciens membres du GREVIO et de ses membres actuels, tous unis par la volonté d'avancer vers un objectif commun : faire progresser l'égalité et éradiquer la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO met en lumière le pouvoir transformateur de la

Convention d'Istanbul et son formidable potentiel. Je suis profondément reconnaissante à mes collègues de tout ce qu'ils ont fait et continuent de faire. Rien ne serait cependant possible si nous n'étions pas accompagnés par le Secrétariat de la Convention d'Istanbul, composé de professionnel·les qui mettent toutes leurs compétences au service du GREVIO.

C'est dans ce contexte particulier que les thèmes à traiter dans les rapports d'activité ont été choisis et que les sections thématiques ont été élaborées. La section thématique du tout premier rapport d'activité propose une réflexion sur la mise en œuvre de la convention depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014, en se penchant sur les progrès accomplis et les difficultés rencontrées. Dans cette section, le GREVIO se devait aussi de prendre en compte la réaction violente contre les droits des femmes qui a coïncidé avec les premières années de vie de la Convention d'Istanbul. Dès que la convention a déployé ses ailes et pris son envol, elle a en effet rencontré un épais brouillard fait de récits erronés et de fausses informations sur ses objectifs et sa finalité, qui constituait parfois une déformation pure et simple de ses principes fondateurs.

Ainsi que Feride Acar, la première Présidente du GREVIO, l'expliquait dans l'avant-propos du premier rapport d'activité, cette diffusion délibérée de faux récits, dirigée en réalité contre l'égalité entre les femmes et les hommes, vise à faire de la convention l'otage de peurs irrationnelles et de programmes politiques nationaux<sup>1</sup>. En effet, ces récits, qui reposent sur un mépris flagrant de la distinction entre réalité et fiction, alimentent les divisions et la polarisation de la société. À vrai dire, la Convention d'Istanbul a toujours été en butte à des mouvements ou à des personnes qui répandent des idées fausses et des informations erronées sur ce qu'elle représente. Cependant, elle a aussi toujours eu des alliés déterminés, prêts à déconstruire les récits mensongers et à défendre avec force ses principes et ses valeurs. Ces principes nous unissent toutes et tous car ils sont les seuls à être compatibles avec la démocratie : l'égalité, l'inclusion, la protection des droits humains, la justice et l'État de droit.

La section thématique du deuxième rapport d'activité est consacrée aux services de soutien spécialisés, véritable bouée de sauvetage pour les victimes de la violence à l'égard des femmes, avant, pendant et après la pandémie. Elle présente des exemples de bonnes pratiques, mais aussi des reculs et des défis liés à la pandémie. Par leur approche centrée sur la victime, ces services jouent un rôle essentiel dans la convention pour garantir la protection des victimes contre de nouveaux actes de violence, les accompagner et les aider à se rétablir de leur traumatisme, à surmonter les multiples conséquences de la violence et à reconstruire leur vie. Dans son avant-propos, Marceline Naudi, Présidente du GREVIO de 2019 à 2021, souligne « l'urgence de consentir des investissements importants » pour que ces services fonctionnent bien et soient accessibles. Je pense que l'on ne saurait trop insister sur ce point<sup>2</sup>.

Compte tenu des tendances et des difficultés constatées lors de son suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, le GREVIO a choisi de consacrer la section

1. Feride Acar, Avant-propos du premier rapport général sur les activités du GREVIO, juin 2015 à mai 2019, page 9.
2. Marceline Naudi, Avant-propos du deuxième rapport général sur les activités du GREVIO, juin 2019 à décembre 2020, page 6.

thématique de son troisième rapport d'activité à la question de la garde des enfants, des visites et de la violence domestique. La Convention d'Istanbul est le premier instrument juridiquement contraignant à reconnaître les graves répercussions de l'exposition à la violence sur les enfants. La troisième section thématique met en évidence l'imbrication entre la violence domestique et les risques liés aux modalités de garde et de visite, elle explique dans quelle mesure la représentation des femmes comme hostiles, peu coopératives et aliénantes, souvent fondée sur des concepts pseudo-scientifiques, peut être utilisée pour minimiser les preuves de violence domestique dans les procédures civiles, et elle présente des mesures destinées à assurer la sécurité des femmes victimes et de leurs enfants. Dans cette section, le GREVIO recense aussi 12 actions transversales qui sont nécessaires pour continuer à améliorer la situation des victimes de violences domestiques en matière de garde et de visite. Certes, des progrès sont visibles au niveau national et les Parties sont de plus en plus nombreuses à reconnaître les effets de la violence domestique sur les enfants, mais il reste beaucoup à faire, comme le montrent certains rapports d'évaluation thématique récents du GREVIO.

La section thématique du quatrième rapport d'activité donne un aperçu des approches adoptées par les Parties à la Convention d'Istanbul concernant la répression de la violence sexuelle, y compris le viol. Ainsi que le souligne Iris Luarasi, Présidente du GREVIO de 2021 à 2023, dans son avant-propos<sup>3</sup>, le GREVIO a observé une tendance prometteuse qui résulte souvent de la ratification et de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul : l'abandon, par les Parties, d'une définition juridique de la violence sexuelle fondée sur le recours à la force ou à la contrainte, au profit d'une définition consistant à ériger en infraction pénale tous les actes sexuels non consentis, comme l'exige l'article 36 de la convention. La quatrième section thématique analyse les différentes approches adoptées pour conférer le caractère d'infraction pénale à la violence sexuelle et au viol, et décrit leurs caractéristiques. Il est essentiel de veiller à ce que le système de justice pénale tienne compte des expériences vécues. À cet égard, le législateur, le ministère public et les autorités judiciaires devraient reconnaître la grande diversité des réactions comportementales des victimes de violences sexuelles et de viols, y compris des réactions comme l'immobilité tonique (« freezing »). La section thématique présente aussi les pratiques prometteuses observées par le GREVIO, au cours de son travail de suivi, en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites pour violences sexuelles, et souligne le rôle essentiel des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles.

Dans le cinquième rapport d'activité du GREVIO, dont j'ai eu l'honneur de rédiger l'avant-propos, le thème traité est l'importance de l'appréciation et de la gestion des risques pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Les femmes et les filles étant touchées de manière disproportionnée par la violence fondée sur le genre (y compris les menaces à la vie et à l'intégrité physique et les meurtres liés au genre), les procédures d'appréciation et de gestion des risques constituent un élément essentiel de l'ensemble des mesures requises par la Convention d'Istanbul. Ces procédures jouent un rôle majeur dans la prévention de la violence à l'égard des

---

3. Iris Luarasi, Avant-propos du quatrième rapport général sur les activités du GREVIO, janvier à décembre 2022, page 6.



femmes et de leurs enfants et dans la sécurité de ces personnes. La section thématique explique les différentes approches adoptées par les Parties à la convention et recense les difficultés de mise en œuvre. Ces procédures devraient être complètes, fiables et constantes, faute de quoi les victimes pourraient se croire à tort en sécurité, ce qui les exposerait à un danger accru. De plus, la cinquième section thématique comporte une évaluation des outils d'appréciation des risques et souligne la nécessité de mettre en place un système permettant d'analyser toutes les affaires de meurtres ou de tentatives de meurtre de femmes fondés sur le genre, qui peut prendre la forme d'un mécanisme d'examen des homicides domestiques, par exemple.

Les sections thématiques des cinq rapports d'activité du GREVIO présentent un intérêt évident. Elles cristallisent les constatations faites par le GREVIO dans les différents pays et illustrent clairement, de manière concrète et réaliste, l'objet de la Convention d'Istanbul et ce que le GREVIO attend des Parties. L'étude des thèmes susmentionnés peut aider les autorités nationales et d'autres acteurs à mieux comprendre comment mettre en œuvre les dispositions de la convention. En outre, les sections thématiques donnent de précieuses orientations concernant des questions très actuelles, analysent des notions complexes et présentent des pratiques nationales dont d'autres pays pourraient s'inspirer utilement. Aucun des thèmes traités n'a perdu de sa pertinence. Ce qui ressort le plus souvent de ces analyses, c'est la nécessité d'intensifier les efforts pour reconnaître véritablement le lien structurel qui unit l'inégalité entre les femmes et les hommes et la violence à l'égard des femmes, ainsi que de prendre davantage de mesures sur le plan politique. De fait, une volonté politique constante est indispensable pour atteindre des niveaux satisfaisants de mise en œuvre de la convention.

Les 10 années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul ont été marquées à la fois par des réalisations et par des lacunes persistantes. Les études thématiques rassemblées dans la présente publication mettent en évidence des progrès importants, qui méritent d'être salués. Ce qui ressort en effet, c'est que la convention apporte de réels changements. Le GREVIO a déjà publié 36 rapports d'évaluation de référence et huit rapports d'évaluation thématique, qui donnent à chaque Partie des orientations adaptées à sa situation pour l'aider à mettre pleinement en œuvre les dispositions de la convention.

Dans un contexte international où les droits fondamentaux des femmes sont mis à rude épreuve - quand ils ne sont pas bafoués - et dans un climat général où l'absence d'information, voire la désinformation délibérée, est tolérée, et même soutenue par certains, mes collègues du GREVIO et moi-même continuerons à donner toutes les précisions nécessaires sur les dispositions de la convention. Avec plus de persévérance que jamais, nous accompagnerons les Parties dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, processus qui permettra aussi de rendre la société meilleure et plus juste pour toutes et tous.

Je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à cette publication et j'espère que l'expérience acquise par le GREVIO ces 10 dernières années et les résultats de ses travaux, présentés dans les sections thématiques, se révéleront utiles.



## Introduction

Cette compilation présente les cinq sections thématiques extraites de chacun des rapports d'activités généraux publiés à ce jour par le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO). Chaque section thématique aborde un thème différent, offrant des réflexions essentielles sur 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, également connue sous le nom de Convention d'Istanbul, comme en témoignent les activités de suivi du GREVIO.

Le premier rapport général sur les activités du GREVIO a été présenté quatre ans après le début de ses activités en tant qu'organe de suivi. C'est pourquoi la toute première section thématique propose des réflexions sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la convention depuis son entrée en vigueur le 1er août 2014. Depuis lors, le GREVIO a publié chaque année ses rapports généraux sur ses activités, mettant en lumière des thèmes aussi variés que le rôle des services de soutien spécialisés pour les femmes dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes avant, pendant et après la pandémie de Covid-19, la nature complexe des décisions de droit de la famille sur la garde des enfants et les droits de visite après la violence domestique, les approches adoptées pour la pénalisation et la poursuite des violences sexuelles, y compris le viol, et enfin, le rôle et l'importance de l'évaluation et de la gestion des risques dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Avec ces sections thématiques respectives, le GREVIO met l'accent sur des thèmes spécifiques d'une importance cruciale dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Elles mettent en évidence les progrès importants réalisés par les différentes Parties à la convention dans le traitement de ces thèmes et démontrent comment ils s'articulent avec d'autres dispositions cruciales du traité. Dans le même temps, ils montrent clairement où les efforts de mise en œuvre font défaut. Ensemble, ils démontrent les interconnexions entre les différentes dispositions de la Convention d'Istanbul et offrent des orientations qui vont au-delà des rapports d'évaluation par pays du GREVIO. Une lecture d'ensemble des cinq sections permet de comprendre concrètement la nécessité d'élaborer des politiques globales et holistiques sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, l'une des prémisses de la Convention d'Istanbul.

Préparée pour être publiée dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, cette compilation contribue à une compréhension comparative au niveau de la mise en œuvre des dispositions critiques de la Convention d'Istanbul, comme le révèlent les rapports d'évaluation de base du GREVIO sur 36 Parties à ce jour. Alors que le GREVIO poursuivra ses évaluations de référence là où elles sont en cours, il a déjà entamé son premier cycle d'évaluation thématique, axé sur le thème « Etablir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice ». Les prochaines sections thématiques offriront donc un condensé des résultats et des réflexions issus des deux procédures d'évaluation.



## Premières tendances et difficultés se dégagant du suivi par pays

---

### Section thématique n°1 extraite du premier rapport général du GREVIO sur ses activités couvrant la période de juin 2015 à mai 2019

1. Au cours de la période considérée, le GREVIO a publié ses premières rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie, l'Autriche, le Danemark, Monaco, le Monténégro, le Portugal, la Suède et la Türkiye. Des évaluations ont aussi été réalisées sur place en Finlande, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Serbie. Comme indiqué ci-dessus, les rapports d'évaluation évaluent la mise en œuvre de la convention par les Parties en examinant le cadre normatif ainsi que les politiques et pratiques des États. Le corpus croissant de rapports d'évaluation indique que la convention a déjà eu un impact tangible et positif. Elle a, d'une part, propulsé la violence fondée sur le genre au centre des débats publics et permis de sensibiliser davantage les victimes et la société à la nécessité urgente de la combattre. Elle a aussi donné lieu à l'adoption de normes législatives et politiques plus élevées au niveau national dans un certain nombre de pays. En outre, il ressort clairement des visites d'évaluation sur place que la convention est extrêmement bien perçue par les organisations de femmes, les associations de victimes et les autorités étatiques. Elle est considérée comme un symbole qui apporte les éclaircissements tant attendus sur les mesures législatives et pratiques requises pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger les victimes et poursuivre les auteurs.

2. D'autre part, il ressort aussi du corpus de rapports d'évaluation que l'attribution insuffisante de ressources, l'absence d'approche coordonnée et systématique ainsi que la diffusion intentionnelle d'idées fausses mais tenaces sur la convention continuent de faire obstacle à sa pleine intégration et à sa mise en œuvre effective dans les Parties.

### **Lacunes et difficultés concernant la mise en œuvre des dispositions de la convention**

3. Dans des pays tels que l'Albanie<sup>4</sup>, le Danemark<sup>5</sup> et la Finlande<sup>6</sup>, le GREVIO a critiqué l'approche non sensible à la dimension de genre des dispositions juridiques et des documents stratégiques qui portent sur la violence domestique. Alors qu'à l'article 3, la convention prévoit une définition de la violence domestique qui est neutre du point de vue du genre, qui englobe les victimes et les auteurs des deux sexes, elle énonce aussi très clairement que la violence domestique affecte les femmes de manière disproportionnée et qu'il s'agit donc d'une forme de violence clairement fondée sur le genre. L'approche non sensible à la dimension de genre qui est adoptée par les Parties ne tient pas compte des expériences spécifiques des femmes qui diffèrent considérablement de celles des hommes, ce qui ne permet pas de leur offrir une protection effective. Une telle approche conduit à prêter moins d'attention aux défis qui persistent en matière de sécurité des femmes et des enfants, principales victimes des actes de violence domestique commis par des auteurs de sexe masculin.

4. En outre, l'approche non sensible à la dimension de genre ne reconnaît pas la violence domestique comme un mécanisme social permettant de maintenir les femmes dans une position de subordination par rapport aux hommes, ce qui est contraire à l'accent fondamental que place la convention sur la nécessité d'adopter une approche globale ainsi que des politiques coordonnées pour lutter efficacement contre la violence à l'égard des femmes.

5. De surcroît, lorsque la violence domestique est définie et érigée en infraction pénale au niveau national, elle n'englobe malheureusement pas toujours toutes ses manifestations. Au Portugal<sup>7</sup> et en Autriche<sup>8</sup>, par exemple, les définitions de la violence domestique ne tenaient pas compte de la violence économique, comme le prévoit l'article 3b de la convention.

6. Une caractéristique commune supplémentaire a été observée : l'allocation de ressources humaines et financières insuffisantes pour la mise en œuvre des politiques intégrées, des mesures et des programmes visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la convention. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le soutien financier de l'État aux services de soutien spécialisés ainsi qu'aux ONG actives dans ce domaine aux niveaux national, régional et local,

4. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 8.

5. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 6.

6. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 4-5.

7. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 8.

8. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 8.

comme le prévoit l'article 8 de la convention. Le cas échéant, cela témoigne du peu d'engagement de l'État dans la mise en œuvre d'une approche globale et coordonnée de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Il faut donc traiter ce problème en priorité.

7. Nonobstant les initiatives positives prises dans les Parties (voir ci-dessous) pour élaborer des politiques intégrées de lutte contre la violence à l'égard des femmes au moyen de plans d'action nationaux, le GREVIO a noté que dans de nombreux cas les plans d'action nationaux se composent d'initiatives basées sur des projets. Ces initiatives étant limitées dans la durée, elles n'étaient pas propices à la mise en place d'une approche durable, globale et complète du problème et ne permettaient pas de garantir des politiques structurelles intégrées pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. De surcroît, les plans d'action nationaux ne tiennent pas toujours compte de toutes les formes de violence à l'égard des femmes ou accordent un degré de priorité plus élevé à certaines formes de violence. Ils proposent rarement un vaste ensemble de mesures sur plus d'une forme de violence. Cela se traduit par le cloisonnement des approches et empêche la mise en œuvre globale de la convention.

8. En vertu de l'article 7 de la convention, les Parties adoptent des politiques nationales globales et coordonnées incluant des mesures pour prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la convention, et mettent en œuvre ces politiques par le biais d'une coopération interinstitutionnelle effective (y compris les agences gouvernementales, les parlements au niveau national, régional et local, les institutions des droits humains et les organisations de la société civile). Par ailleurs, l'article 10 prévoit qu'un ou plusieurs organes officiels de coordination assurent la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de ces politiques. Pourtant, de nombreux organes nationaux de coordination ont un mandat limité et sont investis de pouvoirs insuffisants. D'autres ont du mal à réaliser leurs objectifs en raison de ressources financières et humaines insuffisantes. Par conséquent, le GREVIO a considéré que les mécanismes destinés à garantir la coordination effective des politiques intégrées, mesures et programmes auprès des parties intéressées ont tendance à ne pas être suffisamment solides. Dans ses rapports, le GREVIO a interprété ces dispositions de la convention et a précisé que le rôle d'un organe de coordination doit être confié à une ou plusieurs *entités pleinement institutionnalisées* avec des mandats, pouvoirs et compétences clairs, et que les ressources humaines et financières nécessaires doivent leur être allouées. Il a aussi expliqué qu'il était préférable que le suivi et l'évaluation des politiques soient confiés à un ou plusieurs organes distincts afin de garantir une évaluation objective.

9. Le GREVIO a plutôt constaté que les mécanismes mis en place dans les Parties concernées ne satisfont pas à ces normes. Dans les pays où les organes de coordination prennent la forme d'un comité ad hoc interministériel (par exemple l'Autriche<sup>9</sup> et le Danemark<sup>10</sup>), ces structures ne sont pas suffisamment institutionnalisées ; leurs mandats ne sont pas suffisamment clairs et elles ne disposent pas de ressources humaines et financières appropriées. En Albanie<sup>11</sup>, en revanche, alors que l'organe

9. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 34-39.

10. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 34-39.

11. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 33-36.



de coordination est une institution, son rôle purement consultatif et ses pouvoirs décisionnels insuffisants limitent sa capacité à exercer effectivement ses fonctions en tant qu'organe de coordination et sa capacité à susciter la mobilisation des organes de décision politiques. Le GREVIO a aussi constaté que les ONG concernées ne sont pas systématiquement associées à l'élaboration et à la coordination des politiques, contrairement aux dispositions de l'article 7, paragraphe 3, de la convention.

10. Les rapports du GREVIO ont aussi mis en évidence la collecte insuffisante de données par les autorités publiques. En vertu de l'article 11 de la convention, les Parties sont tenues de collecter des données statistiques ventilées, à intervalles réguliers, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention ; cela répond à plusieurs objectifs, notamment celui de garantir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques reposant sur une base factuelle. Le pouvoir judiciaire, la police, les services de protection sociale et les services de soins de santé doivent donc créer des systèmes de données qui vont au-delà des besoins internes de leurs agences/services respectifs et au minimum recueillir des données sur les victimes et les auteurs qui soient ventilées selon le sexe, l'âge, le type de violence, ainsi que la relation entre la victime et l'auteur et la localisation géographique. Les informations enregistrées devraient également porter sur les taux de condamnation des auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. En outre, les institutions chargées de traiter et de statuer sur les demandes d'asile doivent aussi recueillir des données sur l'octroi du statut de réfugié fondé sur une persécution liée au genre. Par ailleurs, les rapports du GREVIO ont souligné l'importance de collecter des données aux fins d'assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions de la convention : à titre d'exemple, des informations judiciaires sur les droits de garde et de visite des enfants témoins sont nécessaires pour apprécier dans quelle mesure les dispositions visées à l'article 31 sont prises en considération lors de la détermination des droits de garde et de visite.

11. Un nombre croissant des Parties mettent en place des systèmes permettant de ventiler les données par type de violence, sexe, âge et relation entre l'auteur de l'infraction et la victime. Cependant, ils sont peu nombreux à collecter des données ventilées en fonction de l'ensemble des catégories mentionnées dans le précédent paragraphe, ce qui ne permet pas de se faire une idée générale de la situation. En outre, les systèmes de collecte de données varient souvent d'un organe public à l'autre et ne sont pas harmonisés, ce qui empêche de suivre le flux des affaires, surtout dans le secteur de la justice pénale. Par ailleurs, aucune Partie n'a mis en place de système de collecte des données permettant d'enregistrer l'octroi du statut de réfugié fondé sur la persécution liée au genre.

12. Les données collectées par les Parties font apparaître un nombre préoccupant d'actes de violence ayant entraîné la mort d'une femme. Lorsque les autorités savaient que les femmes étaient exposées à la violence, de telles issues fatales posent la question de savoir si les homicides auraient pu être évités si des mesures de protection appropriées, immédiates et efficaces avaient été appliquées pour garantir la sécurité des femmes. Dans ses rapports<sup>12</sup>, le GREVIO a recommandé de procéder

---

12. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 205.

systématiquement à l'examen des homicides, dans l'optique de détecter d'éventuelles lacunes systémiques dans les mesures institutionnelles prises contre la violence.

13. Si des progrès ont été accomplis dans de nombreuses Parties (voir ci-dessous), néanmoins, le nombre de services de soutien spécialisés pour les victimes de violence à l'égard des femmes reste insuffisant et leur financement est extrêmement irrégulier. Dans des pays tels que l'Albanie<sup>13</sup>, le Danemark<sup>14</sup>, l'Autriche<sup>15</sup> et la Türkiye<sup>16</sup>, la couverture géographique des services de soutien spécialisés est également problématique, étant donné qu'il n'y a pas de services de soutien dans les zones rurales, ce qui conduit en pratique à exclure certaines parties de la population. Si les services de conseil et les refuges pour les victimes de violence domestique sont plus accessibles, les services de soutien spécialisés qui tiennent compte des différentes formes de violence sexuelle sont souvent insuffisants. Plusieurs pays, dont l'Albanie<sup>17</sup>, le Monténégro<sup>18</sup>, Monaco<sup>19</sup> et la Türkiye<sup>20</sup>, par exemple, n'ont pas mis en place de centre d'aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles, comme le prévoit l'article 25 de la convention. Le GREVIO a aussi constaté que les permanences téléphoniques mises en place en Albanie<sup>21</sup>, à Monaco<sup>22</sup>, au Portugal<sup>23</sup> et en Türkiye<sup>24</sup> ne répondaient pas aux normes prévues par la convention, notamment l'offre de conseils concernant toutes les formes de violence visées par la convention, la disponibilité 24 heures sur 24, la gratuité et la confidentialité, ou n'étaient pas pleinement opérationnelles. La permanence téléphonique au Portugal<sup>25</sup>, par exemple, ne s'adressait pas explicitement aux femmes victimes de différentes formes de violence, autres que la violence domestique, tandis que la permanence téléphonique établie à Monaco<sup>26</sup> n'était pas disponible 24 heures sur 24.

14. Des lacunes ont également été régulièrement relevées en ce qui concerne la protection offerte aux femmes victimes de violence domestique et à leurs enfants, y compris lors de la détermination des droits de garde et de visite, mais aussi en ce qui concerne l'interdiction de la médiation obligatoire dans les procédures civiles. Une de ces lacunes concerne la protection et le soutien des enfants témoins d'actes de violence commis au sein de la famille. En vertu de l'article 26 de la convention, les services qui viennent en aide aux victimes directes de violence domestique, de viol, de harcèlement sexuel ou d'autres formes de violence entrant dans le champ d'application de la convention, doivent aussi être en mesure de prendre en compte les besoins et les droits des enfants qui étaient présents (notamment des conseils psychologiques adaptés à l'âge des enfants). À titre d'exemple, dans son rapport

---

13. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 103.

14. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 114.

15. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 105.

16. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 144.

17. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 109.

18. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 135.

19. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 86.

20. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 186.

21. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 107.

22. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 82.

23. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 140.

24. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 181.

25. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 140-141.

26. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 82-85.



sur le Portugal<sup>27</sup>, le GREVIO a constaté que les politiques et mesures relatives aux enfants témoins se concentrent le plus souvent sur leurs droits procéduraux liés à leur participation à la procédure pénale (le fait de les entendre dans une pièce séparée) plutôt que sur le soutien et la protection auxquels ils peuvent prétendre en tant que victimes indirectes.

15. De même, des mesures insuffisantes pour garantir la sécurité des mères qui sont victimes de violence domestique et de leurs enfants lors de la détermination et de l'exercice des droits de garde et de visite des enfants ont été observées dans toutes les parties évaluées jusqu'à présent. Les États parties tendent à privilégier ce qui est présumé être l'intérêt supérieur de l'enfant, à savoir maintenir le contact avec les deux parents à tout prix, quand bien même l'enfant a été témoin de violences. L'exercice conjoint de l'autorité parentale est généralement maintenu, même en cas de condamnation pénale définitive pour un acte de violence commis contre l'autre parent; le retrait de l'autorité parentale du parent violent reste l'exception, malgré la persistance du danger pour la mère et l'enfant<sup>28</sup>.

16. En outre, des pratiques exigeant le recours à la médiation obligatoire dans les procédures civiles et les procédures de divorce concernant des questions de garde d'enfants ont également été signalées. En Türkiye<sup>29</sup>, par exemple, l'interdiction de la conciliation dans les affaires de différends familiaux et les procédures de divorce, en cas d'antécédents de violence domestique, n'est pas respectée. Au Danemark<sup>30</sup>, une médiation quasi-obligatoire entre les deux parents qui ne sont pas d'accord sur les modalités de garde et de visite est imposée par l'administration publique en vue de parvenir à une issue acceptable pour les deux parties. Si cette procédure n'est pas officiellement reconnue comme une médiation, il est rare que des entretiens individuels sur les modalités de garde soient accordés en pratique – même lorsque le parent a de bonnes raisons de vouloir éviter toute rencontre avec son ex-partenaire violent. Les parents qui ne participent pas à ces réunions risquent d'en subir les conséquences, et notamment d'être jugés incapables de s'occuper des enfants.

17. Une autre tendance a aussi été observée: l'absence de mise en œuvre adéquate des cadres juridiques prévoyant des mesures de protection et/ou des ordonnances de protection, ainsi que l'application insuffisante de ces ordonnances par les autorités compétentes. En vertu des articles 52 et 53 de la convention, les autorités compétentes ont le pouvoir d'ordonner des recours juridiques rapides pour protéger les personnes en danger. Ces mesures comprennent les ordonnances d'urgence d'interdiction contre les auteurs, ce qui permet de les éloigner du domicile, ainsi que les ordonnances d'injonction ou de protection pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention. Si les Parties offrent de plus en plus la possibilité aux victimes de se voir délivrer des ordonnances de protection

---

27. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 147-148.

28. L'importance de tenir compte de la violence entre partenaires intimes lors de la détermination des droits de garde concernant les enfants est au cœur de la déclaration conjointe faite le 31 mai 2019 par la plate-forme des Nations Unies et les mécanismes indépendants régionaux sur la violence à l'égard des femmes et les droits des femmes.

29. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphes 271-272.

30. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 183-186.

sous la forme d'une interdiction de contact ou d'une ordonnance d'éloignement, les régimes juridiques varient considérablement, tout comme leur niveau de mise en œuvre et leur application adéquate. En ce qui concerne les différents régimes juridiques, des exceptions aux ordonnances de protection sont prévues par la loi au Danemark<sup>31</sup>, en Suède<sup>32</sup> et en Finlande<sup>33</sup> pour permettre la communication d'informations sur les enfants et accorder des droits de visite. Ces exceptions sont critiquées par le GREVIO, étant donné que le but des ordonnances de protection est de garantir la sécurité de la victime. En ce qui concerne l'application des ordonnances de protection, elle est faible dans de nombreux pays car les agents des services répressifs et les acteurs judiciaires ne connaissent souvent pas suffisamment les effets positifs de ces ordonnances. Pour ce qui est des ordonnances de protection/d'urgence d'interdiction, très peu de pays contrôlent leur application via des moyens électroniques, ce qui se traduit par le fait que la plupart des services répressifs ont recours à des pratiques plus traditionnelles comme une augmentation du nombre de patrouilles de police à proximité des zones où l'ordonnance a été délivrée.

18. Le GREVIO a aussi identifié plusieurs lacunes dans la mise en œuvre non discriminatoire des dispositions de la convention (telle que prévue à l'article 4, paragraphe 3) et a remarqué l'absence de mesures effectives tenant compte des besoins des femmes appartenant à des groupes vulnérables. En effet, le GREVIO a souligné dans ses rapports d'évaluation que les femmes victimes de violence qui appartiennent à des groupes vulnérables (à savoir les femmes en situation de handicap, les femmes issues de minorités nationales, dont la communauté rom, les femmes LBT (lesbiennes, bisexuelles, transgenre), les femmes qui vivent dans des zones rurales, les femmes migrantes, demandeuses d'asile ou réfugiées, les femmes sans permis de résidence et les femmes en situation d'addiction) rencontrent souvent des obstacles spécifiques en ce qui concerne l'application de la convention et subissent une discrimination intersectionnelle dans leur accès à la protection et l'assistance. En Suède<sup>34</sup>, bien qu'une attention politique accrue soit accordée à la lutte contre la violence à l'égard des femmes, une telle politique ne concerne pas toujours systématiquement les groupes de femmes qui appartiennent à des minorités nationales et autres, comme les Sâmes, dont la situation, les choix de vie et le contexte culturel diffèrent considérablement de ceux des femmes de la majorité. À cela s'ajoute l'absence de recherches spécifiques sur l'étendue de la violence domestique ou sexuelle subie par ces groupes et le niveau général de méconnaissance des autorités des spécificités culturelles, contraintes et obstacles auxquels ces femmes sont confrontées lorsqu'elles demandent de l'aide. On trouve des préoccupations similaires dans les rapports sur la Turquie<sup>35</sup>, l'Autriche<sup>36</sup>, le Monténégro<sup>37</sup>, l'Albanie<sup>38</sup> concernant les femmes qui appartiennent à d'autres groupes vulnérables. En ce qui concerne plus spécifiquement la discrimination dans l'accès aux services de soutien,

31. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 210.

32. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 228.

33. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 224.

34. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 13-16.

35. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Turquie, paragraphes 15-22.

36. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 106.

37. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 18-20.

38. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 16-17.

la limitation des services de soutien pour les femmes qui n'ont pas de permis de résidence est un problème récurrent. Au Danemark<sup>39</sup> et en Suède<sup>40</sup>, par exemple, le soutien proposé à ces femmes est extrêmement limité, étant donné qu'elles ne peuvent pas accéder aux services sociaux généraux ni à aucun autre service de soutien, comme les refuges. L'accès aux refuges est également problématique pour les femmes en situation de handicap et les mères d'enfants en situation de handicap, comme en témoignent plusieurs rapports d'évaluation de référence du GREVIO.

19. En ce qui concerne l'asile, le GREVIO a systématiquement mis en évidence les difficultés rencontrées par les Parties pour garantir des procédures de détermination du droit d'asile et des structures d'accueil sensibles au genre. En vertu de l'article 60 de la convention, les procédures d'asile doivent permettre aux femmes victimes de persécution fondée sur le genre de présenter leur demande en connaissance de cause et dignement avec l'aide de gestionnaires de dossiers et d'interprètes de même sexe qui sont formés pour reconnaître les raisons précises qui amènent les femmes à fuir leur pays d'origine. Le GREVIO a noté que les femmes qui déposent des demandes d'asile sont souvent mal informées sur la procédure, leurs droits, l'aide dont elles peuvent bénéficier et comment faire aboutir leur demande. Selon les rapports du GREVIO, les préjugés culturels et sexistes sont toujours une réalité et il est nécessaire de former les gestionnaires de dossiers d'asile sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et la persécution fondée sur le genre. Si une aide juridique est proposée dans des pays tels que l'Autriche<sup>41</sup>, la Finlande<sup>42</sup> et la Suède<sup>43</sup>, les demandeuses d'asile ne savent souvent pas qu'elles ont la possibilité de demander l'assistance d'un avocat ou d'une avocate. En outre, en Finlande, la qualité de l'aide juridique proposée aux demandeuses d'asile est particulièrement problématique, de même que la capacité des avocats à s'occuper rapidement des affaires, du fait des procédures d'asile accélérées.

20. Bien que les Parties aient fait des efforts pour accueillir les demandeurs d'asile toujours plus nombreux, le GREVIO a néanmoins observé des difficultés pour proposer des structures d'accueil sensibles au genre. En effet, il n'existe pas toujours d'installations sanitaires ou d'hébergements réservés aux femmes, ce qui pose un problème de sécurité pour les femmes seules et pour les femmes et les filles qui voyagent avec leur famille. Cela s'est traduit par de nombreux cas de harcèlement sexuel et de violence physique et sexuelle, y compris des cas isolés de femmes tuées, en Suède par exemple.

### **Améliorations et pratiques utiles identifiées au cours de la procédure d'évaluation de référence**

21. En se basant sur les évaluations de référence achevées et celles en cours, il est possible d'identifier plusieurs pratiques utiles et/ou mesures prises par les Parties pour améliorer la mise en œuvre de la convention.

39. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 11.

40. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 16.

41. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 207.

42. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 251.

43. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 257.

22. L'une des mesures prises pour améliorer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul est l'incrimination de formes supplémentaires de violence à l'égard des femmes et l'introduction de nouvelles infractions pénales. Il importe de rappeler que la convention exige des Parties qu'elles érigent en infraction pénale certains comportements intentionnels qui constituent des violences à l'égard des femmes, et pas nécessairement qu'elles introduisent de nouvelles dispositions spécifiques pour les comportements en question. Lorsque les dispositions en vigueur au niveau national ne suffisent pas à couvrir les comportements prévus par la convention, de nouvelles infractions devraient être introduites dans le cadre juridique. L'harmonisation des droits internes dans ce domaine facilite l'action contre la criminalité au niveau national et international.

23. À la suite de la ratification de la convention, l'infraction de harcèlement a été introduite en Albanie<sup>44</sup>, au Portugal<sup>45</sup> et au Monténégro<sup>46</sup>. Une nouvelle infraction de mutilations génitales féminines est aussi entrée en vigueur au Portugal<sup>47</sup> et au Monténégro<sup>48</sup>, bien que le fait d'inciter ou de contraindre une fille ou une femme à subir des mutilations génitales féminines ou de servir d'intermédiaire à cette fin ne soit pas érigé en infraction pénale en vertu du code pénal monténégrin comme le prévoit la convention. En outre, l'infraction de mariage forcé a été introduite récemment au Portugal<sup>49</sup>, tandis que l'infraction de stérilisation forcée a été introduite au Monténégro<sup>50</sup>.

24. Le GREVIO a aussi salué, dans un nombre croissant de Parties, la modification des dispositions sur la violence sexuelle de sorte qu'elles ne reposent plus sur une approche fondée sur la contrainte mais sur une approche fondée sur le consentement. Ces modifications juridiques s'écartent des définitions auparavant plus étroites des infractions sexuelles qui nécessitaient de prouver l'usage de la force ou de menaces par l'auteur de l'infraction. En vertu de l'article 36 de la convention, l'élément central qui définit la violence sexuelle est l'absence de consentement donné volontairement par la victime; l'article 36 n'exige donc pas d'apporter la preuve de l'usage de la force ou de menaces par l'auteur de l'infraction, ni la preuve de la résistance physique ou verbale de la victime. Cette position est conforme à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *M.C. c. Bulgarie*, qui fait référence, dans lequel il est indiqué que :

25. «[T]oute approche rigide de la répression des infractions à caractère sexuel, qui consisterait par exemple à exiger dans tous les cas la preuve qu'il y a eu résistance physique, risque d'aboutir à l'impunité des auteurs de certains types de viol et par conséquent de compromettre la protection effective de l'autonomie sexuelle de l'individu»<sup>51</sup>.

44. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 129.

45. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 170.

46. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 170.

47. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 170.

48. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 170.

49. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphes 170-171.

50. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 7.

51. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire *M.C.c. Bulgarie* (no. 39272/98), 4 décembre 2003, paragraphe 166

26. En outre, en vertu de l'article 36, paragraphe 2, la poursuite des infractions à caractère sexuel doit se fonder sur une évaluation contextuelle des preuves afin de déterminer, au cas par cas, si la victime a, ou n'a pas, librement consenti à l'acte sexuel. Une telle évaluation doit tenir compte de toute la série de réactions comportementales à la violence sexuelle et au viol que la victime peut adopter.

27. La Suède est un exemple de bonne pratique particulièrement pertinent<sup>52</sup>. En modifiant récemment son code pénal, la Suède a abandonné une approche exigeant l'usage de la force ou de menaces ou l'exploitation d'une situation de vulnérabilité de la victime en tant qu'éléments constitutifs de l'infraction de viol et de violences sexuelles, au profit d'une approche « seul oui veut dire oui », qui érige en infraction pénale tous les actes sexuels non consentis. Plus précisément, la Suède a introduit deux nouvelles infractions, le « viol par négligence » et l'« abus sexuel par négligence » qui visent à établir la responsabilité pénale de l'auteur lorsque des rapports ou des actes sexuels sont entrepris sans vérification raisonnable du consentement de la victime. Grâce à ces modifications, la passivité ne peut pas en soi être considérée comme un signe de participation volontaire. Ces modifications permettent à la Suède de se conformer pleinement à l'article 36 de la convention et représentent une bonne pratique qui devrait ouvrir la voie à des réformes similaires dans d'autres pays. L'Autriche<sup>53</sup>, le Portugal<sup>54</sup> et le Monténégro<sup>55</sup> ont également adopté de nouvelles lois pour ériger en infraction pénale les actes sexuels non consentis et s'écarter de précédentes définitions plus étroites des infractions sexuelles qui exigeaient de prouver l'usage de la force ou de menaces par l'auteur de l'infraction. Cependant, il faudrait prendre des mesures supplémentaires pour mettre la législation en totale conformité avec la convention. Plus spécifiquement, l'Autriche<sup>56</sup> a une disposition qui incrimine le viol, qui requiert le recours à la force, la privation de liberté ou une menace d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique, ainsi qu'une disposition sur l'infraction distincte d'« atteinte à l'intégrité sexuelle ». Cette nouvelle disposition englobe les rapports sexuels et les comportements équivalents qui ont lieu « contre la volonté d'autrui », « dans une situation de contrainte » ou « à la suite d'un acte d'intimidation ». Si cela représente un pas dans la bonne direction, cette disposition pourrait empêcher d'engager des poursuites dans les cas où la victime reste passive et ne s'est pas opposée verbalement ou autrement, et par conséquent ne permet pas de mettre les dispositions en conformité avec la convention. Le Portugal a aussi<sup>57</sup> modifié ses dispositions pénales sur la contrainte sexuelle et le viol pour qu'elles englobent les actes sexuels commis sans recourir à la violence ni à la menace et sans mettre la victime hors d'état de résister. Néanmoins, le GREVIO a noté dans son rapport que la formulation employée pour qualifier ces infractions sexuelles (le terme « contrainte ») n'était pas suffisante pour rompre avec la pratique de longue date des tribunaux portugais qui consiste à exiger la preuve de la résistance de la victime pour pouvoir condamner l'auteur.

---

52. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 181-183.

53. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 140.

54. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 173.

55. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 179.

56. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 140.

57. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 173.

28. Comme indiqué plus tôt, l'article 7 de la convention demande aux Parties d'adopter des politiques globales et coordonnées, comprenant de multiples mesures à prendre par différents acteurs et qui, rassemblées, offrent une réponse globale à la violence à l'égard des femmes. De nombreuses Parties élaborent avec succès des plans d'action nationaux (PAN) et des politiques publiques qui tiennent compte d'un plus grand nombre de formes de violence à l'égard des femmes. Au Portugal<sup>58</sup>, par exemple, trois PAN consécutifs sur les mutilations génitales féminines (2007 – 2017) ont été adoptés et mis en œuvre, tandis que la Türkiye<sup>59</sup> a adopté un projet de stratégie nationale et de plan d'action sur la lutte contre les mariages précoces et les mariages forcés (2019-2023). Le Danemark<sup>60</sup> met en œuvre depuis 2014 les PAN et les stratégies sur la violence domestique, les conflits liés à l'honneur, le harcèlement et le viol, tandis que l'Autriche<sup>61</sup> a adopté un PAN sur la protection des femmes contre la violence (2014-2016) et un PAN sur la prévention de la violence dans les écoles (2014-2016). Toutefois, le GREVIO a aussi pris note, dans ses rapports, des limites que présentent les approches actuelles en ce qui concerne les PAN (voir section ci-dessus).

29. En vertu de l'article 15 de la convention, les Parties sont tenues de veiller à ce qu'une formation initiale et continue systématique soit dispensée aux professionnels concernés ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence à l'égard des femmes. En Autriche, la violence domestique, y compris sa dimension fondée sur le genre, est incluse dans la formation initiale de base de deux ans des policiers. Au Danemark, le GREVIO a souligné que les professionnels qui travaillent dans les services de soutien spécialisés (des refuges, des programmes pour les auteurs de violences, et des services de soutien pour les victimes de violences sexuelles) sont particulièrement bien formés et ont atteint un haut niveau d'expertise qui garantit le respect des droits et des besoins des victimes et des auteurs. En vue de garantir la formation continue des professionnels, plusieurs Parties ont adopté des lois qui instaurent une formation obligatoire. À Monaco, une disposition juridique (à savoir la loi n° 382) prévoit l'organisation d'une formation régulière pour les professionnels ayant affaire aux victimes de violences. Pour mettre en œuvre cette disposition, une consultation a été organisée entre des représentants du ministère de la Santé et des Affaires sociales, de la police, de la justice, des pompiers et de l'unique hôpital public. Cette consultation a abouti à la création de nouveaux modules d'enseignement sur l'aide aux victimes, ce qui témoigne d'une approche interinstitutionnelle. La loi turque n° 6284 introduit une formation obligatoire pour les professionnels en contact avec des victimes. L'organe de coordination turc, qui a dirigé les efforts pour systématiser les formations, est chargé d'assurer une formation continue sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la violence à l'égard des femmes à divers employés de l'État. Toutefois, certains obstacles subsistent en ce qui concerne l'efficacité des formations en Türkiye, comme l'absence de procédure et de mécanismes de suivi permettant de garantir la continuité de ces formations. En Suède, le GREVIO a noté avec satisfaction qu'à compter de l'année universitaire 2018-2019, à la suite de la modification de l'ordonnance sur

58. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 26.

59. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 44.

60. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 16.

61. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 16.

l'enseignement supérieur, la violence des hommes à l'égard des femmes est devenue une matière obligatoire pour les étudiants dans divers domaines d'études.

30. La convention demande aux Parties de fournir des services de soutien aux victimes de violence à l'égard des femmes sous la forme de services de soutien généraux et spécialisés, y compris des refuges et des permanences téléphoniques. Si les services de soutien généraux proposent une aide sur le long terme dans plusieurs domaines et ne s'adressent pas spécifiquement aux victimes de violence à l'égard des femmes, les services de soutien spécialisés proposent une aide qui est adaptée aux besoins spécifiques et immédiats de ces victimes. Malgré la pénurie constante de services de soutien spécialisés pour les victimes de violence à l'égard des femmes décrite à la section I de ce chapitre, à la suite de la ratification de la convention par les Parties, une augmentation du nombre de structures de soutien pour les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, ou l'amélioration des structures existantes, en particulier celles dirigées par des ONG de droits des femmes, a été relevée. À titre d'exemple, le Portugal<sup>62</sup> s'est efforcé de proposer une aide supplémentaire à des groupes vulnérables spécifiques en ouvrant un nouveau refuge pour les femmes victimes de violence domestique qui appartiennent à la communauté LGBTI. Le Monténégro<sup>63</sup>, quant à lui, a décidé de remédier à la pénurie actuelle de refuges dans la partie nord du pays et de financer, sur ce territoire, un refuge agréé et dirigé par une ONG pour les victimes de violence domestique. Par ailleurs, le GREVIO a enregistré une augmentation importante du nombre de refuges en Türkiye<sup>64</sup> pour les victimes de violence à l'égard des femmes.

31. Certaines Parties telles que l'Albanie<sup>65</sup> ont augmenté les fonds alloués aux services de soutien et aux refuges qui viennent en aide aux victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique. La Finlande<sup>66</sup>, en particulier, a considérablement augmenté le financement alloué aux refuges pour offrir des services de meilleure qualité, notamment dans les zones isolées du pays. En outre, la législation a été modifiée pour que le financement des refuges ne dépende plus des budgets des municipalités ; les crédits sont désormais alloués à l'avance par le gouvernement central, pour une durée de douze mois, indépendamment de l'utilisation du service. La nouvelle méthode de financement offre une meilleure stabilité financière grâce à l'allocation d'une somme forfaitaire annuelle en remplacement du financement par personne.

32. En ce qui concerne le viol et la violence sexuelle, l'article 25 de la Convention d'Istanbul exige des Parties qu'ils adoptent une réponse globale et fassent preuve de sensibilité en mettant en place des services de soutien spécialisés, dont des centres d'aide d'urgence pour victimes de viols, qui offrent une aide durable sous forme de conseils et de thérapies, et des centres d'accueil pour victimes de violences sexuelles, qui dispensent des soins médicaux immédiats et des examens médicolégaux et interviennent en situation de crise. Conformément à cette disposition, des services de soutien pour les victimes de violences sexuelles ont été établis ou leur

---

62. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 133.

63. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 129.

64. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 169.

65. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 24.

66. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphes 112-115.



nombre a augmenté dans plusieurs pays, y compris au Portugal<sup>67</sup> et en Autriche<sup>68</sup>. En outre, la nécessité de disposer de centres d'accueil offrant un service de qualité pour les victimes de violences sexuelles est de plus en plus reconnue. La Finlande, par exemple, a mis en place un centre d'accueil pour victimes de violences sexuelles dans sa capitale et lance le déploiement de centres de ce type, accompagnés de centres de soutien satellites dans chaque province pour combler les lacunes existantes en matière de prestation de services pour les victimes de viols et de violences sexuelles. Au Danemark, dix centres pour victimes de viols et de violences sexuelles ont été établis. Ils sont situés dans des hôpitaux et dispensent des soins médicaux et des examens médico-légaux à des femmes et des filles âgées de plus de 15 ans. Les victimes peuvent être hospitalisées ou recevoir des soins ambulatoires. Ces centres, qui proposent un service très professionnel, apportent une assistance cruciale aux victimes de violences sexuelles indépendamment de leur volonté de signaler l'acte de violence aux services répressifs. En Türkiye, le GREVIO a salué la création de 31 centres de suivi des enfants qui sont des unités hospitalières spécialisées dans le soutien aux enfants victimes de violence sexuelle et/ou de mariage forcé. Les autorités turques envisagent de s'inspirer du modèle des centres de suivi des enfants pour créer des centres d'aide d'urgence aux victimes adultes de violences sexuelles ou de viols répondant aux exigences de l'article 25 de la convention. Dans ses derniers commentaires sur le rapport d'évaluation de référence du GREVIO, le Gouvernement autrichien a reconnu la nécessité de renforcer les services de conseil spécifiques pour les victimes de violences sexuelles et a fait part de son intention de poursuivre ses efforts pour en améliorer la disponibilité<sup>69</sup>.

33. Nonobstant les préoccupations susmentionnées, le fait que certaines Parties aient établi de nouvelles permanences téléphoniques devrait être accueilli comme un développement positif en soi. Le Monténégro<sup>70</sup> a mis en place une permanence téléphonique nationale unique pour les femmes et les enfants victimes de violence domestique, qui est gratuite et disponible 24 heures sur 24, bien qu'elle ne s'adresse pas à toutes les victimes de violence à l'égard des femmes. L'Albanie<sup>71</sup>, par le biais d'un accord conclu entre le gouvernement et une ONG féministe, a aussi mis en place une permanence téléphonique pour les femmes en 2016. La Finlande<sup>72</sup> a créé sa permanence téléphonique Nollalinja en 2016 à la suite de l'entrée en vigueur de la convention. Il est important de rappeler que Monaco a lancé une permanence téléphonique anonyme et gratuite<sup>73</sup> pour les victimes de violence domestique.

34. Le fait que plusieurs Parties aient inclus la persécution fondée sur le genre comme motif de reconnaissance du statut de réfugié dans la législation relative à l'asile est aussi un résultat concret de l'application de la Convention d'Istanbul. En effet, l'une des caractéristiques novatrices de la convention est qu'elle se démarque de l'aveuglement sexiste qui a souvent caractérisé l'application de la Convention

67. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 142.

68. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 100.

69. Voir Commentaires de l'Autriche sur le rapport d'évaluation de référence du GREVIO.

70. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 132.

71. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 107.

72. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 118.

73. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 82.



des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés (la Convention de 1951). Plus spécifiquement, l'article 60 de la convention exige des Parties qu'elles fassent en sorte que la violence fondée sur le genre puisse être reconnue comme une forme de persécution au moment d'accorder le statut de réfugié ou une protection internationale subsidiaire. Les Parties devraient donc reconnaître que le viol et d'autres formes de violence liées au genre, telles que les mutilations génitales féminines, la violence liée aux dots, la violence domestique ou la traite, sont des actes qui ont été utilisés comme moyens de persécution, qu'ils soient commis par des acteurs étatiques ou non étatiques. L'article 60, paragraphe 2, exige des Parties de veiller à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention de 1951.

35. La reconnaissance officielle des expériences spécifiques vécues par les femmes réfugiées gagne du terrain dans les législations relatives à l'asile des Parties. La Suède<sup>74</sup> et la Finlande<sup>75</sup>, notamment, ont étendu les motifs sur la base desquels le statut de réfugié peut être accordé en englobant la persécution fondée sur le genre et l'orientation sexuelle, tandis que la législation monténégrine<sup>76</sup> considère désormais explicitement les « actes de persécution spécifiquement liés au sexe » comme une forme de persécution au sens de la Convention de 1951, ce qui permet aux demandeuses d'asile ayant subi certaines formes de violence fondée sur le genre de déposer une demande d'asile sur la base de leur appartenance à un groupe social particulier. Cela facilitera considérablement la mise en œuvre de l'article 60 de la convention ; cela permettra en outre de former de manière plus systématique les gestionnaires de dossiers d'asile et de collecter des données sur le nombre de demandes acceptées compte tenu du genre.

## **Promouvoir la Convention d'Istanbul et mobiliser les soutiens face aux attaques contre les droits des femmes**

36. Comme indiqué plus haut dans ce rapport, la convention est largement reconnue comme l'instrument juridique le plus ambitieux en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes ; des prix nationaux et internationaux lui ont été décernés pour son approche globale et ses dispositions et sa vision novatrices. La convention est aujourd'hui une source d'inspiration et de changement pour les législations et les pratiques des Parties (voir la section ci-dessus) ; toutefois, à de nombreux égards, elle est également victime de son propre succès et fait l'objet de critiques virulentes, d'interprétations erronées et, dans certains cas, de déformations flagrantes de ses principes fondamentaux. En particulier, une opposition très active à la convention s'est manifestée ces dernières années dans certains pays, dans lesquels des partis politiques, des institutions religieuses et des groupes ultraconservateurs ont lancé un mouvement hostile en s'appuyant sur une fausse représentation de la convention. Dans un contexte de régression générale dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes et des droits des femmes dans le monde, caractérisé notamment par un recul en matière de santé et de droits génésiques et par

74. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 254-255.

75. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 248.

76. Voir Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 256.

des coupes dans les fonds versés aux ONG de défense des droits des femmes et aux structures d'assistance aux femmes, ce mouvement cherche à faire de la convention un bouc émissaire, l'accusant sans fondement de poursuivre de prétendus objectifs secrets. Détournant l'attention du phénomène de la violence à l'égard des femmes, de ses causes profondes et des moyens de le combattre, ce discours a reçu un certain soutien qui, dans certains cas, a entraîné un report ou un rejet de la ratification de la convention à la suite de débats politiques internes<sup>77</sup>.

37. Parmi les objections qui ont été soulevées contre la convention, on peut citer que la notion de « genre » serait étrangère à de nombreux systèmes juridiques et donc incompatible avec les normes juridiques nationales, que la convention viserait à la reconnaissance d'un troisième genre ou à la légalisation du mariage homosexuel, qu'elle remettrait en cause les rôles traditionnellement dévolus aux femmes et aux hommes, rôles qui seraient positifs pour la famille et la vie en société, faisant ainsi peser une menace directe sur l'institution familiale et la société, et qu'elle se préoccuperait principalement des femmes, sans que cela soit justifié.

38. Le GREVIO a répondu à toutes ces objections en démystifiant les mythes et les idées fausses sur la convention avec des messages très clairs et en s'exprimant lui aussi très activement (voir la brochure et les autres mesures prises, décrites ci-dessous). Il a souligné que la convention n'exige pas que les législations nationales soient modifiées de façon à intégrer le mot « genre » : elle emploie ce mot pour expliquer l'objectif des mesures qu'elle demande aux Parties d'adopter et de mettre en œuvre. Il a également expliqué que ce mot n'est pas destiné à remplacer le mot « sexe » dans sa définition biologique, ni les mots « homme » et « femme » : son emploi vise à souligner à quel point les inégalités, les stéréotypes et, en conséquence, la violence ne se fondent pas sur des différences biologiques mais plutôt sur des mentalités et sur une perception des rôles que les femmes et les hommes jouent et devraient jouer dans la société, c'est-à-dire sur des rôles stéréotypés. Définir le mot « genre » aide aussi à comprendre la définition de la « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre », qui désigne toute violence dirigée contre une femme parce qu'elle est une femme, ou qui touche les femmes de manière disproportionnée.

39. En ce qui concerne la position de la convention au sujet de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle et de la reconnaissance des couples de même sexe, le GREVIO a indiqué que la convention ne définit nullement de nouvelles normes à cet égard. Elle énonce simplement le principe de non-discrimination, dans l'application de ses dispositions, pour des motifs figurant dans une liste non limitative, parmi lesquels l'identité de genre et l'orientation sexuelle. En outre, ses dispositions relatives à la protection contre la violence domestique s'appliquent aux couples légalement mariés, mais aussi à tous les partenaires, mariés ou non, du même sexe ou de sexes différents.

---

77. La procédure de ratification a récemment été suspendue en Bulgarie et en Slovaquie. En Bulgarie, la suspension fait suite à la décision de la Cour constitutionnelle (*Решение № 13, 27 юли 2018 г*) constatant une contradiction entre la Convention d'Istanbul et la Constitution de la Bulgarie. En Slovaquie, le 29 mars 2019, le Conseil national s'est prononcé par une large majorité contre la ratification de la Convention d'Istanbul et a demandé au gouvernement de mettre fin à la procédure de ratification.

40. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle la convention ferait peser une menace sur les familles et les sociétés traditionnelles, le GREVIO a souligné que la convention ne régleme nte pas la vie de famille ni les structures familiales et ne pro-met pas un type particulier d'institution ou d'organisation familiale ; elle demande simplement aux gouvernements d'assurer la sécurité des victimes qui sont en danger à la maison ou qui sont menacées par leur conjoint, leur partenaire ou des membres de leur famille. En outre, son appel à éliminer les stéréotypes de genre ne revient pas à imposer des choix de vie aux femmes ni aux hommes. Il n'implique pas davantage de renier toutes les traditions et coutumes. Les traditions que la convention conteste sont celles qui revêtent un caractère discriminatoire, qui enferment les femmes et les hommes dans des rôles stéréotypés limitant leur épanouissement et leurs possibilités de vie, qui justifient le patriarcat et les attitudes sexistes faisant obstacle à l'égalité entre les femmes et les hommes, et qui sont préjudiciables aux femmes et les mettent en danger. Enfin, en ce qui concerne les critiques selon lesquelles la convention se concentrerait de manière injustifiée sur les femmes, le GREVIO a expliqué que la convention s'applique principalement aux femmes parce qu'elle vise des formes de violence qui ne peuvent toucher que les femmes ou qui touchent les femmes beaucoup plus souvent que les hommes. Ces formes de violence sont la conséquence d'un rapport de force inégal entre les femmes et les hommes et d'une discrimination envers les femmes. Cependant, la convention et le GREVIO reconnaissent que certaines formes de violence couvertes par la convention, telles que la violence domestique, le viol et le mariage forcé, touchent aussi les hommes, mais plus rarement et souvent dans des formes moins graves. C'est pourquoi la convention encourage les Parties à appliquer ses dispositions à toutes les victimes de violence domestique, y compris les hommes, les enfants et les personnes âgées.

41. Les membres du GREVIO et du Comité des Parties sont intervenus activement, lors de manifestations publiques, pour contrer les campagnes de désinformation visant la convention. Le 30 novembre 2018, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a organisé une table ronde avec des ONG des pays d'Europe de l'Est. Cette rencontre a permis aux participants de faire le point sur les problèmes rencontrés dans la rati-fication et la mise en œuvre de la convention ainsi que de définir des stratégies pour contrer les idées fausses. La rapporteure de l'APCE pour le rapport « La Convention d'Istanbul sur la violence à l'égard des femmes : réalisations et défis »<sup>78</sup> a rappelé, lors de la table ronde, que les parlementaires et les responsables politiques se doivent de promouvoir activement la valeur ajoutée de la convention et la défendre contre les attaques. En outre, le GREVIO s'est associé à d'autres organes conventionnels inter-nationaux et régionaux relatifs aux droits des femmes et a publié un communiqué de presse en mars 2019, se joignant au Secrétaire Général des Nations Unies dans son appel à redoubler d'efforts pour lutter contre les attaques visant les droits des femmes dans toutes les régions du monde<sup>79</sup>.

42. Le GREVIO a également publié une brochure intitulée « Questions et réponses sur la Convention d'Istanbul », en 28 langues ; la brochure présente des arguments (voir ci-dessus) pour redresser les contrevérités qui circulent sur la convention et

---

78. Voir [Doc 14908](#) du 8 juin 2019.

79. Voir : *Joint statement: Independent women human rights mechanisms are part of the solution to "push back the pushbacks and keep pushing back"* (anglais uniquement).

insiste sur l'objectif véritable de la convention : prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes grâce à une action collective.

43. En outre, le GREVIO recueille des informations, notamment par l'intermédiaire d'ONG nationales et internationales, dans tous les pays dans lesquels la convention et les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes subissent des attaques ; il travaille avec les gouvernements, les parlementaires et la société civile pour combattre ces tendances. Le Comité des Parties et le GREVIO suivent régulièrement l'évolution des débats autour des réactions hostiles à la convention en vue d'évaluer le besoin d'une éventuelle intervention de leur part pour dissiper les idées fausses et communiquer les informations nécessaires sur le sujet. En outre, le GREVIO entretient une collaboration toujours plus étroite avec des partenaires régionaux et internationaux pour maintenir l'égalité entre les femmes et les hommes et la ratification de la convention parmi les priorités politiques.

44. Enfin, les Parties dans lesquelles l'adhésion à la convention a eu des effets positifs ou qui ont été évalués par le GREVIO ont été invitées à prendre position plus activement en faveur de la convention et d'illustrer par des faits et des résultats concrets l'utilité de la convention et les changements qu'elle peut apporter sur le terrain. Par la suite, de nombreux parlementaires et représentants nationaux ont dénoncé la propagation de fausses conceptions sur la convention. Dans le même ordre d'idées, lorsque le gouvernement de la Pologne, au moment de la ratification de la convention, a émis une déclaration selon laquelle la République de Pologne appliquerait la convention conformément aux principes et aux dispositions de sa Constitution, plusieurs Parties ont formulé des objections formelles à cette déclaration. Les objections ont été soulevées au motif qu'en se référant aux principes et dispositions de la Constitution polonaise, la déclaration revenait à établir une réserve de portée générale et indéterminée ne définissant pas clairement dans quelle mesure la Partie réservataire acceptait les obligations liées à la convention, et par ailleurs incompatible avec l'objet et le but de la convention.

45. Des actions collectives ont été organisées pour rappeler la portée et l'importance de la convention. Par la suite, l'Union européenne a signé la convention le 13 juin 2017 et, le 12 juin 2018, la Croatie a ratifié la convention malgré des manifestations de protestation organisées par des groupes « conservateurs » nationaux. Mais surtout, en dépit des attaques, le nombre de Parties à la convention n'a cessé d'augmenter depuis son entrée en vigueur : trois États ont ratifié la convention en 2016, six en 2017, cinq en 2018 et un en 2019, portant à 34 le nombre total des Parties en mai 2019.



## Des services de soutien spécialisés au secours des victimes de violences à l'égard des femmes – avant, pendant et après la pandémie

Section thématique n°2 extraite du deuxième rapport général du GREVIO sur ses activités couvrant la période de juin 2019 à décembre 2020

### Présentation des services de soutien spécialisés et de leur rôle

1. Les services de soutien spécialisés jouent un rôle essentiel dans la convention pour garantir la protection des victimes contre de nouveaux actes de violence, les accompagner, et les aider à surmonter les multiples conséquences de la violence et à reconstruire leur vie. Ces services visent à accomplir une tâche complexe : autonomiser les victimes en leur offrant une assistance adaptée à leurs besoins précis, notamment les besoins des femmes confrontées à des discriminations multiples et/ou vivant en zone rurale. Leur approche doit donc toujours rester centrée sur la victime et s'appuyer sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des

femmes. Dans cette perspective, la convention reconnaît que les plus aptes à remplir la plupart de ces missions sont les organisations de femmes, ainsi que les autorités locales qui disposent d'un personnel qualifié, expérimenté et doté de connaissances approfondies sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre.

2. En vertu de l'article 22 de la convention, les Parties sont plus précisément tenues de fournir aux victimes de tout acte de violence couvert par la Convention d'Istanbul des services spécialisés à court et à long terme, et aménagés selon une répartition géographique adéquate. Ces formes de soutien englobent des refuges et des logements sûrs, une aide médicale immédiate, la collecte de preuves médico-légales dans les cas de viol et d'agression sexuelle, le conseil psychologique à court et à long terme, le suivi post-traumatique, le conseil juridique, et des services de sensibilisation et d'information. Elles comprennent également des permanences téléphoniques destinées à orienter les victimes vers le bon type de service et vers des services spécifiques pour les enfants victimes ou témoins. La convention distingue les services de soutien généraux décrits à l'article 20, qui s'adressent à l'ensemble de la population et pas seulement aux victimes, et les services de soutien spécialisés, tout en soulignant leur complémentarité. L'article 18 de la convention énonce plusieurs principes généraux qui doivent être respectés en matière de services de protection et de soutien généraux et spécialisés. Ces principes englobent, entre autres, la nécessité pour les services d'agir de manière concertée et coordonnée avec l'appui de tous les organismes concernés, en prenant en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur environnement social plus large, et en s'appuyant sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes. Dans la mesure du possible et en vue d'éviter la victimisation secondaire, l'article préconise également que ces mesures visent l'autonomisation des femmes et permettent de mettre en place un ensemble de services de protection et de soutien dans les mêmes locaux.

3. Le premier rapport général sur les activités du GREVIO a mis en lumière certains exemples non exhaustifs de lacunes dans le domaine des services de soutien spécialisés que le GREVIO a relevés dans le cadre de ses évaluations de référence<sup>80</sup>. Parmi ces lacunes figuraient un financement insuffisant et irrégulier et une couverture géographique limitée, notamment en zone rurale, ce qui a conduit à l'exclusion de certaines parties de la population. Le nombre restreint de services de soutien spécialisés qui tiennent compte des différentes formes de violence sexuelle ainsi que des insuffisances importantes relatives aux permanences téléphoniques ont également été signalés. Partant des tendances et des difficultés recensées dans le premier rapport d'activité du GREVIO, le présent rapport offre une vue d'ensemble du niveau global de conformité des Parties avec les normes de la convention en matière de services de soutien spécialisés (voir section 3 ci-dessous).

---

80. Voir le premier rapport général sur les activités du GREVIO, couvrant la période de juin 2015 à mai 2019, avril 2020, paragraphe 50.



## Reculs et défis issus de la pandémie de covid-19 ou apparus durant la pandémie

4. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO publiés à ce jour ne font pas encore ressortir les effets directs et indirects de la pandémie de covid-19 sur les femmes et les filles, et sur les actes de violence fondés sur le genre perpétrés contre elles dans les Parties. Cette dimension sera prise en compte dans les évaluations et les rapports d'évaluation de référence du GREVIO en cours, qui seront publiés dans le courant de l'année 2021. Cela étant, il apparaît déjà clairement que les mesures de confinement et d'isolement social adoptées par les gouvernements pour faire face à la pandémie de covid-19 ont généralement entraîné une montée en flèche de la violence fondée sur le genre, notamment des violences domestiques, des violences sexuelles et des viols, ainsi qu'une augmentation des meurtres de femmes liés au genre<sup>81</sup>. La sécurité des femmes et des filles s'est affaiblie davantage avec la baisse observée des interventions policières, la fermeture de tribunaux, l'accès limité à une assistance juridique, et la fermeture de refuges et/ou de services de soutien spécialisés pour les victimes pendant la pandémie<sup>82</sup>. Dans ce domaine, les organisations non gouvernementales (ONG) de femmes qui jouent souvent un rôle central dans la prestation de services de soutien spécialisés aux victimes de violences à l'égard des femmes ont été durement frappées par les confinements régionaux et nationaux – en partie en raison d'une réaffectation des ressources<sup>83</sup>.

5. Malgré cela, des ONG de femmes et d'autres organisations de la société civile s'efforcent de s'adapter rapidement aux problèmes posés par la pandémie et de continuer à assurer, autant que faire se peut, la prestation de services aux victimes. En outre, dans certains pays, la pandémie de covid-19 accélère l'émergence de solutions positives et/ou créatives dans le domaine des services de soutien spécialisés et/ou de la communication d'informations. Par exemple, pendant la pandémie, plusieurs pays ont officiellement désigné les services d'urgence et les mesures de protection pour les victimes de violences à l'égard des femmes comme des priorités fondamentales pendant la crise de la covid-19<sup>84</sup>. Plusieurs États ont également déployé des dispositifs innovants pour informer les victimes des services et de l'assistance disponibles, comme des numéros d'urgence par SMS, l'utilisation de mots codés dans les pharmacies et le développement de services de soutien dispensés en ligne<sup>85</sup>. Même si le GREVIO n'a pas encore eu l'occasion de les étudier dans le cadre d'une évaluation, il note

81. Voir « Joint statement by the Special Rapporteur and the EDVAW Platform of women's rights mechanisms on Covid-19 and the increase in violence and discrimination against women, COVID-19 and increase in gender based violence and discrimination against women ».

82. *Ibid.*

83. Voir ONU, Note de synthèse : L'impact de la covid-19 sur les femmes, 9 avril 2020.

84. Voir *Violence against women and girls before, during and after COVID-19: the shadow pandemic that must be addressed*, rapport de synthèse du séminaire en ligne sur la Convention d'Istanbul organisé par le Conseil de l'Europe le 20 mai 2020, établi par Cristina Oddone, spécialiste des questions de violence fondée sur le genre et chercheuse associée à l'université de Strasbourg (France), disponible à l'adresse suivante : [www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/webinar](http://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/webinar).

85. La France et l'Espagne ont mis en place un dispositif qui permet aux victimes d'employer un mot codé dans les pharmacies ou d'autres commerces pour obtenir des conseils et des renseignements sur les moyens d'obtenir de l'aide.

avec satisfaction que ces mesures témoignent de la volonté des Parties d'endiguer cette vague de violences à l'égard des femmes.

6. D'une manière générale, la pandémie a fait ressortir les lacunes préexistantes déjà relevées par le GREVIO dans le domaine des services spécialisés, mais elle les a aussi aggravées et/ou a engendré de nouvelles insuffisances. Les informations communiquées par les États membres du Conseil de l'Europe en réponse à un appel à contributions lancé par la Commission pour l'égalité de genre et le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul<sup>86</sup> ont montré que les fonds mis à disposition ne sont pas suffisants pour que toutes les victimes bénéficient d'un refuge sûr tout au long de la pandémie. La situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne le manque de logements adaptés aux besoins des femmes et des enfants en situation de handicap. Une augmentation du nombre d'appels passés aux permanences téléphoniques a également été signalée pendant la pandémie et, dans le même temps, des dispositifs en ligne innovants qui permettent aux victimes de chercher discrètement de l'aide ont été déployés. Cette avalanche d'appels à l'aide n'a toutefois pas été suivie d'un accroissement des ressources humaines qui permettrait aux organisations de la société civile en charge de ces permanences de prendre effectivement ces appels et d'aider les victimes. En outre, les nouvelles solutions en ligne ne sont pas faciles d'accès pour toutes les femmes, notamment les femmes âgées ou les femmes en situation de handicap. L'accès à des services médicaux spécialisés a également été mentionné comme un sujet de préoccupation, en particulier pour les victimes de viol et de violences sexuelles, ce qui renforce les obstacles spécifiques qui existaient déjà pour ce groupe de victimes avant la pandémie. Les services psychiatriques ont également été touchés. Plus généralement, pendant la pandémie, la société civile a mis en évidence l'insuffisance des fonds alloués à tous les types de services de soutien spécialisés. Enfin, l'accès des femmes aux services médicaux, notamment les services de santé sexuelle et génésique, est devenu difficile, au détriment de la santé maternelle et infantile.

## **Tendances et difficultés en matière de prestation de services relevées par le GREVIO dans le cadre de ses procédures d'évaluation**

### **a. Lacunes et défis**

7. La présente section examine les 17 rapports d'évaluation de référence du GREVIO qui ont été publiés jusqu'en décembre 2020 et vise à donner une vue d'ensemble des lacunes et des difficultés relevées par le GREVIO dans le domaine des services de soutien spécialisés fournis dans les Parties. Cet examen porte sur la situation des États avant l'impact de l'épidémie de covid-19, mais les lacunes recensées sont très similaires à celles observées – et très justement dénoncées – pendant la pandémie de covid-19, bien que moins prononcées.

86. Disponible à l'adresse suivante : [www.coe.int/fr/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights](http://www.coe.int/fr/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights)



8. **S'agissant des services de soutien spécialisés** et de leur prestation par les Parties (article 22 de la convention), le GREVIO a mis l'accent sur une lacune récurrente : pour les services de soutien spécialisés destinés aux victimes d'actes de violence domestique, la plupart des pays ont créé un réseau plus large et plus solide, tandis que les services de soutien spécialisés à la disposition des victimes d'autres formes de violence, telles que les violences sexuelles, les mutilations génitales féminines, les mariages forcés, les avortements et les stérilisations forcés ou le harcèlement sexuel, ont considérablement baissé en nombre, voire disparu. En conséquence, de nombreux rapports d'évaluation de référence du GREVIO<sup>87</sup> ont souligné la nécessité de mettre en place des services de soutien spécialisés pour des formes de violence autres que la violence domestique ; ce constat est de plus en plus affirmé dans les rapports d'évaluation les plus récents publiés par le GREVIO<sup>88</sup>. Dans le même esprit, et en vue de combler les lacunes recensées en matière de prestation de services pour mieux répondre aux besoins, le GREVIO a exhorté/vivement encouragé l'Autriche<sup>89</sup>, l'Espagne<sup>90</sup> et le Portugal<sup>91</sup> à dresser une cartographie complète des services de soutien spécialisés existants pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique. Dans son rapport sur l'Italie, il a salué la cartographie réalisée, tout en suggérant que les futurs exercices de cartographie appliquent la méthodologie conçue par le Conseil de l'Europe pour localiser les différents services de soutien disponibles pour les femmes victimes de diverses formes de violence, en tenant compte des principes essentiels énoncés à l'article 18 de la convention en matière de prestation de services<sup>92</sup>.

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

10. Malgré cela, même les services de soutien spécialisés destinés aux victimes d'actes de violence domestique présentent des insuffisances sur le plan du nombre

---

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

88. Notamment, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 125 ; la Belgique, paragraphe 125 ; Malte, paragraphe 114 ; l'Espagne, paragraphe 159 et l'Andorre, paragraphe 116a.

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

90. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 160.

91. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 137.

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

et/ou de la répartition<sup>93</sup> et des types de services spécialisés mis à la disposition de ces victimes pour contribuer à leur autonomisation. Sur ce dernier point, l'offre de conseils à long terme dans le domaine de l'accompagnement psychologique et du suivi post-traumatique s'est avérée très restreinte dans plusieurs Parties examinées, en particulier le Danemark<sup>94</sup> et la Suède<sup>95</sup>.

11. Dans des pays comme l'Autriche<sup>96</sup>, le Portugal<sup>97</sup>, la Suède<sup>98</sup>, l'Italie<sup>99</sup> et la Belgique<sup>100</sup>, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO font régulièrement état de l'offre insuffisante de services de soutien spécialisés adaptés aux besoins de groupes spécifiques de victimes, tels que les enfants et les femmes qui se trouvent à l'intersection de plusieurs motifs de discrimination, notamment les femmes avec des problèmes de santé mentale, les victimes ayant des antécédents de toxicomanie ou en situation de handicap intellectuel ou physique, les femmes migrantes en situation irrégulière et les membres de minorités nationales, en particulier les femmes roms et les femmes Samis.

12. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Türkiye<sup>101</sup>, Monaco<sup>102</sup> et l'Andorre<sup>103</sup>, le GREVIO a souligné que les services généraux comme les services spécialisés relevaient d'institutions contrôlées par l'État. Or, il a noté dans le rapport sur la Türkiye que, bien que cette approche ne contrevienne pas aux exigences de la convention, un tel système présente des limites intrinsèques. En effet, les bonnes pratiques et les recherches montrent qu'il est nécessaire de s'appuyer à la fois sur des organismes publics et sur des organisations de la société civile pour venir en aide aux victimes. De fait, certaines victimes hésitent à signaler les violences subies à des organismes contrôlés par l'État et de nombreuses femmes ont plutôt tendance à raconter ce qu'elles ont vécu à des ONG de femmes indépendantes agissant en toute confidentialité. En outre, contrairement aux pratiques observées à Monaco et en Andorre, le rapport du GREVIO sur la Türkiye souligne que toutes les institutions publiques (notamment celles qui fournissent des services de soutien spécialisés) ont l'obligation juridique de signaler les violences ou les risques de violence aux services répressifs et judiciaires. Sachant que cette obligation peut dissuader les femmes victimes de demander de l'aide auprès des services spécialisés et peut les priver de la protection requise, le GREVIO a vivement encouragé les autorités turques à développer d'autres services de soutien spécialisés faciles d'accès, intégrés et/ou parallèles aux services publics, qui agissent dans l'intérêt

---

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

94. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 119.

95. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 137.

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

97. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 136.

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

99. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 151.

100. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 125.

101. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphes 150-153 et 165-168.

102. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 71-76.

103. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 112-116.

des victimes et leur laissent le choix d'engager ou non des poursuites contre l'auteur des violences.

13. L'article 18, paragraphe 3, de la convention énonce un certain nombre d'objectifs et de principes auxquels les services de soutien spécialisés devraient adhérer et satisfaire. Les mesures adoptées devraient s'appuyer sur une compréhension de la violence à l'égard des femmes qui soit fondée sur le genre et mettre l'accent sur la sécurité des femmes et les droits humains, en prenant en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur environnement plus large, afin de répondre à leurs besoins de manière globale. La convention exige également que les services de soutien spécialisés visent l'autonomisation et l'indépendance économique des femmes victimes de violences et évitent leur victimisation secondaire. À cette fin, il convient de proposer les services dans les mêmes locaux ou sous forme de guichet unique, le cas échéant.

14. **S'agissant de la nécessité pour les services de soutien spécialisés d'obéir au principe d'une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de mettre l'accent sur la sécurité des femmes et les droits humains**, le GREVIO a constaté, dans ses rapports d'évaluation de référence sur Monaco<sup>104</sup>, la Türkiye<sup>105</sup> et, en partie, dans celui consacré à la Belgique<sup>106</sup>, que les structures gouvernementales destinées aux services de soutien spécialisés s'appuyaient souvent sur la médiation familiale. Cette méthode met l'accent sur le maintien de la cohésion familiale et sur la médiation dans la résolution des conflits, au risque de ne pas tenir compte des relations inégalitaires entre les victimes et les auteurs des infractions, d'aller à l'encontre de la protection des victimes, et de ne pas placer les besoins et la sécurité des femmes au cœur des priorités. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas<sup>107</sup>, le GREVIO a relevé que les stratégies régissant les services de soutien ne reposaient pas souvent sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, et que cela apparaissait dans la terminologie employée par ces stratégies, qui utilisent l'expression « personnes directement impliquées » pour désigner à la fois les victimes et les auteurs des infractions. De ce fait, un grand nombre de programmes et de mesures mis en œuvre pour lutter contre la violence domestique, y compris la prestation de services, ne font pas de distinction entre les sexes et omettent de reconnaître et de traiter les défis qui persistent en matière de sécurité des femmes et des enfants, principales victimes d'actes de violence domestique commis par des auteurs de sexe masculin. En outre, depuis que les services de lutte contre la violence domestique et de protection de l'enfance ont fusionné, il n'existe plus aucun service réservé aux femmes. Dans le même esprit, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal a relevé que, bien que la majorité des services de soutien aux victimes de violences domestiques soient gérés par des organisations de la société civile, il s'agit principalement d'organisations qui suivent une approche neutre du point de vue du genre et axée sur l'assistance, et qui interviennent aussi dans d'autres domaines sociaux. Le GREVIO a donc vivement encouragé les autorités à s'assurer

104. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 65-70.

105. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphes 145-146, paragraphe 153.

106. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 108 et paragraphe 172.

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

que les services de protection et de soutien fournis par des structures aussi bien publiques que privées s'appuient sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes<sup>108</sup>. Il a régulièrement mis en avant la nécessité de former les parties prenantes concernées – en les sensibilisant notamment à la dimension de genre et aux effets de la violence sur les victimes – pour que les services soient fournis sur la base d'une compréhension fondée sur le genre.

**15. S'agissant d'éviter la victimisation secondaire et de renforcer l'autonomisation et l'indépendance économique des femmes, notamment par la mise en place de services intégrés, conformément à l'article 18, paragraphe 3, de la convention, le GREVIO a adressé des recommandations concernant l'obligation d'assurer la prestation de services qui évitent une victimisation secondaire et qui assurent l'autonomisation et l'indépendance économique des victimes à la plupart des Parties ayant fait l'objet d'une évaluation, notamment l'Albanie, la Türkiye, le Monténégro, les Pays-Bas, la Belgique, Malte et l'Espagne. À titre d'exemple, dans son évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a recensé des lacunes sur ce point et mentionné des interventions pouvant engendrer une perte d'autonomie et une revictimisation. Dans le cadre de certains services de soutien, il était attendu de la victime qu'elle s'adapte au comportement de l'auteur des infractions ou change de comportement, sous peine de se voir retirer la garde de son enfant pour « non-coopération »<sup>109</sup>. Au Monténégro<sup>110</sup>, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO donne de nombreux exemples de victimisation secondaire, comme la tendance à minimiser la violence et à préconiser la réconciliation, et l'insistance sur la médiation entre la victime et l'auteur dans les procédures de divorce.**

**16. Une façon d'éviter la victimisation secondaire consiste à mettre en place des services intégrés. Seuls quelques Parties ont lancé des initiatives dans ce sens. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Suède<sup>111</sup>, le GREVIO présente certains exemples de municipalités qui ont revu leur réponse à la violence domestique de façon à regrouper les services d'aide aux victimes, y compris les services répressifs, de manière coordonnée et sous le même toit, réduisant ainsi considérablement le risque de victimisation secondaire. Toutefois, cette solution n'a été ni reproduite ni étendue. Par ailleurs, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique indique que l'État a établi des « Family Justice Centres » où, après un renvoi par un professionnel, la coordination de cas, le co-accompagnement et la consultation sont réunis sous un même toit<sup>112</sup>. Néanmoins, le GREVIO constate dans ce rapport que l'accent mis sur la maltraitance des enfants et la violence domestique, le manque de reconnaissance de la dimension de genre dans la violence à l'égard des femmes et la tendance à préconiser les modes de résolution alternatifs des conflits, compromettent l'aptitude d'un tel modèle à contribuer à l'autonomisation des femmes et à éviter la victimisation secondaire. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Andorre, le GREVIO s'est félicité que l'organisme géré par le Gouvernement qui fournit des services de soutien spécialisés aux victimes de violences fondées sur le genre fonctionne sur le principe du guichet**

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

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

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

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

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

unique, à ces réserves près que l'expertise offerte ne couvre pas toutes les formes de violence à l'égard des femmes, et que les ressources de cet organisme doivent être augmentées pour qu'il puisse remplir toutes ses tâches de manière efficace et durable<sup>113</sup>.

**17. S'agissant de l'interdiction de faire dépendre l'accès des victimes aux services de leur volonté d'engager des poursuites ou de témoigner contre tout auteur d'infraction, énoncée à l'article 18, paragraphe 4, de la convention,** des problèmes ont été recensés à cet égard dans plusieurs pays, notamment en Türkiye et en Espagne. Par exemple, dans certaines régions d'Espagne, pour pouvoir accéder aux refuges destinés aux victimes de violence domestique, une femme doit avoir été officiellement reconnue en tant que victime de la violence d'un partenaire intime, et l'accès est refusé aux femmes qui n'ont pas reçu d'ordonnance de protection<sup>114</sup>. En Türkiye, les *şönims* (services de soutien spécialisés pour les victimes de violences) et toutes les institutions publiques qui apportent un soutien aux victimes ont l'obligation juridique de signaler les violences subies (ou les risques de violences) aux services répressifs et judiciaires, et les professionnels qui manquent à leur obligation de signaler des violences encourrent des poursuites pénales. Bien que le signalement ne constitue pas une condition préalable à l'accès aux services fournis dans les *şönims* et les refuges pour femmes, il est très fréquent que les premiers signalent les cas de violence aux services répressifs. Il se peut que cette pratique ancrée au sein des *şönims* influe sur la décision des femmes de faire appel à ces services, et ait ainsi des répercussions négatives sur leurs droits de recevoir une protection et un soutien indépendamment de leur volonté d'engager des poursuites. Pour cette raison, le GREVIO a vivement encouragé les autorités à déployer d'autres services de soutien spécialisés faciles d'accès, intégrés et/ou parallèles aux services publics, qui agissent dans l'intérêt des victimes et leur laissent le choix de décider d'engager ou non des poursuites contre l'auteur des violences<sup>115</sup>. Une telle situation d'obligation de signalement des violences à l'égard des femmes, imposée par la loi aux professionnels/fonctionnaires au risque de compromettre la recherche d'aide par les victimes, a également pu être constatée au Monténégro, en Italie, en Serbie, aux Pays-Bas, à Malte, en Espagne et en Andorre. La compréhension et l'approche du GREVIO se sont développées et affinées au fil du temps. Des rapports antérieurs encourageaient/encourageaient vivement les autorités respectives à faire en sorte que l'obligation de signalement soit tempérée par une information complète de la victime qui tienne compte de ses besoins, pour lui permettre de prendre elle-même une décision en connaissance de cause et de conserver son autonomie, et à garantir la sécurité de tous, surtout des personnes mineures. Des rapports plus récents portant sur l'Andorre<sup>116</sup> et sur Malte<sup>117</sup>, tout en réitérant l'observation ci-dessus, ont indiqué qu'« à cet effet, [...] les autorités [...] [devraient] réexaminer l'obligation faite aux professionnels de signaler les cas de violence à l'égard des femmes et de leurs enfants dans les cas autres que ceux dans lesquels il y a de sérieuses raisons de croire qu'un acte de violence grave relevant du champ d'application de la convention a été commis et que d'autres actes graves sont

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

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

115. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 150 et paragraphe 153.

116. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 146.

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

à prévoir. Cela pourrait nécessiter de subordonner l'obligation de signalement au consentement préalable de la victime, sauf dans les cas où la victime est un enfant ou incapable de se protéger du fait d'un handicap ».

18. À ce sujet, le GREVIO note que le fait d'imposer une obligation de signalement aux professionnels n'est pas contraire à l'article 28 de la Convention d'Istanbul ; cependant, une obligation générale de signalement peut rendre plus difficile la prestation de services de soutien centrés sur la victime et sensibles au genre.

19. **Le financement des services de soutien spécialisés et/ou des ONG qui fournissent ces services** est présenté dans les rapports de référence du GREVIO dans les sections consacrées aux articles 8 et 9 de la convention. L'article 8 vise à garantir l'allocation de ressources humaines et financières appropriées pour la mise en œuvre de politiques, de mesures et de programmes, y compris ceux réalisés par des organisations non gouvernementales. Il oblige donc les États parties à financer les ONG qui fournissent des services de soutien spécialisés à l'échelle nationale, régionale et locale sur le long terme, et ce, de manière à garantir la pérennité des services. L'article 9 salue la précieuse contribution des ONG et de la société civile à la prévention et à la lutte contre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, car elles fournissent l'immense majorité des services de soutien pertinents et ont une compréhension de la violence à l'égard des femmes résolument fondée sur le genre. Les États parties sont donc tenus de reconnaître et d'appuyer leur travail, y compris sur le plan financier, de tirer parti de leurs compétences et de les associer en tant que partenaires à la coopération interinstitutionnelle ou à la mise en œuvre des politiques globales du gouvernement.

20. Dans la plupart des pays examinés, à savoir l'Autriche<sup>118</sup>, le Danemark<sup>119</sup>, Malte<sup>120</sup>, les Pays-Bas<sup>121</sup>, le Portugal<sup>122</sup>, le Monténégro<sup>123</sup>, la Serbie<sup>124</sup> et la France<sup>125</sup>, le GREVIO a pu observer que les services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violences recevaient des fonds publics, y compris pour leurs dépenses de personnel, mais que ces fonds étaient généralement jugés insuffisants pour garantir le financement approprié et pérenne de leurs activités. En outre, il a estimé qu'en Autriche et en Andorre<sup>126</sup>, le fondement juridique et les critères utilisés pour l'allocation de subventions aux ONG manquaient de clarté, engendrant ainsi un niveau de financement inadapté sur le long terme et une offre de services disparate. De la même façon, le GREVIO a relevé l'absence de procédure transparente et responsable qui permettrait aux ONG spécialisées d'obtenir un financement durable et à long terme à Malte<sup>127</sup> ; il en a donc appelé au Gouvernement pour qu'il établisse une procédure publique spécifique, transparente et responsable, qui permettrait aux ONG prestataires de services de soutien spécialisés destinés aux victimes de

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

119. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 26.

120. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 31.

121. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 46.

122. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 45.

123. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 43.

124. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 38.

125. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 47.

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

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



toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à leurs enfants de se mettre sur les rangs et de demander un financement durable et à long terme à jeu égal. En Italie<sup>128</sup> et en Espagne<sup>129</sup>, le GREVIO a noté que des procédures publiques d'appel d'offres étaient effectivement en place pour financer les ONG prestataires de services de soutien spécialisés, mais qu'elles tendaient à favoriser le moins-disant, ce qui entraînait parfois l'attribution de contrats à des sociétés privées qui n'étaient pas spécialisées dans les services de soutien aux victimes de violences. Cette situation est particulièrement préoccupante en Italie, où l'absence de mécanismes financiers appropriés pour assurer le financement à long terme des services spécialisés destinés aux femmes a été observée. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a relevé que, pour des raisons indéterminées, les appels d'offres lancés pour des services spécialisés n'étaient pas nécessairement remportés par des services de soutien spécialisés pour les femmes bien implantés et forts de dizaines d'années d'expérience, mais par des intervenants arrivés plus récemment dans ce domaine, ou qui n'y étaient pas liés<sup>130</sup>.

21. Le GREVIO appelle régulièrement à harmoniser les processus de financement en vue de garantir un niveau de financement approprié pour tous les services de soutien spécialisés, et à soumettre l'accès aux fonds publics à des critères conformes aux normes de la Convention d'Istanbul, notamment la valorisation d'une expertise centrée sur les victimes dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Malgré ces observations réitérées dans ses évaluations, la question de l'accès aux fonds publics pour les ONG fournissant des services essentiels et largement reconnus, tels que les permanences téléphoniques nationales, reste d'actualité<sup>131</sup>.

22. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Albanie<sup>132</sup>, le Monténégro<sup>133</sup> et la Serbie<sup>134</sup>, bien que l'État s'appuie énormément sur le secteur des ONG de femmes pour assurer les services de soutien spécialisés, le GREVIO a observé une dépendance envers des donateurs internationaux et donc exhorté les autorités à mettre en place des programmes et des dotations appropriés, assortis de procédures de passation de marché transparentes, pour assurer des niveaux de financement stables et pérennes.

23. Les **refuges** représentent une catégorie des services de soutien spécialisés prévus à l'article 22 de la convention. Leur objectif consiste à assurer un hébergement sûr et immédiat des victimes, à toute heure du jour et de la nuit. Les refuges n'apportent

---

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

129. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 39.

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

131. En France, des représentants de la société civile ont fait part de leurs préoccupations quant à la procédure publique d'appel d'offres annoncée à l'origine par le Gouvernement en décembre 2020 puis retirée, afin d'assurer une permanence téléphonique vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, pour les victimes de violences à l'égard des femmes. Les préoccupations émises concernaient la mise en concurrence appliquée à un service d'intérêt général créé par des organisations de femmes et financé par des subventions, ainsi que les critères appliqués dans la procédure d'appel d'offres, qui, selon les ONG de femmes, semblaient favoriser des aspects quantitatifs et ne pas respecter les exigences de la Convention d'Istanbul.

132. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 31-32.

133. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 35.

134. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 30.

pas seulement un hébergement, mais aident aussi les femmes à faire face à leurs problèmes multiples et interdépendants, en leur permettant de retrouver leur estime de soi, et les aptitudes et capacités nécessaires à leur future vie indépendante. L'article 23 de la convention appelle à la mise en place de refuges en nombre suffisant pour fournir un logement temporaire approprié à toutes les victimes. S'il est recommandé d'avoir une capacité d'accueil de 1 famille pour 10 000 habitants, le nombre de refuges devrait en fait dépendre des besoins réels. S'agissant des autres formes de violence, les refuges doivent répondre aux besoins spécifiques de soutien et de protection des victimes et le nombre de lieux disponibles dépendra des besoins.

24. Dans de nombreux cas, les rapports du GREVIO traitent conjointement les articles 22 et 23 et, par conséquent, les lacunes et les tendances mentionnées ci-dessus s'appliquent également à cette section. Bien que l'article 23 exige que les refuges fournissent un hébergement sûr et sécurisé aux victimes de toutes les formes de violence, les rapports du GREVIO mettent principalement l'accent sur les refuges destinés aux victimes de violences domestiques. Plusieurs rapports d'évaluation de référence du GREVIO, tels que ceux portant sur l'Italie<sup>135</sup> et sur la France<sup>136</sup>, soulignent les difficultés rencontrées pour comptabiliser le nombre de refuges et de lits effectivement disponibles dans le but d'offrir un logement sûr aux victimes, en notant des écarts entre les données fournies par les pouvoirs publics et celles fournies par la société civile. En fait, selon les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et sur la France<sup>137</sup>, les pouvoirs publics ont intégré dans les chiffres les dispositifs d'hébergement d'urgence généralistes, non adaptés aux besoins des victimes de violences à l'égard des femmes fondées sur le genre.

25. S'agissant de la norme de la convention préconisant une capacité d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants, quasiment aucune Partie ne la respecte, si l'on excepte Malte et l'Autriche, qui s'approche de l'objectif fixé. Les rapports d'évaluation de référence sur la France<sup>138</sup> et les Pays-Bas<sup>139</sup> ont mis l'accent sur le manque d'hébergements d'urgence disponibles pour les femmes et leurs enfants. En France, en effet, une grande partie des structures disponibles pour les victimes de violences domestiques ne sont pas des refuges destinés aux femmes mais des hébergements d'urgence créés au sein d'autres types de services (dédiés, par exemple, aux personnes sans-abri), qui ne sont ni adaptés aux besoins des femmes ni aptes à les aider à se remettre des violences subies. À ce sujet, le GREVIO note que la création de places dans des structures généralistes ne saurait en aucun cas être considérée comme une mesure appropriée pour offrir un logement sûr aux victimes et à leurs enfants. Il exhorte donc notamment les autorités françaises : à reconnaître le principe qui exige que seul un hébergement dans des structures dédiées, non mixtes et spécialisées, est à même de satisfaire aux prérequis de la convention ; et à augmenter le nombre et/ou la capacité de telles structures pour répondre aux besoins de toutes les victimes, en veillant à ce que les femmes victimes et leurs enfants accueillis dans de telles structures

---

135. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 146-151.

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

137. *Ibid.*

138. *Ibid.*

139. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 159 et paragraphe 165.



bénéficient de conditions de vie adéquates et appropriées, ainsi que de services de soutien et d'autonomisation dispensés par des équipes pluridisciplinaires formées à la problématique des violences faites aux femmes. Dans son rapport d'évaluation de référence sur les Pays-Bas, le GREVIO a constaté que le nombre de places disponibles diminuait considérablement depuis l'adoption d'un nouveau modèle pour l'allocation des ressources aux refuges, qui vise à adapter la répartition des places d'hébergement à la demande. Or, s'il a été demandé à certaines régions de réduire le nombre de leurs places d'hébergement, celles auxquelles il a été demandé de les augmenter ne l'ont pas fait, d'où une baisse générale du nombre de places.

26. Dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, l'Autriche, la Türkiye, le Portugal, la Finlande, la France, l'Italie, la Serbie, les Pays-Bas, Malte et l'Espagne, des problèmes d'accès à un hébergement sûr ont été identifiés pour les victimes appartenant à des groupes vulnérables, telles que les femmes en situation de handicap ou les femmes âgées. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche, l'Albanie, la Türkiye, le Portugal, la Finlande, Malte et l'Espagne, le GREVIO a observé que les femmes ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie ne sont pas admises dans les refuges, car le personnel de ces refuges ne dispose pas des compétences requises. De la même façon, l'accès peut être fermé aux femmes ayant parmi leurs enfants des garçons dépassant un certain âge, comme l'indiquent les rapports du GREVIO sur l'Autriche, la Belgique, la Türkiye et le Portugal. Enfin, le GREVIO a fait observer que les femmes migrantes et demandeuses d'asile étaient exclues des refuges, dans ses rapports sur l'Autriche, la Belgique, la France, la Serbie, l'Espagne et, indirectement, Malte. Dans certains États parties, les modalités de financement des refuges excluent de fait l'hébergement de cette catégorie de femmes.

27. Parmi les préoccupations formulées par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Monténégro<sup>140</sup> et Malte<sup>141</sup> figure l'obligation pour les victimes d'être adressées aux refuges par un organisme public prestataire de services de soutien spécialisés. Le GREVIO a en effet relevé que ce système pourrait dissuader les femmes de se faire connaître pour obtenir de l'aide, en raison d'un éventuel manque de confiance dans les autorités. En outre, cette obligation pourrait empêcher les victimes de déterminer elles-mêmes de quelle aide elles ont besoin. En conséquence, le GREVIO a vivement encouragé les autorités à faire en sorte que l'admission des victimes de violences domestiques dans les refuges ne soit plus soumise à l'avis d'un organisme tiers, en laissant notamment ces femmes se présenter de leur propre initiative.

28. **S'agissant des permanences téléphoniques**, en vertu de l'article 24 de la convention, les Parties sont tenues de mettre en place des permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, afin que les victimes bénéficient aisément et en toute confidentialité de services d'information et de conseils fournis par des professionnels qualifiés et dans les langues pertinentes à propos de toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

---

140. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 40 et 43.

141. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 37-38.

29. Toutes les Parties ont établi une permanence téléphonique qui peut, à des degrés divers, fournir un soutien et des informations aux femmes victimes de violences fondées sur le genre ; toutefois, un grand nombre de ces lignes d'assistance ne satisfont pas suffisamment aux exigences énoncées à l'article 24 de la convention pour être considérées comme des permanences téléphoniques nationales à la disposition des victimes d'actes de violence à l'égard des femmes. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a expliqué que les permanences téléphoniques devaient cibler spécifiquement les femmes victimes de violences à l'égard des femmes et de violences domestiques, et que le personnel chargé de leur apporter informations et conseils devait être formé dans ces domaines. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Türkiye<sup>142</sup>, le Portugal<sup>143</sup>, les Pays-Bas<sup>144</sup> et Malte<sup>145</sup>, le GREVIO a constaté que les États parties avaient mis en place diverses permanences téléphoniques d'urgence et de soutien, mais qu'aucune de ces permanences n'était adaptée aux besoins des femmes victimes d'actes de violence, ni spécialisée dans la prestation de conseils sur les différentes formes de violence liées au genre par un personnel qualifié. Il a donc exhorté ces quatre pays à établir une permanence téléphonique destinée aux femmes victimes de différentes formes de violence entrant dans le champ d'application de la Convention d'Istanbul, dotée d'un personnel spécialisé et ayant reçu une formation sur toutes ces formes de violence.

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

31. Le GREVIO a également recensé des carences dans le champ d'application des permanences téléphoniques nationales à Monaco<sup>146</sup>, en Albanie<sup>147</sup>, au Monténégro<sup>148</sup>, en Finlande<sup>149</sup>, au Portugal<sup>150</sup>, à Malte<sup>151</sup> et en Espagne<sup>152</sup>, où les permanences existantes se contentent d'apporter informations et soutien aux victimes d'actes de violence domestique. La permanence téléphonique nationale récemment établie en Albanie<sup>153</sup> a été conçue pour venir en aide aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Mais dans la pratique, elle est présentée comme une ligne d'urgence spécialisée

---

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

143. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 141.

144. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 166.

145. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 121.

146. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphes 82-85.

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

148. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 133.

149. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 119.

150. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 140.

151. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 120.

152. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 166.

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

dans l'aide aux victimes de la violence domestique. En Türkiye<sup>154</sup>, la seule permanence téléphonique consacrée aux victimes de violences domestiques et accessible dans tout le pays est gérée par une ONG qui n'a pas actuellement les moyens de répondre aux appels sans interruption. En Finlande<sup>155</sup>, bien que la permanence téléphonique nationale traite en principe toutes les formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique, elle semble se focaliser sur la violence entre partenaires intimes et il est difficile de déterminer dans quelle mesure elle définit la violence à l'égard des femmes, notamment la violence entre partenaires intimes, comme une violence fondée sur le genre. Au Danemark<sup>156</sup>, une permanence téléphonique nationale fournit des informations et un soutien aux victimes de violences domestiques, de violences dans les fréquentations amoureuses et de violences commises au nom du prétendu honneur, mais elle ne couvre ni le viol et les violences sexuelles, ni les mutilations génitales féminines, ni le mariage forcé, ni l'avortement forcé et la stérilisation forcée. Il existe une permanence téléphonique spécifique pour les victimes de harcèlement, mais elle ne fonctionne que 16 heures par semaine<sup>157</sup>.

32. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Serbie<sup>158</sup> et sur Malte, le GREVIO a soulevé certaines questions relatives à l'enregistrement des appels et aux risques que cela pose, pour ce qui est d'assurer dûment la confidentialité des appels et l'anonymat de tous les appelants. À Malte, l'identité de la victime est uniquement divulguée à la police en cas de danger imminent. Les données sont conservées pour servir de preuves si la victime souhaite porter plainte, et pour détecter d'éventuels schémas de comportement violent et les facteurs de risque. En Serbie, les enregistrements des appels sont conservés à la disposition des instances judiciaires. Le GREVIO a exprimé son inquiétude à ce sujet et rappelé que la Convention d'Istanbul exigeait de garantir la confidentialité et de respecter dûment l'anonymat des appelants. Il a précisé qu'il y a de multiples façons de remplir cette obligation, sans aller jusqu'à l'interdiction totale de tout enregistrement de données relatives aux appelants. En revanche, il faut s'assurer que l'identité des appelants n'est en aucun cas dévoilée aux employés de la permanence téléphonique et que les données personnelles, à savoir toute information relative à une personne identifiée ou identifiable, sont dûment protégées contre tout accès, modification ou diffusion non autorisés.

33. **S'agissant des services de soutien destinés aux victimes de violences sexuelles ou de viols**, en vertu de l'article 25 de la convention, les Parties sont tenues de fournir un ensemble de services globaux, notamment des soins médicaux immédiats et un soutien lié au traumatisme subi, associés à un examen médico-légal ainsi qu'à une thérapie et des conseils psychologiques à court et à long terme. Ces services devraient être assurés de façon appropriée par un personnel spécialisé et formé pour répondre aux besoins des victimes, de préférence dans des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles implantés en nombre suffisant dans tout le pays pour garantir leur facilité d'accès. Il est recommandé de mettre sur pied 1 centre pour 200 000 habitants.

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

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

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

157. *Ibid.*

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

34. Comme cela a déjà été mentionné dans cette section thématique, la violence domestique est la forme de violence la plus traitée dans la plupart des Parties évaluées, au détriment d'autres formes de violence, comme la violence sexuelle. À l'exception du Danemark, aucun État partie évalué par le GREVIO ne respecte la proportion de 1 centre d'aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles pour 200 000 habitants. En Albanie, en Türkiye et au Monténégro, il n'existe aucun centre d'aide d'urgence pour répondre spécifiquement aux besoins des victimes de violences sexuelles. En Autriche, au Portugal, en Suède, en Finlande, en France, en Italie, en Serbie, en Belgique, aux Pays-Bas et en Espagne, de tels centres existent, mais la plupart du temps, ils sont en nombre insuffisant pour assurer une couverture appropriée et un accès facile aux services. Le GREVIO mentionne régulièrement la nécessité de mettre en place des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles dans tous ces pays. En Serbie, le nombre de services spécialisés dans le domaine de la violence sexuelle a considérablement diminué en raison d'un manque de fonds ; de son côté, la Finlande a prévu de déployer des centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles semblables à celui d'Helsinki dans d'autres parties du pays.

35. La majorité des pays n'offrent pas de services de soutien spécialisés dans la violence sexuelle, ou ceux-ci sont inégalement répartis. Et si les victimes bénéficient de soins médicaux et d'examen médicaux dans tous les États évalués, le système présente des défaillances. La plupart des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, notamment ceux portant sur Monaco<sup>159</sup>, la Türkiye<sup>160</sup>, le Monténégro<sup>161</sup>, l'Italie<sup>162</sup>, les Pays-Bas<sup>163</sup>, la Serbie<sup>164</sup>, Malte<sup>165</sup> et l'Andorre<sup>166</sup>, mentionnent en effet la formation lacunaire ou le manque de sensibilité des professionnels qui assurent les soins médicaux et les examens médicaux. En outre, le GREVIO a noté l'absence de protocoles et de lignes directrices normalisés qui établiraient des procédures claires pour apporter des traitements et des soins aux victimes de violences sexuelles dans ses rapports d'évaluation de référence sur les Pays-Bas<sup>167</sup>, Malte<sup>168</sup> et l'Espagne<sup>169</sup>.

36. D'autres défaillances ont été observées dans certains pays en matière de soins médicaux immédiats et d'examen médicaux. Par exemple, en France, à Malte et en Espagne, la collecte de preuves médico-légales est subordonnée au dépôt de plainte de la victime. Les preuves ne sont donc pas systématiquement conservées pour les cas où les victimes souhaiteraient signaler l'infraction, même ultérieurement. En Belgique, en dehors des hôpitaux dotés de centres de prise en charge des victimes de violences sexuelles (CPVS), toutes les victimes ne disposent pas systématiquement, et indépendamment d'un dépôt de plainte, de l'accès à un examen gynécologique,

---

159. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 87.

160. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 186.

161. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 137.

162. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 158.

163. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 174.

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

165. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 130 et 131.

166. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 128.

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

168. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 131.

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

pour recueillir les preuves d'un viol en vue d'une éventuelle procédure judiciaire<sup>170</sup>. Dans le cas de la Serbie, en dehors de la province autonome de Voïvodine, où certains services spécialisés réalisent des examens médico-légaux, les victimes font appel à des médecins légistes non spécialisés dans les prélèvements médico-légaux et dont les certificats sont payants, ce qui ajoute une contrainte financière et un obstacle à l'accès des femmes à la justice<sup>171</sup>. Aux Pays-Bas, bien que le prélèvement de preuves médico-légales soit gratuit, les services médicaux de santé sont financés par une assurance et les victimes sont généralement tenues de payer une contribution personnelle. Cela représente une charge financière que toutes les femmes ne peuvent pas assumer, au point que certaines pourraient renoncer à chercher de l'aide<sup>172</sup>.

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

38. Dans les Parties évaluées, le GREVIO a noté que les services proposant des soins médicaux immédiats et un soutien lié au traumatisme subi étaient beaucoup plus répandus que les services de conseil à long terme. Le constat s'est avéré particulièrement flagrant au Danemark<sup>173</sup>, puisque le rapport y afférent se félicite du professionnalisme des centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles, mais souligne le nombre peu élevé de séances de suivi psychologique à long terme. La nécessité de développer la prise en charge psychologique à long terme a également été relevée en Finlande, en Suède, en France et en Serbie. Il semble en effet que les services de soutien proposés aux victimes de violences sexuelles soient généralement davantage axés sur l'urgence que sur le long terme<sup>174</sup>. Cela ne concorde pas avec la nature et la dynamique de cette forme de violence, car, même à l'époque actuelle, la stigmatisation, la honte et la culpabilité pèsent encore si lourdement sur les victimes qu'elles tardent à chercher de l'aide pendant des jours, des semaines, des mois, voire des années.

39. Dans ses rapports d'évaluation de référence les plus récents sur Malte<sup>175</sup> et sur l'Andorre<sup>176</sup>, le GREVIO a indiqué que les victimes de violences sexuelles pouvaient bénéficier de services de soutien, y compris lorsqu'elles souhaitaient interrompre leur grossesse. D'après ces rapports, plusieurs études européennes montrent qu'une proportion importante des femmes qui décident d'utiliser un contraceptif d'urgence ou de recourir à l'avortement, voire à plusieurs avortements successifs, ont subi des

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

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

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

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

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

175. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 127-130.

176. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 124-128.

violences sexuelles, souvent exercées par un partenaire intime, actuel ou ancien<sup>177</sup>. Sachant que, dans ces pays, le recours à l'avortement est une infraction pénale, même en cas de viol, le GREVIO a constaté qu'il était nécessaire d'examiner, en se limitant au champ d'application de la convention, les conséquences de ce contexte sur l'application de l'article 25. Les femmes victimes de violences sexuelles, y compris dans leur foyer, sont exposées à de nombreux risques concernant leur santé sexuelle et génésique, tels que les maladies sexuellement transmissibles, les grossesses non désirées, la mortalité, les complications obstétriques et le recours à des pratiques d'avortement non médicales. À ces effets néfastes s'ajoutent les atteintes au droit à l'autodétermination des femmes concernées lorsque les auteurs de violences les privent du libre choix en matière de procréation, notamment en les empêchant d'accéder à la contraception, en les obligeant à mener à terme une grossesse non désirée ou, au contraire, en les obligeant à interrompre une grossesse. Dans ces situations complexes, les femmes subissent de graves souffrances psychologiques liées à la violence sexuelle mais aussi à la contrainte exercée sur leurs droits en matière de procréation. Le GREVIO a noté que, la violence sexuelle ayant un impact direct sur la santé sexuelle et génésique des victimes, les services de soutien doivent tenir compte de ses conséquences pour traiter correctement le traumatisme de la victime et éviter qu'il ne produise des effets néfastes durant toute la vie de la victime. Il a exprimé sa préoccupation devant ces obstacles à l'autodétermination des victimes de viol, qui touchent particulièrement les femmes ayant peu d'autonomie financière et sociale. L'avortement restant un sujet très tabou dans ces pays, le GREVIO s'est également inquiété de ce que la crainte de la stigmatisation et de poursuites judiciaires ne décourage les victimes de violences sexuelles qui souhaitent interrompre leur grossesse de recourir aux services de soutien, y compris de soutien psychologique, dont elles ont besoin. Il a donc exhorté les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour garantir à toutes les victimes de violences sexuelles l'accès à des services de soutien spécialisés et à un soutien psychologique à plus long terme, en veillant à ce que le choix des femmes victimes de viol en matière de procréation ne constitue pas un obstacle.

## b. Améliorations et pratiques utiles

40. Dans le prolongement du premier rapport général sur les activités du GREVIO, la présente section vise à donner une vue d'ensemble non exhaustive des améliorations et des pratiques utiles qui ont été décrites par le GREVIO dans ses 17 rapports d'évaluation de référence publiés jusqu'en décembre 2020, dans le domaine des services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violences.

41. **S'agissant des services de soutien spécialisés**, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, le GREVIO a constaté que des refuges et des centres de lutte contre

---

177. Voir, par exemple, Citernes A. *et al.* (2015), « Intimate partner violence and repeat induced abortion in Italy: A cross sectional study », *The European Journal of Contraception & Reproductive Health Care*, 20(5), 344-349 ; Öberg M. *et al.* (2014), « Prevalence of intimate partner violence among women seeking termination of pregnancy compared to women seeking contraceptive 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).



la violence utilisaient des biens saisis à la mafia, exploitant ainsi les avoirs confisqués à la criminalité organisée au profit des victimes de violences. Il a fait observer qu'une telle pratique représentait une nouvelle façon de financer des services spécialisés gérés par des ONG et qu'il serait possible de l'étendre à d'autres pays<sup>178</sup>. De plus, dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a indiqué que certaines Parties telles que l'Albanie avaient augmenté les fonds alloués aux services de soutien et aux refuges qui viennent en aide aux victimes de violences à l'égard des femmes et de violences domestiques<sup>179</sup>. Enfin, dans son rapport sur la Finlande, le GREVIO a observé que les autorités avaient considérablement augmenté les fonds alloués aux refuges pour offrir des services de meilleure qualité, notamment dans les zones isolées du pays. En outre, la législation a été modifiée pour que le financement des refuges ne dépende plus des budgets des municipalités ; les crédits sont désormais alloués à l'avance par le gouvernement central pour une durée de 12 mois, indépendamment de l'utilisation du service. Le GREVIO a relevé que cette nouvelle méthode de financement offre une meilleure stabilité financière grâce à l'allocation d'une somme forfaitaire annuelle en remplacement du financement par habitant<sup>180</sup>.

42. Dans le but plus général d'améliorer les réponses institutionnelles et de soutenir les victimes de violences entre partenaires intimes, le Pacte national contre la violence fondée sur le genre, adopté en Espagne en 2019, qui émane d'un large consensus du corps politique, établit une série de mesures accompagnées d'un financement conséquent pour assurer sa mise en œuvre dans toutes les régions<sup>181</sup>. Bien que le GREVIO ait relevé plusieurs difficultés concernant la mise en œuvre de ce pacte, cette tentative à grande échelle d'améliorer le niveau des services fournis aux victimes de violences entre partenaires intimes dans le pays peut servir d'inspiration.

43. **S'agissant des refuges**, à la suite de la ratification de la convention par les Parties, le GREVIO a observé une augmentation du nombre de structures de soutien pour les victimes de violences à l'égard des femmes et de violences domestiques, ou l'amélioration des structures existantes. À titre d'exemple, le Portugal<sup>182</sup> s'est efforcé de proposer une aide supplémentaire à des groupes vulnérables spécifiques, en ouvrant un nouveau refuge pour les femmes victimes de violences domestiques qui appartiennent à la communauté LGBTI. Le Monténégro<sup>183</sup> a décidé de remédier à la pénurie actuelle de refuges dans la partie nord du pays en finançant sur ce territoire un refuge dirigé par une ONG et agréé pour les victimes de violences domestiques. Par ailleurs, le GREVIO a constaté une augmentation importante du nombre de refuges en Türkiye<sup>184</sup> pour les victimes d'actes de violence à l'égard des femmes.

44. **S'agissant du soutien aux victimes de violences sexuelles**, le GREVIO a noté dans son rapport sur le Danemark que les autorités avaient établi un réseau de 10 centres pour les victimes de viols et de violences sexuelles, très spécialisés, qui

---

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

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

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

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

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

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

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



viennent en aide aux femmes et aux filles de plus de 15 ans victimes de violences sexuelles sous la forme de soins médicaux et d'un soutien lié au traumatisme subi, associés à des examens médico-légaux. Dans ces centres, les victimes peuvent bénéficier de ces services à tout moment, même plusieurs années après avoir subi un acte de violence. Le GREVIO a également relevé que la procédure standard appliquée pour l'examen médical et médico-légal était la même pour toutes les victimes, qu'elles veuillent ou non faire un signalement aux autorités, et que des preuves étaient recueillies et conservées trois mois ou plus, si la victime en faisait la demande, afin qu'elles puissent être utilisées lors de futures procédures judiciaires, conformément aux normes établies à l'article 25.

45. Le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique indique que trois centres de prise en charge des victimes de violences sexuelles (CPVS) ont vu le jour en Belgique et qu'un déploiement de CPVS est prévu à l'échelle de la nation. Ces centres reposent sur un modèle de collaboration multidisciplinaire et sur une approche holistique qui englobe des soins médicaux immédiats, un soutien psychologique lié au traumatisme subi, ainsi qu'un examen médico-légal destiné à recueillir des éléments de preuve qui pourront servir en cas de poursuites. Une fois les soins dispensés, la victime peut, si elle le souhaite, déposer une plainte et être auditionnée par un policier.

46. La nécessité de disposer de centres d'aide d'urgence de qualité pour les victimes de violences sexuelles est de plus en plus reconnue, et des services de soutien ont été établis ou leur nombre a augmenté dans plusieurs pays, y compris au Portugal<sup>185</sup> et en Autriche<sup>186</sup>. La Finlande a mis en place un centre d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles dans sa capitale et lance le déploiement de centres de ce type, accompagnés de centres de soutien satellites dans chaque province, pour combler les lacunes existantes en matière de prestation de services pour les victimes de viols et de violences sexuelles. En Türkiye, le GREVIO a salué la création de 31 centres de suivi des enfants, qui sont des unités hospitalières spécialisées dans le soutien aux enfants victimes de violences sexuelles et/ou de mariages forcés. Les autorités turques envisagent actuellement de s'inspirer du modèle des centres de suivi des enfants en vue de créer des centres d'aide d'urgence pour les adultes victimes de viols et de violences sexuelles répondant aux exigences de l'article 25 de la convention.

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

185. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 142.

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

48. Plus généralement, plusieurs pays, comme Monaco, l'Albanie, le Monténégro, la Finlande, et la Serbie, ont mis sur pied des permanences téléphoniques nationales ces dernières années, alors que la Convention d'Istanbul entrerait en vigueur. Le Monténégro<sup>187</sup> a mis en place une permanence téléphonique nationale unique pour les femmes et les enfants victimes de violences domestiques, qui est gratuite et disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, bien qu'elle ne s'adresse pas à toutes les victimes de violences à l'égard des femmes. En 2016, dans le cadre d'un accord conclu entre le Gouvernement et une ONG féministe, l'Albanie<sup>188</sup> a aussi mis en place une permanence téléphonique pour les femmes consacrée à la violence à l'égard des femmes, couvrant tout le territoire, gratuite et disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. La Finlande<sup>189</sup> a créé sa permanence téléphonique Nollalinja en 2016, à la suite de l'entrée en vigueur de la convention, et Monaco<sup>190</sup> a lancé sa permanence téléphonique anonyme et gratuite pour les victimes d'actes de violence domestique.

### **Appel à l'action**

49. Les Parties à la convention se sont engagées à mettre en place des services de soutien spécialisés pour protéger les victimes contre de nouvelles violences, afin qu'elles puissent reprendre le contrôle de leur vie, demander justice et surmonter les traumatismes subis. Les rapports d'évaluation de référence du GREVIO publiés à ce jour montrent que, bien que tous les États parties aient pris des mesures concrètes en faveur de l'application de la convention, le chemin à parcourir reste long et la mise en œuvre encore disparate. En conséquence, trop de victimes sont encore privées d'accès à des services de soutien spécialisés.

50. Dans le cadre de ses activités de suivi, le GREVIO a longuement décrit et mis en lumière les forces et les faiblesses des États parties dans le domaine du soutien et de la protection des victimes de la violence à l'égard des femmes. La pandémie de covid-19 a amplifié ces insuffisances et fait ressortir la nécessité, pour les pouvoirs publics, de veiller à ce qu'un solide réseau de services de soutien spécialisés soit en place et bénéficie des moyens juridiques et financiers pour fonctionner à la fois « en temps normal » et en période tourmentée, comme celle d'une pandémie. La première étape consiste donc à mettre en œuvre la Convention d'Istanbul en s'appuyant sur l'expertise du GREVIO et sur ses conclusions, qui sont adaptées à chaque Partie. La seconde étape, comme l'indiquent la déclaration de la Plateforme des mécanismes d'experts indépendants sur la discrimination et la violence à l'égard des femmes (EDVAW) de juillet 2020 et la « Déclaration du Comité des Parties à 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) sur la mise en œuvre de la convention pendant la pandémie COVID-19 », consiste, pour les Parties, à envisager de qualifier d'« essentiels » les services de soutien spécialisés destinés aux victimes de violences à l'égard des femmes, y compris les services de soutien pour les enfants

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

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

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

190. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 82.

témoins, et de garantir leur continuité, même en temps de crise, comme dans le cas de la pandémie de covid-19. À cette fin, il convient, entre autres, de garantir l'accès à des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et à des foyers d'accueil sûrs, voire de prendre des mesures supplémentaires pour adapter la capacité des structures de soutien existantes aux nouveaux besoins, de réaménager d'autres espaces ou de créer des structures totalement neuves. La pandémie de covid-19 a également démontré l'intérêt de mettre en place des services en ligne innovants pour signaler les violences, en veillant à ce que la fracture numérique n'entrave pas l'accès à ces services, et l'utilité de concevoir des espaces sûrs où les femmes peuvent signaler des violences discrètement à des services de soutien spécialisés, dotés des ressources nécessaires et d'un personnel formé, en capacité de dispenser des conseils centrés sur la victime et portant sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes.



## Garde des enfants, visites et violence domestique

Section thématique n°3 extraite du troisième rapport général du GREVIO sur ses activités couvrant la période de janvier à décembre 2021

### Aperçu

1. La violence domestique est l'une des formes de violence à l'égard des femmes les plus graves et les plus répandues. D'après les recherches les plus complètes et les plus récentes menées en Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE en 2014, une femme sur trois a subi une forme de violence physique ou sexuelle depuis l'âge de 15 ans et les violences sont le plus souvent infligées par le partenaire actuel ou par un ancien partenaire – 22% des femmes engagées dans une relation font état de violences de la part de leur partenaire<sup>191</sup>. Au regard de la fréquence de la violence domestique dans les relations, deux éléments sont une source de préoccupation croissante : les répercussions de cette violence sur les enfants et les dangers liés aux contacts après la séparation. Il existe désormais de nombreux travaux de recherche qui mettent en évidence les effets négatifs que peuvent avoir la violence domestique et les abus sur les enfants, ainsi que la potentielle imbrication

191. Agence des droits fondamentaux de l'UE, "Violence Against Women: An EU Wide Survey".

entre violence domestique et abus directs sur enfants<sup>192</sup>. Le fait de vivre sous emprise peut produire chez les enfants un impact cumulatif identique à celui produit chez les victimes adultes, ce qui peut entraîner des problèmes affectifs et comportementaux chez les enfants tout autant, voire davantage, que la violence physique perpétrée contre leur mère<sup>193</sup>.

2. La séparation avec un auteur de violences est souvent le moment le plus dangereux : c'est en effet lors de la séparation ou après la séparation que les victimes de violence domestique (adultes comme enfants) courent le plus grand risque de mourir ou de subir des violences. De nombreux auteurs de violence domestique se vengent en infligeant des abus à leurs enfants, que ce soit sous la forme d'une négligence ou de violences psychologiques, sexuelles et/ou physiques<sup>194</sup>, notamment leur meurtre délibéré, et beaucoup d'enfants vivent quotidiennement dans un environnement marqué par les violences et les menaces de mort<sup>195</sup>. Une femme victime de violence domestique qui quitte son agresseur doit souvent faire face à des menaces visant ses enfants, comme en atteste le taux d'homicide de plus en plus alarmant concernant les femmes et les enfants victimes de violence domestique, dont les médias se font régulièrement l'écho en Europe. Une récente étude menée dans ce domaine conclut que les homicides sur adultes et sur enfants qui sont commis dans un contexte de violence domestique sont précédés de signes avant-coureurs similaires<sup>196</sup>. Ces préoccupations ont récemment conduit le Parlement européen à voter à une très large majorité en faveur d'une résolution<sup>197</sup> sur les conséquences des violences conjugales et des droits de garde sur les femmes et les enfants. Soulignant le nombre alarmant de féminicides et d'infanticides commis après que des femmes ont signalé des cas de violence fondée sur le genre, la résolution insiste sur le fait que la protection des femmes et des enfants contre la violence et l'intérêt supérieur de l'enfant doivent l'emporter sur les autres critères lors de l'établissement des modalités relatives aux droits de garde et de visite. Elle décourage par ailleurs l'emploi abusif de l'« aliénation parentale » et des termes ou concepts similaires invoqués pour refuser à la mère la garde de l'enfant et l'accorder au père accusé de violence domestique, sans tenir aucun compte des risques éventuels pour l'enfant.

---

192. Holt, S., Buckley, H. et Whelan, S. (2008), "The impact of exposure to domestic violence on children and young people: A review of the literature", *Child Abuse and Neglect*, 32, 797-810. Les auteurs ont recensé plus de 1 000 articles dans leur analyse bibliographique sur ce sujet.

193. Callaghan, J.E., Alexander, J.H., Sixsmith, J. et Fellin, L.C. (2018), "Beyond 'Witnessing': Children's Experiences of Coercive Control in Domestic Violence and Abuse", *Journal of Interpersonal Violence*, 33(10), 1551-1581 ; McLeod, D. (2018), "Coercive Control: Impacts on Children and Young People in the Family Environment, Totnes: Research in Practice", et Katz, E. (2016), "Beyond the Physical Incident Model: How Children Living with Domestic Violence are Harmed by and Resist Regimes of Coercive Control", *Child Abuse Review*, 25(1), 46-59.

194. Des recherches attestent aussi d'abus sexuels commis sur des enfants après la séparation de leurs parents. Voir Romito, P. et Crisma, M., « Les violences masculines occultées : le syndrome d'aliénation parentale », *Empfan*, 2009/1 (n° 73), pages 31-39.

195. Voir Anna Nikupeteri et Merja Laitinen, Université de Laponie (Finlande), "Physical Abuse, Violent Acts and the Threat of Death" in Children's Everyday Lives Shadowed by Stalking: Post-separation Stalking Narratives of Finnish Children and Women, *Violence and Victims*, page 838.

196. Voir Jaffe, PG, Campbell, M., Reif, C., Fairbairn, J. et David, R. (2017), "Children killed in the context of domestic violence: International perspectives from death review committees".

197. Résolution du Parlement européen du 6 octobre 2021 sur les conséquences des violences conjugales et des droits de garde sur les femmes et les enfants (2019/2166(INI)).

## Pertinence de la Convention d'Istanbul

3. Ces questions ont été examinées activement par le GREVIO qui, dans le cadre de son activité de suivi, s'est appuyé sur trois articles particulièrement pertinents de la Convention d'Istanbul.

4. Tout d'abord, l'**article 26** reconnaît que l'exposition aux violences et aux mauvais traitements physiques, sexuels ou psychologiques entre les parents ou d'autres membres de la famille a un impact grave sur les enfants. Elle nourrit la peur, est cause de traumatisme et nuit à leur développement. Des études montrent en effet que, souvent, les enfants qui assistent à l'agression de l'un de leurs parents par l'autre parent au domicile familial souffrent de problèmes affectifs et de développement, présentent des troubles psychologiques, sociaux et cognitifs et tendent à tolérer la violence, ce qui nécessite une prise en charge à long terme (transmission transgénérationnelle)<sup>198</sup>. Pour cette raison, l'article 26 énonce l'obligation de veiller à ce que les services et l'assistance fournis à des victimes dont les enfants ont été témoins d'actes de violence prennent en compte les droits et les besoins de ces derniers. Cela s'applique surtout aux cas de violence domestique, mais il importe de garder à l'esprit que les enfants peuvent également être témoins d'autres formes de violence. Le terme « enfants témoins » fait référence non seulement aux enfants présents durant la commission de l'acte de violence et qui en sont les témoins directs, mais également à ceux qui sont exposés aux cris et autres bruits de violence alors qu'ils se cachent à proximité, ou qui sont exposés aux conséquences à plus long terme de cette violence, comme le préjudice physique, psychologique et/ou affectif subi par la victime. Il est important de reconnaître et de respecter le statut de victime des enfants qui sont témoins des formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, et leur droit à un soutien. L'article 26, paragraphe 2, demande donc que soient mises en œuvre, si nécessaire, des actions psychosociales fondées sur les meilleures preuves disponibles, adaptées à l'âge et au stade de développement des enfants, afin d'aider ceux-ci à surmonter les traumatismes subis. Tous les services offerts doivent tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

5. Ensuite, l'**article 31** impose aux Parties de prendre des mesures pour que les faits de violence couverts par la convention, en particulier la violence domestique, soient pris en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite et pour que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. Le paragraphe 1 vise, entre autres, à ce que les autorités judiciaires ne rendent pas d'ordonnances de contact sans tenir compte d'éventuels actes de violence commis contre le parent non violent ou contre l'enfant lui-même, et le paragraphe 2 définit l'obligation de veiller à ce que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime et/ou des enfants.

6. Enfin, l'**article 45** oblige les Parties à imposer des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ». Si cet article est étroitement lié aux articles 33 à 40, qui définissent un certain nombre d'infractions pénales, il s'applique à tous les types de sanctions, qu'elles soient à caractère pénal ou non. Le GREVIO souligne que l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives adresse un message

198. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 190; Jeffrey L. Edleson, "Problems associated with children's witnessing of domestic violence", VAW Net.



contre-productif aux auteurs de violences, qui peuvent avoir l'impression que le fait d'infliger des violences à des femmes, même de manière répétée, ne constitue pas une infraction grave<sup>199</sup>. Cet article est également utile vu la façon dont les juridictions civiles ont traité les allégations de violence domestique en cas de violations répétées d'ordonnances imposées dans le cadre de procédures relevant du droit de la famille ou de retrait de la responsabilité parentale aux parents qui se sont montrés violents envers leurs enfants<sup>200</sup>. Le paragraphe 2 est particulièrement pertinent à cet égard, car il prévoit expressément la possibilité d'une déchéance des droits parentaux si l'intérêt supérieur de l'enfant, qui peut inclure la sécurité de la victime, ne peut être garanti d'aucune autre façon.

7. Avant de passer à l'examen des conclusions du GREVIO ayant trait à la violence domestique, à la garde d'enfants et aux visites des enfants, il convient de noter que ces questions ne peuvent être considérées séparément des principes importants et même fondamentaux développés par la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine et des obligations positives qui sont attachées à un certain nombre d'articles de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, le GREVIO a lui-même présenté, pour la première fois depuis sa création, des observations écrites<sup>201</sup> à la Cour dans le cadre de l'affaire *Kurt c. Autriche*<sup>202</sup>. Cette affaire concerne une requérante qui a été victime de violence domestique pendant plusieurs années et dont le mari a tué leur fils par arme à feu avant de se suicider<sup>203</sup>. Le GREVIO a attiré l'attention de la Cour, en particulier, sur le risque accru de préjudice pour les enfants lors d'une séparation.

8. Dans son intervention en qualité de tierce partie, le GREVIO a également évoqué les principaux éléments des ordonnances d'urgence d'interdiction, qui devraient garantir non seulement la protection des victimes et des personnes en danger dans leur propre domicile, mais aussi l'interdiction pour l'agresseur d'entrer en contact avec la victime ou la personne en danger dans tout autre lieu durant un laps de temps suffisant. Le GREVIO a par ailleurs souligné la nécessité, lorsque c'est justifié, d'étendre la protection aux enfants de la victime et a attiré l'attention de la Cour sur le fait que les lacunes dans la protection des enfants victimes d'un parent violent ou témoins de violences conjugales – lacunes liées à la délivrance et à la mise en œuvre des ordonnances d'urgence d'interdiction ou de protection – avaient fréquemment été commentées dans ses rapports d'évaluation de référence. La présente section

---

199. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Türkiye, paragraphe 261.

200. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 195 et 196.

201. Intervention en qualité de tierce partie du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) en vertu de l'article 36, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme dans la requête n° 62903/15 *Kurt c. Autriche* transmise par le GREVIO à la Cour européenne des droits de l'homme le 21 janvier 2020, GREVIO/Inf(2020)3, publiée (en anglais) le 22 janvier 2020.

202. *Kurt c. Autriche* [GC], Cour européenne des droits de l'homme, 15 juin 2021. S'agissant des enfants qui sont victimes de violences domestiques, la Cour a considéré que ce sont « des personnes particulièrement vulnérables et [qu']ils ont droit à la protection de l'État, sous la forme d'une prévention efficace, les mettant à l'abri de formes aussi graves d'atteinte à l'intégrité de la personne, notamment en conséquence des obligations positives que l'article 2 de la convention fait peser sur les États ». Elle a souligné qu'« [i]l arrive que les agresseurs voient dans les violences, y compris mortelles, infligées aux enfants faisant partie du ménage le moyen ultime de punir leur partenaire » (*ibid.*, paragraphe 163).

203. Voir la section « Coopération avec la société civile et les institutions nationales de protection des droits humains » du présent document.



thématique va maintenant aborder les principaux problèmes qui ont été mis en lumière dans ce domaine pendant la procédure d'évaluation, avant d'examiner les signes de progrès et de proposer des pistes pour la suite.

## **Garde, visites et violence domestique : principaux problèmes**

9. Dans son activité de suivi, jusqu'à présent, le GREVIO a révélé et décrit en détail les forces et faiblesses des Parties en ce qui concerne la mise en œuvre des articles 26, 31 et 45 à l'égard des victimes de violence domestique et les décisions relatives à la garde et aux visites des enfants. On constate dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO publiés à ce jour que, bien que toutes les Parties aient pris des mesures concrètes dans ce domaine, le chemin à parcourir reste long et la mise en œuvre incohérente, avec des victimes trop souvent délaissées par les pouvoirs publics. Dans son premier rapport général, le GREVIO<sup>204</sup> a observé qu'il existait trois lacunes en ce qui concerne la protection offerte aux femmes victimes de violence domestique et à leurs enfants lors de la détermination des droits de garde et de visite. Les manquements en question concernent la protection et le soutien des enfants témoins d'actes de violence domestique ; les mesures insuffisantes pour garantir la sécurité des mères victimes de violence domestique et de leurs enfants lors de la détermination des droits de garde et de visite des enfants, et le recours à la médiation obligatoire dans les procédures civiles et les procédures de divorce concernant des questions de garde d'enfants. Ces problèmes persistent, tandis que d'autres ont émergé.

### **Mesures insuffisantes pour garantir la sécurité des mères victimes de violence domestique et de leurs enfants**

10. Comme indiqué plus haut, la séparation avec un auteur de violences est souvent le moment le plus dangereux : c'est en effet lors de la séparation ou après la séparation que les victimes de violence domestique (adultes comme enfants) courent le plus grand risque de mourir ou de subir de nouvelles violences. En outre, selon de nombreuses études, le contact avec l'enfant est l'élément central permettant de continuer à perpétrer des abus, dont la gravité peut encore s'accroître<sup>205</sup> ; dans les cas extrêmes, le contact avec l'enfant peut aboutir à l'homicide de la mère par le père<sup>206</sup>. Quatre-vingt-quatorze pour cent des femmes interrogées pour une étude<sup>207</sup> ont fait l'objet de violences dans le cadre des modalités de contact, soit parce que le père a profité des contacts pour découvrir où vivaient la mère et les enfants, soit parce que la mère supervisait les contacts et/ou emmenait ses enfants rendre visite

204. Voir le premier rapport général sur les activités du GREVIO, avril 2020, pages 31-32.

205. Voir Holt, S. (2017), "Domestic Violence and the Paradox of Post-Separation Mothering", *British Journal of Social Work*, 47, 2049-2067 ; il est établi que le risque de violence est à son maximum lorsque la mère a un contact avec le père en face à face pour lui « remettre » l'enfant ou lorsque le contact est encadré entre le père et ses très jeunes enfants ; McLeod, D. (2018), "Coercive Control: Impacts on Children and Young People in the Family Environment, Totnes : Research in Practice", et Morrison, F. (2015), "All Over Now? The Ongoing Relational Consequences of Domestic Abuse through Children's Contact Arrangements", *Child Abuse Review*, 24, pages 274-284.

206. Voir Women's Aid (2016), "Nineteen Child Homicides: What must change so children are put first in child contact arrangements and the family courts", Bristol: Women's Aid.

207. Voir Radford, L. et Hester, M. (2006), "Mothering through Domestic Violence", London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

à leur père. Il est par conséquent impératif que les pouvoirs publics veillent à ce que les décisions les plus sûres soient adoptées dans les procédures relevant du droit de la famille. À cette fin, il est crucial qu'une évaluation adéquate des risques et une procédure de contrôle soient en vigueur, que les acteurs de la justice civile et de la justice pénale partagent les informations et les éléments de preuve concernant les auteurs de violences, et que les victimes ne soient pas contraintes de participer à une médiation avec ces derniers. Il convient aussi de faire en sorte que les preuves de violence soient expressément prises en compte par les tribunaux aux affaires familiales et que les enfants témoins d'actes de violence domestique soient considérés comme des victimes, afin qu'ils bénéficient d'une protection juridique effective et que les visites se déroulent sans aucun risque pour la mère et l'enfant. Or, il est clair que cela ne correspond pas à la situation constatée dans la plupart des Parties examinées par le GREVIO, ce qui expose les victimes de violence domestique à un risque considérable de subir de nouvelles violences.

- ▶ **Caractère inadapté de l'évaluation des risques :** dans de nombreux rapports d'évaluation de référence, par exemple ceux qui concernent la France, l'Italie, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et Saint-Marin<sup>208</sup>, le GREVIO a fait observer que les juges ne recherchaient pas les signes permettant de détecter des violences domestiques avant de déterminer les droits de garde et de visite<sup>209</sup>. Il a par ailleurs relevé que les juges ne procédaient pas à une appréciation des risques ou ne demandaient pas à consulter les plans de sécurité établis par les services répressifs et/ou par d'autres acteurs compétents à cet effet, éléments susceptibles d'être pris en compte notamment pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>210</sup>. Au sujet de la Pologne, le GREVIO a noté que des cas lui avaient été signalés dans lesquels des adresses secrètes de foyers avaient été dévoilées aux parents violents dans le contexte de procédures de divorce et de garde d'enfants, et il a exhorté les autorités à faire le nécessaire pour que les procédures et les décisions ne mettent pas en péril la sécurité des femmes victimes de violence entre partenaires intimes, en particulier en dévoilant leur lieu de résidence<sup>211</sup>.
- ▶ **Absence de coordination entre procédure civile et procédure pénale :** dans son premier rapport général sur ses activités, le GREVIO a souligné la nécessité de reconnaître l'interdépendance des recours au pénal et au civil pour les victimes (adultes comme enfants) de violence domestique et le rôle crucial que peuvent jouer les ordonnances judiciaires relatives à la garde et à l'accès lorsqu'il s'agit d'évaluer les risques<sup>212</sup>. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et Malte, le GREVIO a jugé problématique que les tribunaux aux affaires familiales ne consultent pas les juridictions pénales lorsqu'ils se prononcent sur la garde et les visites, notamment pour savoir si

208. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Saint-Marin, paragraphe 144.

209. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 182; l'Italie, paragraphe 187; le Monténégro, paragraphe 165; les Pays-Bas, paragraphes 200-202, et le Portugal, paragraphe 160.

210. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 161; l'Italie, paragraphe 186; le Monténégro, paragraphe 165; les Pays-Bas, paragraphe 204, et le Portugal, paragraphe 160.

211. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphe 194.

212. Voir <https://rm.coe.int/1er-rapport-general-sur-les-activites-du-grevio/16809e1a42>, pages 31-32.

des procédures pénales sont en cours à l'encontre du père des enfants de la victime ou ont été intentées par le passé<sup>213</sup>. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Slovaquie, le GREVIO a noté que, bien que la législation impose d'examiner si des mesures pour la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ont déjà été décidées au titre des différentes dispositions juridiques, dans la pratique, ce principe est rarement appliqué. En raison notamment de l'absence de coordination entre la justice civile et la justice pénale, les tribunaux peuvent ordonner le maintien des contacts de l'auteur des violences avec ses enfants, malgré une ordonnance d'injonction émise par un autre tribunal dans une autre procédure<sup>214</sup>. Les rapports d'évaluation de référence sur l'Italie, le Monténégro et le Portugal soulignaient en outre l'importance, au même motif, de la consultation et de la coordination avec d'autres organes et/ou professionnels concernés, à savoir notamment mais pas uniquement les services répressifs, les autorités de la santé et de l'éducation ainsi que les services spécialisés dans le soutien aux femmes.

- **Recours inapproprié à la médiation** : le GREVIO a constaté chez un certain nombre de Parties que les victimes de violence domestique qui souhaitent la séparation peuvent être vivement encouragées ou obligées à se soumettre d'abord à une procédure de médiation, laquelle peut jouer un rôle décisif dans la détermination des droits de garde et de visite. Il a noté que lorsque les victimes sont particulièrement vulnérables à cause du rapport de force inégal qui est courant dans les cas de violence domestique, ce déséquilibre risque de nuire à la capacité de la victime à négocier et parvenir à un accord garantissant, entre autres, la sécurité des enfants et de la mère<sup>215</sup>. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Slovaquie, le GREVIO s'est ainsi inquiété des éléments qui démontrent que les tribunaux encouragent souvent les Parties à conclure un règlement à l'amiable (même si de graves violences se sont produites entre elles), ce qui signifie que l'affaire sera traitée rapidement, que toutes les preuves ne seront pas présentées, et qu'il ne sera pas nécessaire de rendre une décision définitive, laquelle aurait pu faire l'objet d'un recours devant la juridiction supérieure<sup>216</sup>. Par ailleurs, il s'est dit particulièrement préoccupé par les décisions prises en matière de garde et de visite au Danemark, notant qu'il n'existait pas de tribunaux aux affaires familiales et que les conflits au sujet des droits de garde et de visite n'étaient pas réglés dans le cadre d'une procédure contradictoire présidée par une autorité neutre, mais au moyen d'un système de réunions auxquelles la présence simultanée des deux parents est requise et dans lesquelles l'Administration joue un rôle de guide ou de médiateur. Le GREVIO a estimé que ce système n'était pas adapté aux couples dont les relations sont entachées de violence<sup>217</sup>.

213. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 180-188, et Malte, paragraphes 155-159.

214. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Slovaquie, paragraphe 240.

215. Voir l'Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, article 48, paragraphes 406-414.

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

217. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 148-160.

- ▶ **Manquement à considérer les enfants témoins de violences domestiques comme des victimes** : dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a constaté que la législation n'évoquait pas le préjudice que peut entraîner, pour un enfant, le fait d'être témoin de violences domestiques entre ses parents. Il a également noté, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Pologne, que l'effet néfaste pour les enfants d'être témoins de cette violence ne semblait pas être systématiquement pris en compte dans les décisions relatives aux contacts avec les enfants<sup>218</sup>.
- ▶ **Manquement à prendre en compte les actes de violence domestique dans les décisions judiciaires relatives à la garde et aux visites** : en Albanie, en Belgique, en Italie, à Monaco, en Pologne, à Saint-Marin, en Slovénie et en Türkiye, le GREVIO a constaté qu'il n'était pas fait expressément référence à la violence domestique parmi les critères juridiques à prendre en compte au moment de déterminer les droits de garde et/ou de visite<sup>219</sup>. En revanche, dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, le GREVIO a noté qu'alors que les actes de violence domestique sont expressément mentionnés parmi les causes justifiant le retrait du droit de garde, ils ne sont pas expressément mentionnés parmi celles qui justifient le retrait du droit de visite lorsqu'une séparation est prononcée<sup>220</sup>. En Pologne, bien que plusieurs dispositions de la loi sur la famille et la tutelle permettent de limiter les droits de garde et de visite en cas de violences domestiques, le GREVIO a pris note avec préoccupation des informations fournies par plusieurs experts et professionnels œuvrant dans ce domaine, qui donnaient à penser que les indices de violence exercée par un parent contre l'autre n'étaient que rarement, voire jamais, pris en compte lors des décisions relatives aux droits de garde et de visite<sup>221</sup>. C'était également le cas de Parties comme l'Andorre, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède, qui avaient une base juridique permettant d'empêcher l'octroi de l'autorité parentale, et notamment des droits de garde et de visite, à des parents violents<sup>222</sup>. Pour ce qui est du Danemark, le GREVIO a noté avec préoccupation qu'il avait reçu des informations sur plusieurs affaires ayant conduit à l'emprisonnement de mères qui n'avaient pas réussi à convaincre l'Administration du risque que des visites du père pourraient présenter pour la sécurité de leur enfant et qui n'avaient pas respecté les décisions concernant le droit de visite. Le GREVIO en a donc conclu qu'au Danemark, les actes de violence domestique n'étaient pas pris en compte dans les décisions sur la garde et les visites, et que l'exercice des droits de garde et de visite compromettait souvent la sécurité physique et le bien-être psychologique des victimes de violence domestique et de leurs enfants.

218. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphe 193.

219. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 117-120; la Belgique, paragraphes 145-149; l'Italie, paragraphes 180-187; Monaco, paragraphes 106-110; la Pologne, paragraphe 184; Saint-Marin, paragraphe 142; la Slovénie, paragraphe 236, et la Türkiye, paragraphe 207.

220. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 151-158.

221. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphe 193.

222. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphes 163-167, et la Serbie, paragraphes 166-171.

- **Manquement à garantir des visites encadrées en toute sécurité :** les Parties tendent à privilégier ce qui est de l'intérêt supérieur de l'enfant, à savoir maintenir le contact avec les deux parents à tout prix, même si l'enfant a été témoin de violences. Un certain nombre de lacunes ont été relevées dans la mise en œuvre de l'article 31, paragraphe 2, en ce qui concerne les structures et le personnel chargé de permettre ces visites encadrées. Le GREVIO a noté que plusieurs Parties ne disposaient pas des ressources/infrastructures nécessaires pour permettre des visites encadrées en toute sécurité. Il a par exemple fait observer, dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre et la France, que ces espaces de rencontre étaient mieux équipés pour s'occuper de relations conflictuelles que d'affaires de violence. Il a donc attiré l'attention des autorités sur les risques élevés que fait courir aux victimes et aux enfants le maintien des contacts entre la victime et l'auteur des violences, sans protection ni mesures appropriées<sup>223</sup>. En l'absence de dispositions adaptées, les victimes peuvent en fait avoir l'impression que la seule façon de protéger leurs enfants face à la violence est de refuser de respecter les décisions prises en matière de droit de visite. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, en particulier, le GREVIO a noté que l'absence d'infrastructures adaptées signifiait que les victimes devaient partager la même salle d'attente que l'auteur des violences, ce qui mettait en danger la sécurité physique et le bien-être psychologique des victimes et de leurs enfants et qui perpétuait le cycle de la domination et de l'emprise<sup>224</sup>. En ce qui concerne l'adéquation de la formation des agents chargés d'assurer les visites encadrées, le GREVIO a relevé des lacunes considérables dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, l'Autriche, l'Espagne, Malte, le Monténégro et la Slovaquie<sup>225</sup>. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Espagne et le Monténégro, il a mis l'accent sur les préjugés que ces agents auraient à l'égard des femmes victimes de violence domestique<sup>226</sup>. Il s'est en outre dit préoccupé par le fait qu'en Espagne ces agents n'étaient pas tenus d'informer les autorités judiciaires lorsqu'ils détectaient que des enfants étaient exposés à de la violence pendant la visite<sup>227</sup>. Dans son rapport sur la Slovaquie, le GREVIO était vivement préoccupé par l'absence de règles et de protocoles clairs régissant les contacts encadrés, mais aussi par la pénurie de personnel suffisamment formé dans les centres d'action sociale qui supervisent ces contacts. Il a noté que le droit du père de maintenir des contacts semblait souvent privilégié par rapport aux besoins de l'enfant, même lorsque les contacts encadrés nuisent à l'enfant<sup>228</sup>.

223. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 146-150, et la France, paragraphes 179-185.

224. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 158-159.

225. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 146-150; l'Autriche, paragraphes 133-137; l'Espagne, paragraphes 196-206; Malte, paragraphes 151-158, et la Slovaquie, paragraphes 239-240.

226. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphes 196-206, et le Monténégro, paragraphes 163-167.

227. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 202.

228. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Slovaquie, paragraphe 239.

- ▶ **Absence de mise en œuvre adéquate des cadres juridiques prévoyant des mesures de protection** : il s'agit non seulement de l'inexistence des ordonnances de protection et de l'application insuffisante de ces ordonnances par les autorités compétentes<sup>229</sup>, mais aussi du maintien de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, même en cas de condamnation pénale définitive pour cause d'actes violents à l'encontre de l'autre parent. Bien que l'Espagne offre tout un ensemble de possibilités pour suspendre, limiter ou encadrer l'exercice des droits parentaux de parents qui se sont montrés violents envers leurs conjoints ou leurs enfants, le GEVIO a noté dans son rapport d'évaluation de référence sur ce pays qu'elles étaient peu utilisées dans la pratique. Les juges de juridictions pénales semblent être particulièrement réticents à suspendre ou limiter les droits parentaux, aussi bien dans des décisions préliminaires que dans des condamnations définitives<sup>230</sup>. Le retrait de l'autorité parentale du parent violent reste l'exception, malgré la persistance du danger pour la mère et l'enfant<sup>231</sup>.

## **Manque de protection et de soutien des enfants témoins d'actes de violence commis au sein de la famille**

11. Malgré la bonne reconnaissance des effets préjudiciables du fait d'être témoin des violences susmentionnées, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO publiés à ce jour montrent que la plupart des Parties ne donnent pas aux enfants un accès suffisant et approprié à des services spécialisés et adaptés à leur âge, ce qui contrevient directement à l'article 26. Dans plusieurs Parties, notamment l'Autriche et la Finlande, ces services sont uniquement proposés dans les refuges et sont donc limités dans le temps : lorsque l'enfant quitte le refuge, il ne bénéficie plus de ces services de soutien spécialisés essentiels<sup>232</sup>. Dans d'autres Parties, telles que les Pays-Bas, le Portugal, la Serbie et la Suède, les refuges prennent en charge les enfants qui accompagnent leur mère, mais les services ne sont ni spécialisés ni adaptés pour tenir compte de leurs besoins spécifiques<sup>233</sup>. S'agissant du Portugal par exemple, le GREVIO a souligné le manque de personnel spécialisé pour répondre

---

229. En vertu des articles 52 et 53 de la Convention d'Istanbul, les autorités compétentes ont le pouvoir d'ordonner des recours juridiques rapides pour protéger les personnes en danger. Ces mesures comprennent les ordonnances d'urgence d'interdiction contre les auteurs, ce qui permet de les éloigner du domicile, ainsi que les ordonnances d'injonction ou de protection pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention. Si les Parties offrent de plus en plus la possibilité aux victimes de se voir délivrer des ordonnances de protection sous la forme d'une interdiction de contact ou d'une ordonnance d'éloignement, les régimes juridiques varient considérablement, tout comme leur niveau de mise en œuvre et leur application adéquate.

230. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 197.

231. L'importance de tenir compte de la violence entre partenaires intimes lors de la détermination du droit de garde des enfants est au cœur de la déclaration conjointe faite le 31 mai 2019 par la Plateforme des mécanismes d'experts indépendants des Nations Unies et régionaux sur la violence à l'égard des femmes et les droits des femmes (plateforme EDVAW).

232. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 118 ; le Danemark, paragraphe 131, et la Finlande, paragraphe 128.

233. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 135 ; les Pays-Bas, paragraphe 177 ; la Serbie, paragraphe 145, et la Suède, paragraphe 147.

aux besoins des enfants et/ou aux difficultés d'accès aux écoles<sup>234</sup>. Pour ce qui est de la Belgique, il a noté dans son rapport d'évaluation de référence que les mesures prises en faveur des enfants restaient à l'initiative de chaque maison d'accueil, sans aucune aide structurelle de l'État<sup>235</sup>. En ce qui concerne la Suède, le GREVIO a relevé la pratique inquiétante selon laquelle certains refuges demandent aux victimes de partir, de crainte que l'auteur des violences n'utilise les visites aux enfants pour localiser la famille et, de ce fait, le refuge.

12. Le GREVIO a par ailleurs observé que l'accès à des services de soutien en dehors des refuges était encore plus limité. Malgré la reconnaissance juridique des enfants témoins de violences en tant que victimes, en Slovaquie, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'insuffisance de la prise en charge psychosociale adaptée aux enfants et à leurs besoins et de cette reconnaissance juridique<sup>236</sup>. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Malte, il a observé que ce pays ne disposait pas de services spécialisés pour les enfants victimes de violences domestiques et que des temps d'attente extrêmement longs avaient été signalés pour l'accès aux services de suivi psychologique, y compris pour les enfants<sup>237</sup>. En Pologne, en 2016, un rapport de la Cour des comptes (NIK) a révélé que seuls 4 % des services de soutien en matière de violence domestique fournis par les centres locaux d'action sociale et les centres d'accueil d'urgence proposaient un accompagnement spécialisé par des pédopsychologues ou des pédiatres<sup>238</sup>. Dans certaines Parties, telles que l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France et le Monténégro, des services de consultation spécialisés pour les enfants qui sont des victimes directes ou indirectes de la violence sont disponibles, mais les ressources financières sont trop limitées pour assurer une assistance rapide et pérenne et/ou la couverture nationale insuffisante empêche que ces services soient effectivement dispensés<sup>239</sup>. D'autres dispositifs de soutien ne couvrent pas les enfants témoins de violence et/ou prévoient des mesures qui sont trop punitives en termes de protection. Dans son rapport d'évaluation de référence sur Saint-Marin, le GREVIO a noté que l'Unité de protection de l'enfance, chargée du suivi psychologique et de la protection des enfants, était principalement destinée aux enfants directement victimes de maltraitance. Alors que les mesures mises en œuvre étaient notamment le retrait de la cellule familiale, le GREVIO a rappelé qu'il convenait d'assurer leur sécurité pour qu'ils puissent rester avec le parent non violent, de préférence chez eux<sup>240</sup>. Une autre préoccupation persistante est la formation dispensée pour fournir des services de soutien aux enfants, qui doit être suffisante. Dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux sur la France, l'Italie et la Pologne, le GREVIO a expliqué que les prestataires des services de soutien généraux n'avaient pas toujours la formation ou l'expertise requise pour soutenir et protéger les enfants victimes de violences

234. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 13.

235. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 135.

236. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Slovaquie, paragraphe 202.

237. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphe 135.

238. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphes 164-166.

239. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 117; l'Espagne, paragraphe 179; la Finlande, paragraphe 129; la France, paragraphe 165, et le Monténégro, paragraphe 143.

240. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Saint-Marin, paragraphes 123 et 124.



domestiques<sup>241</sup>. Enfin, dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux sur la France et l'Italie, il a noté que le mode de la garde partagée pouvait faire obstacle au soutien et à la protection des enfants témoins/victimes de violences domestiques ; dans certains cas, cette pratique judiciaire courante permet en effet à l'auteur des violences d'interdire qu'un enfant bénéficie de conseils.

## **L'« aliénation parentale », un moyen de minimiser les preuves de violence domestique dans les procédures civiles**

13. Il est désormais clairement établi que la minimisation de la violence domestique devant les tribunaux aux affaires familiales est étroitement liée à l'utilisation croissante de la notion d'« aliénation parentale » dans le but d'amoindrir l'opinion des enfants victimes de violence domestique qui redoutent un contact avec des parents maltraitants<sup>242</sup>, malgré les risques évidents qui en découleraient pour les victimes, tant les adultes que les enfants<sup>243</sup>. Pourtant, la communauté scientifique a fait part de ses préoccupations quant à la légitimité de cette notion comme construction scientifique, comme syndrome ou comme trouble mental<sup>244</sup>. De graves inquiétudes ont également été exprimées au sujet de l'utilisation de la notion d'aliénation parentale par les tribunaux aux affaires familiales et par les services de protection de l'enfance dans le cadre des affaires de violence domestique et familiale, où les victimes peuvent avoir de solides raisons de vouloir limiter les visites, compte tenu du comportement violent et des menaces de leur ancien partenaire à leur égard et à l'égard de leurs enfants<sup>245</sup> et du refus des enfants exposés à la violence domestique de rendre visite à leur père<sup>246</sup>. Diverses études de recherche montrent que l'aliénation parentale est invoquée pour nier les allégations de violence domestique et sexuelle<sup>247</sup> ; par ailleurs,

---

241. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 169 ; l'Italie, paragraphe 161, et la Pologne, paragraphe 164.

242. Voir le premier rapport général sur les activités du GREVIO couvrant la période de juin 2015 à mai 2019 ; représentations du Conseil de l'Europe et de la société civile à la réunion d'examen régional Beijing+25 organisée à Genève les 29 et 30 octobre 2019, Conseil économique et social des Nations Unies, 27 novembre 2019, ECE/AC.48/2019/2, paragraphe 30.

243. Comme le souligne la déclaration du 31 mai 2019 de la Plateforme des mécanismes d'experts indépendants des Nations Unies et régionaux sur la violence à l'égard des femmes et les droits des femmes : <https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880>.

244. Voir W. O'Donohue, L.T. Benuto et N. Bennett (2016), "Examining the validity of parental alienation syndrome", 13 *Journal of Child Custody*, 2-3, 113-125.

245. Lapiere, S. et Côté, I. (2016), "Abused women and the threat of parental alienation: shelter workers' perspectives", *Children and youth services review*, 65 (1), 120-126 ; Neilson, L. C. et al. (2019), "Inclusion of "Parental Alienation" as a "Caregiver-child relationship problem" Code QE52.0 in the International Classification of Diseases 11th Revision (ICD-11)", Collective Memo of Concern to: World Health Organization.

246. Lamb, K., Humphreys, C., et Hegarty, K. (2018), "Your behaviour has consequences: children and young people's perspectives on reparation with their fathers after domestic violence", *Children and youth services review*, 8 (1), 164-169.

247. Meier, J. et Dickson, S. (2017), "Mapping Gender: Shedding Empirical Light on Family Court's Treatment of Cases Involving Abuse and Alienation", *Law and Inequality*, 35(2), 311-334 ; Meier, J. (2020), "U.S. child custody outcomes in cases involving parental alienation and abuse allegations: what do the data show?", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 42(1), 92-105 ; Neilson, L. (2018), "Parental Alienation Empirical Analysis: Child Best Interests or Parental Rights?" - Fredericton : Muriel McQueen Fergusson, Centre for Family Violence Research and Vancouver : The FREDA Centre for Research on Violence Against Women and Children.

dans les cas associés à des signes ou des constats de violence domestique, il est très fréquent que ces préoccupations « disparaissent » dès que l'accent est mis sur l'aliénation parentale<sup>248</sup>. Les allégations de violence domestique peuvent même être utilisées contre les femmes pour « prouver » l'aliénation parentale<sup>249</sup>. Des recherches menées en Espagne<sup>250</sup>, en Italie<sup>251</sup>, en France<sup>252</sup> et dans d'autres pays européens, citées dans plusieurs rapports d'évaluation de référence du GREVIO, indiquent que les preuves d'aliénation parentale servent à minimiser la violence domestique. Il convient d'ailleurs de noter qu'en février 2020, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a publié son nouveau projet de Classification internationale des maladies, 11<sup>e</sup> révision (ICD-11), et confirmé qu'il avait retiré l'aliénation parentale de ses mots clés dans la version finale<sup>253</sup>.

14. Le GREVIO a analysé le recours des autorités au principe de « syndrome d'aliénation parentale »<sup>254</sup> dans son rapport d'évaluation de référence sur la France<sup>255</sup>, puis dans plusieurs rapports d'évaluation de référence récents, à savoir ceux qui concernent l'Andorre, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Pologne<sup>256</sup>. Dans son rapport sur la Pologne, il a observé avec préoccupation que la notion d'aliénation parentale et des notions connexes avaient été utilisées dans des initiatives de formation et dans de récentes initiatives politiques et législatives<sup>257</sup>. Autre motif de grave préoccupation, le projet révisé de programme national pour l'égalité de traitement (2021-2030) prévoit le lancement d'une « consultation publique auprès des organisations œuvrant dans le domaine de l'aliénation parentale » dans le cadre d'un processus d'examen et d'analyse visant à établir dans quelle mesure les décisions de justice

---

248. Barnett, A. (2020), 'A genealogy of hostility: parental alienation in England and Wales', *Journal of Social Welfare and Family Law*, 42(1), 18-29.

249. Birchall, J. et Choudhry, S. (2018), "What About My Right Not To Be Abused: Domestic Abuse, Human Rights and the Family Courts", Bristol: Women's Aid.

250. Casas Vila, G. (2020), "Parental Alienation Syndrome in Spain: opposed by the Government but accepted in the Courts", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 42:1, 45-55.

251. Feresin, M. (2020), "Parental alienation (syndrome) in child custody cases: survivors' experiences and the logic of psychosocial and legal services in Italy", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 42:1, 56-67, DOI: 10.1080/09649069.2019.1701924.

252. Romito, P. et Crisma, M. (2009), « Les violences masculines occultées : le syndrome d'aliénation parentale », *Empan*, 2009/1 (n° 73), pages 31-39.

253. « World Health Organization removes parental alienation from its classification index » (février 2020), Réseau International des Mères en Lutte (wordpress.com).

254. Voir « Violence against Women: Psychological violence and coercive control », étude commandée par la commission FEMM, Parlement européen, 2020, page 35. Il ressort de cette étude que le « syndrome d'aliénation parentale », qui ne fait l'objet d'aucune définition clinique ou scientifique universelle, concerne dans l'ensemble la présomption selon laquelle la peur ou le rejet d'un parent (généralement celui qui n'a pas la garde) par l'enfant sont dus à l'influence malveillante du parent favori (habituellement celui qui a la garde). Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a systématiquement fait référence à la déclaration de l'Association européenne de psychothérapie (EAP), de décembre 2017, qui souligne que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » (SAP) et d'« aliénation parentale » (AP) est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. Cette déclaration de l'EAP, qui regroupe 128 organisations de psychothérapie issues de 41 pays européens, fait office de principe directeur pour les psychothérapeutes européens.

255. *Ibid.*

256. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 146-150; la Belgique, paragraphes 145-149; l'Espagne, paragraphes 196-206; l'Italie, paragraphes 180-187, et la Pologne, paragraphes 188-195.

257. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphes 188 et 189.

relatives à la garde des enfants sont discriminatoires envers les pères et les mères, dans l'objectif potentiel d'élaborer un ensemble législatif fondé sur les conclusions de cette analyse<sup>258</sup>.

### **Manque d'attention pour les souhaits et les sentiments des enfants victimes de violence domestique**

15. Ce point est particulièrement préoccupant pour les enfants qui déclarent expressément ne souhaiter aucun contact avec le parent violent compte tenu de leur expérience, mais qui sont malgré tout contraints à participer aux visites et, dans certains cas, à la garde conjointe. Il y a là non seulement une violation de l'article 26, pour cause de manquement à prendre en compte les droits et les besoins des enfants dans la protection et le soutien qui sont dus à leur mère victime d'abus, mais aussi une violation de l'article 31, car leur sécurité risque d'être compromise. La pertinence de l'article 45 est également manifeste lorsque les autorités ne prévoient pas de mesures de mise en œuvre adéquates pour empêcher que les droits parentaux/responsabilités parentales soient utilisé(e)s pour contraindre les enfants à entretenir de tels contacts. Bien que le GREVIO soutienne pleinement le droit de l'enfant de maintenir des liens avec ses deux parents, conformément à l'article 9, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, il a toujours indiqué que l'exposition à la violence domestique exige que des exceptions soient prévues dans l'intérêt supérieur de l'enfant et lorsque la législation nationale l'impose afin de respecter le point de vue de l'enfant à cet égard. Lorsqu'elles prennent une décision, les autorités doivent par conséquent démontrer qu'elles sont conscientes de la dynamique de la violence domestique et de son incidence sur les victimes. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la Pologne, le GREVIO a noté que, dans les cas où des règles en matière de visite et de contact avec l'enfant ont été établies, mais où l'enfant ne souhaite pas s'y conformer, la personne ayant la charge principale de l'enfant – souvent une femme victime de violences domestiques – risque de se voir infliger une amende pour entrave aux visites. Lorsque ces mesures sont prises à l'instigation du parent violent, a observé le GREVIO, elles doivent être considérées comme s'inscrivant dans le comportement violent du partenaire intime et s'apparentent à un dommage économique, que l'article 3 de la Convention d'Istanbul définit comme faisant partie de la violence domestique<sup>259</sup>. En outre, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Slovaquie, si le GREVIO se félicite du fait que, conformément à la législation applicable, les tribunaux doivent tenir compte de l'avis exprimé par les enfants au cours de la procédure s'agissant de leurs intérêts, il note avec préoccupation que selon les informations fournies par la société civile, des enfants qui ont été victimes de violence domestique ont parfois été obligés d'avoir des contacts avec leurs parents violents contre leur gré<sup>260</sup>.

258. *Ibid.*, paragraphes 189-191.

259. *Ibid.*, paragraphe 194.

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

## Mise en évidence de préjugés et manque de formation des professionnels

16. Toutes les recherches montrent que les juges, les avocats, les personnels de santé et les professionnels de la protection de l'enfance partent du principe qu'il doit y avoir des contacts, sauf si des motifs impérieux s'y opposent, et que les tribunaux s'emploient à suivre cette idée, même dans les cas avérés de violence domestique<sup>261</sup>. Toujours d'après les recherches, la violence domestique peut être mal comprise, et par conséquent minimisée, marginalisée et banalisée par les professionnels qui sont extrêmement favorables aux contacts, et des éléments prouvent l'existence d'une discrimination de genre à l'égard des femmes victimes de violence domestique<sup>262</sup>. Cela démontre la nécessité de veiller à ce que tous les professionnels qui interviennent dans les procédures de garde et de visite soient suffisamment formés à la dynamique de la violence domestique. Ces questions ont également été mises en lumière dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, dans lesquels le GREVIO a constaté que les Parties tendaient à privilégier ce qui est de l'intérêt supérieur de l'enfant, à savoir le maintien du contact avec les deux parents à tout prix, quand bien même l'enfant aurait été témoin de violences. Dans des pays comme l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal, le GREVIO a constaté que l'exercice conjoint de l'autorité parentale était généralement maintenu, même en cas de condamnation pénale définitive pour cause d'actes violents à l'encontre de l'autre parent ou lorsqu'il existe une ordonnance de protection<sup>263</sup>. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur la Belgique, l'Italie et le Portugal, le GREVIO a critiqué la tendance du corps judiciaire à assimiler la violence domestique à de simples disputes entre parents<sup>264</sup>. Plus généralement, le GREVIO a constaté en Autriche, au Monténégro, au Portugal, en Serbie, en Suède et en Türkiye que les juges et divers autres professionnels ne comprenaient guère les répercussions sur les enfants du fait d'avoir été témoins de violences domestiques<sup>265</sup>. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Italie et

261. Voir All-Party Parliamentary Group on Domestic Violence (APPG) (2016), *Domestic Abuse, Child Contact and the Family Courts*. London : All-Party Parliamentary Group on Domestic Violence and Women's Aid.

262. Voir Thiara, R. et Gill, A. (2012), *Domestic Violence, Child Contact, Post-Separation Violence: Experiences of South Asian and African-Caribbean Women and Children*, London : NSPCC ; Mariachiara Feresin (2020), "Parental alienation (syndrome) in child custody cases: survivors' experiences and the logic of psychosocial and legal services in Italy", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 42:1, 56-67 ; Vila, Glòria (2019), "Parental Alienation Syndrome in Spain : opposed by the Government but accepted in the Courts", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 42, 1-11, 10.1080/09649069.2019.1701923 ; Sueur, G. et Prigent, P.-G. (26 avril 2018), *Histoire et usage du syndrome d'aliénation parentale contre les mères séparées en France*. Communication présentée au Colloque « L'aliénation parentale : une menace pour les femmes et les féministes? », Université du Québec à Montréal ; Birchall, J. et Choudhry, S. (2018), "What About My Right Not To Be Abused : Domestic Abuse, Human Rights and the Family Courts", Bristol : Women's Aid.

263. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 133-137 ; l'Espagne, paragraphes 196-206 ; la France, paragraphes 179-185 ; l'Italie, paragraphes 180-187, et le Portugal, paragraphes 159-163.

264. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 148 ; l'Italie, paragraphes 180-187, et le Portugal, paragraphes 159-163.

265. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 133-137 ; le Monténégro, paragraphes 163-167 ; la Serbie, paragraphes 166-171 ; la Suède, paragraphes 163-170, et la Türkiye, paragraphes 206-211.

Malte, le GREVIO a mis l'accent sur la connaissance et la compréhension limitées de la violence à l'égard des femmes chez les experts qui sont désignés par les tribunaux, sur les contributions desquels s'appuient les juges pour parvenir à une décision<sup>266</sup>. Dans son rapport d'évaluation de référence sur la France, le GREVIO a observé qu'il avait appris que dans de nombreux cas, les rapports d'experts sur la santé mentale des enfants dans ces procédures étaient confiés à des psychiatres n'ayant aucune formation au sujet de la violence à l'égard des femmes et de ses conséquences traumatisantes sur les enfants témoins. Cela s'est soldé par la non-reconnaissance de la violence subie par les enfants ainsi que par la victimisation secondaire des victimes, par exemple lorsque les experts ont attribué l'état psychologique des enfants au « syndrome d'aliénation parentale »<sup>267</sup>. En Pologne, le GREVIO a noté avec préoccupation que la formation continue approfondie dispensée aux équipes consultatives de juristes spécialisés (OZSS) qui, dans les tribunaux de district, sont chargées de préparer, à la demande du procureur ou du tribunal, des avis sur les questions relatives à la garde et à l'autorité parentale, intègre la notion d'aliénation parentale<sup>268</sup>. Les lacunes liées à la formation insuffisante des professionnels désignés par les tribunaux sont par ailleurs examinées dans l'Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO<sup>269</sup>.

17. Une autre tendance préoccupante concerne les préjugés pesant sur les femmes qui soulèvent la question de la violence domestique lors des procédures relatives à la garde et aux visites. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur le Danemark et l'Italie, le GREVIO a constaté avec inquiétude que les victimes qui soulèvent la question de la violence domestique pour justifier de ne pas assister aux réunions en présence de l'auteur des violences ou de ne pas approuver la garde ou les visites sont accusées de refuser de coopérer avec l'autre parent et donc paradoxalement de ne « pas être capables de s'occuper de l'enfant »<sup>270</sup>. En Slovénie, le GREVIO a recueilli des éléments selon lesquels les allégations des femmes concernant la violence domestique ou la maltraitance d'enfants sont souvent rejetées sans qu'aucune enquête ne soit menée, ce qui se traduit par une détermination des droits de garde ou de visite susceptible de les exposer, elles et leurs enfants, à un danger permanent. Selon les indications données au GREVIO par des groupes de défense des droits des femmes et des ONG,

---

266. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 180-188, et Malte, paragraphes 155-159.

267. Voir *Violence against Women: Psychological violence and coercive control*, étude commandée par la commission FEMM, Parlement européen, 2020, page 35. Il ressort de cette étude que le « syndrome d'aliénation parentale », qui ne fait l'objet d'aucune définition clinique ou scientifique universelle, concerne dans l'ensemble la présomption selon laquelle la peur ou le rejet d'un parent (généralement celui qui n'a pas la garde) par l'enfant sont dus à l'influence malveillante du parent favori (habituellement celui qui a la garde). Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a systématiquement fait référence à la déclaration de l'Association européenne de psychothérapie (EAP), de décembre 2017, qui souligne que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » (SAP) et d'« aliénation parentale » (AP) est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. Cette déclaration de l'EAP, qui regroupe 128 organisations de psychothérapie issues de 41 pays européens, fait office de principe directeur pour les psychothérapeutes européens.

268. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphe 188.

269. Voir la section intitulée « Article 15 – Formation des professionnels », puis « Difficultés », puis « Lacunes dans la formation de certaines catégories de professionnels ».

270. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 154, et l'Italie, paragraphe 185.

le fait d'avoir subi des violences par le passé et leurs répercussions sur les droits de visite et de garde sont minimisés, ce qui conduit les tribunaux à privilégier le droit de l'auteur des violences de maintenir des contacts avec l'enfant plutôt que le droit des victimes d'être protégées de toute violence<sup>271</sup>. De même, en Suède, l'idée selon laquelle une mère ayant subi des abus ne serait pas en mesure d'assumer la pleine responsabilité de ses enfants est plutôt répandue<sup>272</sup>.

## **Pénalisation des enfants victimes pour leur expérience de la violence**

18. Le GREVIO souligne que le processus de guérison est grandement favorisé lorsque les enfants peuvent rester à leur domicile, auprès des personnes auxquelles ils sont attachés. Il préconise ainsi de mettre en place une protection pour le parent victime de violences comme mesure prioritaire, avant d'envisager toute autre solution de protection de l'enfant<sup>273</sup>. Or, on peut constater qu'au lieu de garantir la protection des femmes victimes de violences fondées sur le genre comme mesure prioritaire pour la sécurité des enfants, de nombreuses Parties interprètent l'intérêt supérieur de l'enfant de façon très restrictive, ce qui revient souvent, dans les faits, à pénaliser les enfants pour leur expérience de la violence. Au Danemark, comme l'a noté le GREVIO avec préoccupation, l'éloignement de l'enfant du domicile familial et donc, de sa mère, fait toujours partie des options possibles après la divulgation d'informations faisant état de violence domestique<sup>274</sup>. De la même façon, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Serbie, le GREVIO a relevé la pratique qui consiste à placer l'enfant chez un autre membre de la famille ou dans une famille d'accueil<sup>275</sup>. Il a par ailleurs examiné la pratique alarmante consistant à retirer les enfants à leur mère en cas de violence domestique, particulièrement dans la communauté rom, ce qui semble montrer que l'incapacité à protéger les enfants est assimilée à une absence de compétence parentale<sup>276</sup>.

19. Par ailleurs, dans son rapport d'évaluation de référence sur Saint-Marin, le GREVIO a noté que le libellé de la législation applicable ne reconnaissait pas le caractère inégal des rapports de force entre auteurs et victimes dans les cas de violence domestique contre les femmes et traitait auteurs et victimes de la même manière en précisant que la suspension des droits parentaux pouvait être ordonnée à l'égard tant du défendeur que du parent qui avait toléré les violences. La mise en œuvre de cette disposition risque de conduire à ce que les mécanismes de protection se retournent contre les femmes victimes de violences exercées par leur partenaire intime et les exposent à une victimisation secondaire en limitant l'exercice de leurs droits parentaux<sup>277</sup>. Le GREVIO a relevé, dans son évaluation sur la Pologne, qu'une grande importance était accordée aux conditions de vie matérielles qu'un parent était en mesure d'offrir, souvent au détriment des femmes victimes de violences

271. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Slovaquie, paragraphe 237.

272. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 165.

273. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 133.

274. *Ibid.*, paragraphe 133.

275. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphes 163-170.

276. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 171.

277. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Saint-Marin, paragraphe 141.

conjugales qui s'étaient mises en sécurité dans un refuge pour victimes de violences domestiques et qui ne disposaient peut-être pas (temporairement) de moyens financiers suffisants<sup>278</sup>.

## Signes de progrès

### Reconnaissance des conséquences de la violence domestique sur les enfants

20. Le GREVIO a noté que de nombreuses Parties reconnaissent directement ou indirectement les effets préjudiciables de la violence domestique sur les enfants témoins et imposaient l'obligation d'informer les autorités compétentes, qu'il s'agisse de la municipalité, des services de protection de l'enfance ou de l'aide sociale à l'enfance, de tout soupçon ou de tout incident confirmé au cours duquel un enfant a été témoin ou a été directement victime de la violence<sup>279</sup>. Dans certains pays tels que le Monténégro et l'Italie, le GREVIO a observé que la commission d'actes de violence domestique en présence d'enfants engendrait des peines aggravées<sup>280</sup>. En outre, en Italie également ainsi qu'aux Pays-Bas, la commission d'actes de violence à l'égard des femmes en présence d'un enfant est assimilée à une forme de maltraitance de l'enfant<sup>281</sup>. En Andorre, au Monténégro et en Türkiye, la législation place sur un pied d'égalité les témoins de cette violence et les personnes ayant subi directement cette violence, et exige dans les deux cas que les organismes officiels assurent le même niveau de protection et de soutien<sup>282</sup>. À titre d'exemple, la législation andorrane définit comme des « victimes » toutes les femmes subissant des formes de violence fondée sur le genre ainsi que leurs enfants mineurs, aux fins de leur reconnaître le droit à un soutien social, psychologique et médical<sup>283</sup>. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, le GREVIO a salué la reconnaissance officielle du statut de victime pour les enfants témoins de violences entre partenaires intimes. Il a noté que les enfants relevaient de la protection et du soutien globaux prévus par la législation en vigueur s'ils étaient mineurs ou s'ils étaient placés sous la garde ou la tutelle d'une femme victime de violences entre partenaires intimes<sup>284</sup>.

278. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphe 193.

279. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 130; l'Autriche, paragraphe 116; le Danemark, paragraphe 131; la Finlande, paragraphe 128; l'Italie, paragraphe 159; Monaco, paragraphe 96, et le Monténégro, paragraphe 140.

280. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 159, et le Monténégro, paragraphe 140.

281. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 159, et les Pays-Bas, paragraphe 175.

282. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 140, et la Türkiye, paragraphe 181. Dans le cas du Monténégro, il s'agit du Protocole pour l'action, la prévention et la protection dans le domaine de la violence familiale, qui énonce clairement que les témoins de violences domestiques et les personnes victimes de cette violence doivent être traités de manière égale.

283. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 130.

284. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Espagne, paragraphe 178.



## Amélioration des services de soutien à l'intention des victimes de violence domestique

21. Considérant les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre pratique, le GREVIO a salué, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Espagne, la récente modification de l'article 156 du Code civil, qui supprime l'obligation d'obtenir le consentement des deux parents pour qu'un enfant puisse bénéficier d'un soutien et de conseils psychologiques. Le parent violent ne peut donc plus empêcher ses enfants d'assister aux séances de soutien psychologique indispensables – un obstacle souvent rencontré par les enfants qui doivent recevoir un soutien psychologique<sup>285</sup>. On peut également mentionner, pour le Danemark, le Danish Stalking Centre, qui offre un soutien psychologique aux enfants ayant été témoins des effets du harcèlement sur leur(s) parent(s)<sup>286</sup>. En ce qui concerne les enfants victimes d'abus sexuels, le GREVIO a pris note en Pologne des cinq centres d'aide à l'enfance financés par l'État, créés en 2018 et gérés par la Empowering Children Foundation, qui offrent un soutien psychologique, éducatif et juridique gratuit aux enfants victimes d'abus et à leurs tuteurs<sup>287</sup>, tandis qu'au Danemark des foyers pour enfants situés dans les cinq régions du pays offrent un soutien et un accompagnement psychologique aux enfants victimes d'agressions sexuelles. Leur environnement adapté aux enfants peut également être utilisé par les services répressifs pour interroger les enfants exposés à des violences domestiques infligées par l'un des parents contre l'autre<sup>288</sup>.

## Amélioration du cadre juridique relatif à la garde et aux visites

22. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Autriche, le GREVIO a estimé que ce pays, après avoir signé la Convention d'Istanbul, avait défini une excellente base juridique permettant d'éviter l'octroi de la garde à des parents violents<sup>289</sup>. Il a souligné que le Code civil prévoyait qu'il soit tenu compte de la volonté de « réduire le risque, pour l'enfant, de subir des violences ou d'être témoin de violences infligées à des proches » lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, toujours en Autriche, pour prendre des décisions judiciaires, les juges aux affaires familiales peuvent faire appel à un groupe de professionnels (travailleurs sociaux, psychologues et spécialistes de l'enfance), qui sont membres d'une institution appelée « assistance au tribunal aux affaires familiales » et créée en 2013 suite à la signature de la Convention d'Istanbul. En France, le GREVIO a pris note avec intérêt de la « mesure d'accompagnement protégé », qui prévoit l'accompagnement de l'enfant par un adulte extérieur à la famille lors de l'exercice du droit de visite<sup>290</sup>.

285. *Ibid.*, paragraphe 178.

286. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 130.

287. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphe 164.

288. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 130.

289. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 133-137.

290. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphes 179-185.

## Douze actions pour une poursuite des progrès

23. Bien que la présente section thématique ait mis en lumière un large éventail de problèmes persistants qui exigent une action de la part des autorités, il est clair qu'il existe par ailleurs des signes positifs d'amélioration, résultant directement dans certains cas de l'intervention du GREVIO et de son travail de suivi. Cela atteste non seulement de la finalité durable du processus de suivi, mais aussi de l'importance du travail d'identification cohérent effectué par le GREVIO et, le cas échéant, de la répétition des mesures à adopter pour améliorer la situation dans l'intérêt des victimes, afin de continuer à réaffirmer les droits et la dignité des victimes de violence domestique qui sont garantis par la Convention d'Istanbul<sup>291</sup>. À cette fin, le GREVIO a recensé 12 actions transversales permettant de poursuivre les progrès en vue d'améliorer la situation pour les victimes de violence domestique en matière de garde et de visite :

1. veiller à ce que les formulaires de requête auprès des tribunaux aux affaires familiales soit correctement examinés, notamment en y incluant une question obligatoire sur la violence, et diffuser les évaluations des risques venant d'autres autorités ;
2. renforcer la coopération interinstitutionnelle et l'échange d'informations entre les tribunaux civils et pénaux, mais aussi entre ces tribunaux et les services qui assistent et soutiennent les victimes de violences et leurs enfants ou d'autres organismes (services spécialisés pour les femmes, services de protection sociale et de santé, éducation, etc.), afin d'empêcher, notamment, que des tribunaux n'ordonnent le maintien des contacts de l'auteur des violences avec l'enfant/les enfants malgré une ordonnance d'injonction délivrée par un autre tribunal ;
3. assortir la procédure de garanties pour les victimes de violence domestique, consistant par exemple à proposer aux parents des rendez-vous et salles d'attente distincts dans les tribunaux et/ou à suivre la pratique des tribunaux ;
4. dispenser des formations appropriées et élaborer des lignes directrices à l'intention des professionnels, notamment sur le niveau de violence à prendre en compte et/ou sur les critères que les juges devraient appliquer pour statuer sur les droits de garde et de visite, afin de sensibiliser les professionnels concernés aux effets dommageables sur les enfants de l'exposition à la violence ;
5. veiller à ce que les tribunaux, en cas d'allégations de violence domestique, n'imposent pas l'obligation de recourir à la médiation ou à d'autres modes de résolution des conflits ;
6. intensifier les efforts pour sensibiliser davantage les professionnels concernés, comme les éducateurs, les enseignants, les travailleurs sociaux, les professionnels du droit et de la santé et les psychologues, aux effets préjudiciables pour les enfants d'avoir été témoins de violences domestiques, et

291. Voir Choudhry, S., "When Women's Rights are Not Human Rights – the Non-Performativity of the Human rights of Victims of Domestic Abuse within English Family Law", *Modern Law Review*, 92(1)90-116: 1072-1106.

pour permettre à ces enfants d'accéder à des services de soutien appropriés, adaptés à leur âge, qui reposent sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ;

7. veiller à ce qu'il soit reconnu que le fait d'être témoin de violences à l'égard d'un proche porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, et tenir compte des souhaits et des sentiments de l'enfant, lorsque c'est possible, en matière de garde et de visite, notamment dans la procédure judiciaire ;
8. reconnaître expressément la nécessité de prendre en compte les actes de violence relevant de la Convention d'Istanbul dans la détermination des droits de garde et de visite concernant les enfants, notamment en consultant tous les professionnels concernés et/ou en menant des enquêtes indépendantes, ainsi qu'en modifiant la législation pour remédier aux lacunes existantes ;
9. veiller à ce que seuls les professionnels, en particulier les psychologues et les pédopsychiatres, qui sont au fait de la question de la violence à l'égard des femmes et des exigences liées à la Convention d'Istanbul, soient invités à faire part de leur expertise ou soient désignés par les tribunaux pour donner un avis sur les questions de garde et de visite en cas de violence à l'égard des femmes ;
10. garantir l'allocation des ressources/infrastructures nécessaires pour permettre des visites encadrées en toute sécurité et adaptées, notamment la formation suffisante du personnel qui intervient dans l'encadrement des visites, et la mise en place de règles et de protocoles clairs régissant les visites ;
11. créer des services de soutien spécialisés pour les enfants qui sont victimes de violence ou exposés à toute forme de violence à l'égard des femmes, tels que des services de conseil psychosocial adaptés à l'âge, à l'intérieur mais aussi en dehors des refuges et dans des conditions garantissant leur pérennité et leur qualité, tout en assurant la sécurité des enfants pour qu'ils puissent rester avec le parent non violent, de préférence chez eux, et
12. veiller à ce que les professionnels concernés soient informés du caractère scientifiquement infondé du « syndrome d'aliénation parentale » et du fait que l'emploi de la notion d'« aliénation parentale » dans le contexte de la violence domestique à l'égard des femmes vise à jeter un voile sur la violence et sur le contrôle que les hommes violents exercent sur les femmes et leurs enfants, et qu'ils maintiennent au moyen du contact avec l'enfant.



# Approches adoptées par les Parties à la Convention d'Istanbul concernant la répression de la violence sexuelle, y compris le viol

Section thématique n°4 extraite du quatrième rapport général du GREVIO sur ses activités couvrant la période de janvier à décembre 2022

## Introduction

1. La violence sexuelle, y compris le viol, est non seulement une infraction très courante, mais elle est aussi l'infraction la moins signalée et celle qui a le moins de chances d'aboutir à une condamnation<sup>292</sup>. En effet, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a révélé, dans une enquête publiée en 2014, qu'une femme sur dix avait subi une forme de violence sexuelle depuis l'âge de 15 ans et qu'une femme sur 20 avait été violée depuis l'âge de 15 ans<sup>293</sup>. L'enquête a également montré

292. Conseil de l'Europe (2022), Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphes 442 et 446. Pour une étude comparative, voir aussi Lovett, J. & Kelly, L. (June 2009), Different systems, similar outcomes? Tracking attrition in reported rape cases in eleven countries, p. 3.

293. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2014), Violence Against Women: An EU Wide Survey, p.14.

que sur quatre victimes d'agression sexuelle commise par un(e) partenaire ou non, une n'avait contacté ni la police ni un autre organisme à la suite de l'abus violent le plus grave qu'elle ait subi et ce, en raison de sentiments de honte et d'embarras<sup>294</sup>. Le GREVIO a systématiquement attiré l'attention sur le problème du sous-signallement<sup>295</sup> des cas de violence sexuelle et de viol, ainsi que sur le phénomène de déperdition de ces affaires (c.-à-d. le processus par lequel ces affaires ne suivent pas leur cours dans le système de justice pénale)<sup>296</sup>. Le GREVIO a également noté dans plusieurs rapports d'évaluation de référence qu'outre le fait qu'elles faisaient partie des infractions les moins signalées, les affaires de violence sexuelle et de viol donnaient lieu à des taux d'abandon élevés au stade de l'enquête et des poursuites<sup>297</sup>, à des taux de condamnation faibles<sup>298</sup> et à des sanctions clémentes<sup>299</sup>. En conséquence, les femmes perdaient confiance dans le système pénal et signalaient peu les actes subis, créant une culture de l'impunité, qui conduisait à une normalisation de la violence sexuelle, y compris du viol<sup>300</sup>.

## **La Convention d'Istanbul, un cadre complet pour prévenir et réprimer la violence sexuelle, y compris le viol, et protéger les victimes**

2. La Convention d'Istanbul offre un cadre complet pour prévenir, incriminer et poursuivre les actes de violence sexuelle, y compris le viol, et mettre en place des services de soutien spécialisés pour les victimes. Ce cadre repose essentiellement sur l'article 36, consacré à la violence sexuelle, y compris au viol, sur les articles 49, 50 et 56 qui concernent les enquêtes, les poursuites et les mesures de protection, et sur l'article 25, qui porte sur les services de soutien aux victimes de violence sexuelle.

294. *Ibid.* p.69.

295. Par exemple, on estime qu'en Finlande et en France, moins de 10 % des viols sont signalés. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 198 et sur la France, paragraphe 219. Les autres rapports du GREVIO qui attirent l'attention sur le sous-signallement sont ceux relatifs à l'Autriche, paragraphe 153, au Monténégro, paragraphe 221, à la Türkiye, paragraphe 281, à l'Italie, paragraphe 221, aux Pays-Bas, paragraphe 254, à la Belgique, paragraphe 184, à la Slovénie, paragraphe 306, à la Roumanie, paragraphe 340, à la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 259, à l'Estonie, paragraphe 204, à la Géorgie, paragraphe 306 et à la Norvège, paragraphe 221.

296. Conseil de l'Europe, 2022, Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphe 450.

297. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 198, la Belgique, paragraphe 187, la Pologne, paragraphe 265, l'Islande, paragraphe 252, l'Estonie, paragraphe 215 et la Norvège, paragraphe 221.

298. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 195, la Finlande, paragraphe 206, la France, paragraphe 230, l'Italie, paragraphe 221, la Slovénie, paragraphe 323, l'Allemagne, paragraphe 303, la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 267, l'Islande, paragraphe 261, la Géorgie, paragraphe 311, Chypre, paragraphe 235 et la Norvège, paragraphe 231.

299. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 222, la Slovénie, paragraphe 323, la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 273, la Suisse, paragraphe 225 et Chypre, paragraphe 235.

300. Conseil de l'Europe (2022), Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphe 446. Pour davantage d'informations sur l'impunité des auteurs de violence sexuelle et sur les recommandations pour y remédier, voir UN Special Rapporteur on violence against women, (2020), Report on rape as a grave and systematic human rights violation and gender-based violence against women.

3. L'élément juridique central de la définition de la violence sexuelle, telle qu'énoncée à l'article 36 de la convention, est l'absence de consentement donné volontairement et résultant de la volonté libre de la personne. En effet, cette disposition reconnaît le risque de laisser impunis certains types de viols et de violences sexuelles si l'on exige que ces infractions pénales reposent sur la force, la menace ou la contrainte, plutôt que sur l'absence de consentement. L'article 36 de la convention s'appuie sur ce point sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui juge cette approche rigide et de nature à compromettre la protection effective de l'autonomie sexuelle de l'individu<sup>301</sup>. Pour cette raison, l'article 36 énonce l'obligation d'ériger en infraction pénale toutes les formes d'actes à caractère sexuel non consentis, y compris le viol. Cette définition ne requiert donc pas l'usage de la force ou de la menace par l'auteur de l'infraction ni la preuve d'une résistance physique ou verbale de la victime. L'accent placé par la Convention d'Istanbul sur le « consentement » est encore renforcé au paragraphe 2 de l'article 36, qui exige que les poursuites engagées en cas d'infraction à caractère sexuel se fondent sur une évaluation contextuelle des preuves afin de déterminer, au cas par cas, si la victime a, ou n'a pas, librement consenti à l'acte sexuel. Dans son analyse horizontale à mi-parcours et dans les rapports d'évaluation de référence qui ont suivi, le GREVIO a insisté sur la nécessité de veiller à ce que les définitions juridiques des infractions à caractère sexuel prennent pleinement en compte ce que vivent les femmes qui font l'expérience de la violence sexuelle et leur manière d'y réagir<sup>302</sup>. Afin de garantir que certains types de violence sexuelle ne restent pas impunis, le paragraphe 1 de l'article 36 décrit plus en détail les types d'actes à caractère sexuel non consentis que les États parties doivent ériger en infraction pénale. Il s'agit des actes sexuels non consentis de pénétration vaginale, anale ou orale avec toute partie du corps ou avec un objet, des actes sexuels non consentis sans pénétration et du fait de contraindre autrui à se livrer à des actes à caractère sexuel non consentis avec un tiers.

4. Les articles 49, 50 et 56 sont également des dispositions essentielles, en ce qu'elles visent à réduire les taux de déperdition des affaires de violence sexuelle, y compris de viol. Si les articles 49 et 50 énoncent l'obligation d'apporter une réponse immédiate aux formes de violence couvertes par la convention, de les prévenir et d'en protéger les femmes qui en sont victimes en adoptant une compréhension de la violence fondée sur le genre, l'article 56 dresse la liste des mesures à prendre pour protéger les droits et les intérêts des victimes à tous les stades des enquêtes et des procédures judiciaires. En reconnaissant que les victimes qui sont protégées et soutenues ont davantage tendance à signaler les violences et à continuer à s'investir dans le processus de justice pénale, ces articles témoignent d'une approche axée sur la victime des enquêtes et des poursuites et visent à rendre les systèmes de justice pénale plus adaptés aux besoins réels des victimes, en commençant par les commissariats de police.

5. Par ailleurs, l'article 25 de la convention exige des Parties qu'elles veillent à ce qu'un soutien soit apporté aux victimes de violence sexuelle lorsqu'elles sont les plus vulnérables. Ces services de soutien doivent viser à autonomiser les victimes et à les accompagner sur le chemin de leur rétablissement, tout en facilitant et en

---

301. *M.C. c. Bulgarie*, requête n° 39272/98, arrêt du 4 décembre 2003.

302. Conseil de l'Europe (2022), Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphe 365.



permettant la collecte de preuves médico-légales, afin d'augmenter leurs chances d'obtenir justice. Plus précisément, cet article exige des Parties qu'elles prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour permettre la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et/ou de violences sexuelles, appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils.

6. L'analyse horizontale à mi-parcours des premiers rapports d'évaluation de référence du GREVIO met en lumière un certain nombre de facteurs qui contribuent aux faibles taux de signalement des violences sexuelles et aux taux élevés de déperdition des affaires de violence sexuelle<sup>303</sup>. Ces facteurs comprennent le manque de sensibilisation et de compétences des professionnels qui interviennent dans ces affaires et le manque de formation spécialisée des agents des services répressifs, des procureurs ou des juges, entraînant un manque de compréhension fondée sur le genre de cette violence et une perpétuation des stéréotypes bien ancrés et des attitudes patriarcales<sup>304</sup>. Les autres facteurs contributifs résident notamment dans des définitions étroites des infractions sexuelles, dans le manque d'orientations dans les protocoles spécialisés qui empêchent la constitution de dossiers solides, dans le recours excessif au témoignage de la victime en tant que preuve principale et dans l'influence des préjugés et des stéréotypes qui conduisent à minimiser la violence, à culpabiliser les victimes ou à partir du principe que les allégations des victimes sont mensongères<sup>305</sup>. Le GREVIO a aussi attiré l'attention sur les problèmes rencontrés dans le cadre de l'obtention et du stockage des preuves en cas de viol, notamment lorsque les preuves médico-légales ne sont recueillies sur la victime que si elle signale l'infraction à la police. Cette situation est aggravée par le faible nombre de femmes policières, l'absence de locaux adéquats et adaptés aux victimes dans les commissariats et les tribunaux, la longueur des procédures judiciaires et l'absence de services de soutien intégrés pour les victimes de violences sexuelles<sup>306</sup>. Ces facteurs montrent comment la victimisation secondaire peut être causée par le système de justice pénale. En effet, plusieurs études décrivent les victimes de violence sexuelle comme étant les plus « retraumatisées » par le processus de justice pénale lui-même, certaines d'entre elles voyant dans ce processus une « seconde agression » et ayant l'impression que ce sont elles qui sont jugées<sup>307</sup>.

7. Quoi qu'il en soit, ces dernières années ont été marquées par une succession d'évolutions positives dans de nombreuses Parties à la convention, qui ont entraîné des améliorations pour les victimes de violences sexuelles. De nombreuses Parties adoptent maintenant des définitions du viol fondées sur l'absence de consentement, améliorent les enquêtes, les poursuites, le droit procédural et les mesures de protection et mettent en place des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles offrant des services de soutien spécialisés. Il est indéniable

---

303. Conseil de l'Europe (2022), Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphes 442 et 446.

304. *Ibid.*, paragraphes 435 et 447.

305. *Ibid.*, paragraphes 364-365, 435, 437 et 447.

306. *Ibid.*, paragraphes 445, 438, 443 et 277-287.

307. Craig, E. (2015) *The Inhospitable Court*, University of Toronto Law Journal 10.3138; voir aussi les études examinées dans le manuel de l'ONUUDC, *Handbook for the Judiciary on Effective Criminal Justice Response to Gender-based Violence against Women and Girls* (2019).



que ces évolutions résultent pour beaucoup des efforts déployés par les Parties pour se conformer aux normes de la Convention d'Istanbul. Elles témoignent de la capacité de la convention et du GREVIO à remplir leur mission de faire en sorte que les femmes et les filles soient mieux protégées et à l'abri de la violence. La plupart des pratiques prometteuses présentées dans cette section ont été mises en exergue dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO, tandis que d'autres ont été exposées dans les conclusions du Comité des Parties<sup>308</sup>. D'autres Parties ont procédé à des réformes qui n'ont cependant pas encore été analysées par le GREVIO, soit parce que les changements sont postérieurs à ses évaluations de référence, soit parce qu'il n'a pas encore évalué la Partie en question. La partie ci-après présente un aperçu des différentes approches de l'incrimination du viol et des violences sexuelles.

## **Différentes approches de l'incrimination de la violence sexuelle, y compris le viol**

8. L'incrimination de la violence sexuelle, y compris du viol, par les Parties à la convention, se caractérise par de nombreuses différences dans les définitions, les champs d'application de la protection, les comportements incriminés, les sanctions appliquées et les circonstances aggravantes et atténuantes<sup>309</sup>. Il ressort des activités de suivi du GREVIO qu'à ce jour, il existe quatre différentes approches de l'incrimination de la violence sexuelle, y compris du viol. L'une d'entre elles exige le recours à la force, à la contrainte ou à l'exploitation d'une vulnérabilité. On observe également une approche à deux niveaux, qui exige d'une part le recours à la force, à la menace ou à la contrainte, mais qui reconnaît aussi une autre infraction entièrement fondée sur l'absence de consentement. Une troisième approche, également connue sous le nom de modèle « non, c'est non ! », n'exige pas le recours à la force, à la menace ou à la contrainte, mais demande de prouver que l'acte sexuel a été commis contre la volonté de la personne. Dans la quatrième approche, décrite informellement sous le nom de « seul oui veut dire oui », mais aussi connue sous le nom de modèle du « consentement affirmatif », la participation volontaire des deux ou de toutes les parties est requise pour qu'un acte sexuel ne soit pas incriminé.

### **Lois fondées sur le recours à la force, à la contrainte ou à la menace**

9. L'approche pénale traditionnelle de la violence sexuelle reposait sur des définitions purement fondées sur le recours à la force, aux menaces, à la contrainte ou à

308. Le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul joue un rôle dans le suivi de la convention. Depuis 2018, il adopte, sur la base des conclusions du GREVIO, des recommandations à l'intention des Parties pour améliorer la mise en œuvre de la convention. Les Parties disposent d'un délai de trois ans pour mettre en œuvre ces recommandations et rendre compte au Comité. Lors de sa 10<sup>e</sup> réunion du 13 avril 2021, le Comité a adopté un cadre pour superviser la mise en œuvre de ces recommandations et a publié à cet effet un formulaire de rapport standardisé. Sur la base des informations fournies par les Parties et d'autres informations supplémentaires éventuellement reçues, le Comité adopte des conclusions sur la mise en œuvre de ses recommandations par chaque Partie examinée. À ce jour, le Comité a examiné la situation de l'Autriche, de l'Albanie, du Danemark, de Monaco, du Monténégro, du Portugal et de la Suède.

309. Pour une analyse des facteurs aggravants appliqués dans les différents États membres de l'Union européenne, voir European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2021), *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence*, pages 172-178.

l'intimidation. Elle ne cherchait pas à protéger l'autonomie sexuelle, mais était plutôt inspirée par des règles religieuses et/ou morales de conduite sexuelle<sup>310</sup>. En outre, cette façon d'envisager les choses reflétait l'idée archaïque selon laquelle, s'agissant du viol, le danger venait généralement de l'extérieur. Or plusieurs études réfutent le mythe commun selon lequel un « véritable viol » serait commis par un étranger, qui recourrait à la force physique et causerait des dommages physiques. Elles montrent au contraire que la plupart des viols sont perpétrés par des personnes connues des victimes et n'entraînent pas de blessures visibles<sup>311</sup>. La plupart des viols sont donc, dans les faits, relégués dans des contextes non couverts par la loi et se trouvent en décalage avec le concept moderne de l'« agentivité » sexuelle des femmes<sup>312</sup>. Comme l'a fait observer le GREVIO, historiquement, ces modèles dénotent de croyances et de pratiques fondées sur l'idée que les femmes sont les garantes de la « morale » d'une société. Ils favorisent un environnement dans lequel les auteurs de violences sexuelles à l'égard des femmes sont disculpés et où la responsabilité de la violence est transférée sur les victimes. Parce que les lois fondées sur le recours à la force ou à la contrainte révèlent un plus grand souci de l'accusé que de la victime et trahissent la croyance persistante selon laquelle les fausses accusations de viol sont faciles à formuler, mais difficiles à réfuter, elles ont eu un impact négatif sur l'établissement des règles d'administration de la preuve et des procédures pénales relatives aux infractions sexuelles<sup>313</sup>. Par exemple, le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence relatifs à la Finlande et à la Norvège que dans un modèle basé sur la force, des niveaux de preuve plus élevés étaient requis pour établir l'existence d'une résistance physique et une plus grande attention était accordée au comportement de la victime qu'aux agissements de la personne soupçonnée<sup>314</sup>. Dans ses rapports sur la Géorgie<sup>315</sup> et la Pologne<sup>316</sup>, le GREVIO a noté avec préoccupation que des règles de corroboration strictes étaient appliquées pour établir la preuve des violences sexuelles, ce qui pouvait amener à exiger un niveau de preuve élevé dans les affaires de viol<sup>317</sup>.

310. Pour une analyse de l'évolution de l'autonomie sexuelle, voir Tatjana Hörnle, #MeToo - Implications for Criminal Law?, (2019) 6 Bergen J. Crim. L. & Crim. Just. 129-306.

311. Entre autres sources, les études répertoriées à la page 31 du Manuel sur les réponses policières efficaces à la violence envers les femmes (2014) de l'ONUUD confirment cela.

312. Tuerkheimer. D. (2015), Rape on and off campus. Emory Law Journal, Vol 65:1, pages 44-45.

313. L'assertion exprimée au XVII<sup>e</sup> siècle par Sir Matthew Hales, un juriste anglais, selon laquelle « le viol est une accusation facile à faire, difficile à prouver et encore plus difficile à réfuter par la partie accusée, bien qu'elle ne soit jamais si innocente », est examinée dans Lonsway, K. et al (2009), False Reports: Moving Beyond the Issue to Successfully Investigate and Prosecute Non-Stranger Sexual Assaults. 3: 1 The Voice 1.

314. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Finlande, paragraphe 165 et sur la Norvège, paragraphe 185.

315. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Géorgie, paragraphe 310.

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

317. Concernant en particulier le rapport d'évaluation de référence relatif à la Géorgie, le GREVIO a observé que bien que selon la législation géorgienne, les preuves n'aient pas de valeur prédéterminée et doivent être évaluées au regard de leur pertinence, de leur admissibilité et de leur crédibilité dans chaque affaire pénale, les procureurs et les juges interprètent la législation au sens qu'il faille apporter deux éléments de preuve directe pour fonder une mise en accusation ou une condamnation pour violence sexuelle. Le GREVIO s'est inquiété de ce que cela se traduise par l'exigence d'un niveau de preuve élevé dans les affaires de viol, la règle étant appliquée au stade de la condamnation, mais aussi au stade de la mise en accusation, et de ce que cela entraîne un faible taux de mise en accusation et, par la suite, de condamnation.

## Une compréhension limitée de l'absence de consentement fondée sur la vulnérabilité

10. Les premières réformes conçues pour s'éloigner des définitions fondées sur la force ont introduit des situations limitées dans lesquelles l'absence de consentement est devenue un élément déterminant de la violence sexuelle et du viol. Plus précisément, certains pays ont inclus dans la définition du viol certains cas de consentement non valable, par exemple lorsque la victime est dans un état d'impuissance en raison de son inconscience (alcool, drogues) ou de sa situation particulière (maladie ou handicap mental, détention sous une forme ou une autre)<sup>318</sup>.

## Les Parties qui ont adopté une approche fondée sur la force

11. Un nombre considérable de Parties, notamment l'Albanie, l'Andorre, la Bosnie-Herzégovine, l'Estonie, la France, la Géorgie, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, Saint-Marin, la Serbie et la Suisse, continuent d'exiger parmi les éléments constitutifs de l'infraction de violence sexuelle le recours à la violence, à la contrainte, à la menace, à l'intimidation ou encore un état ou une situation rendant la victime incapable de résister<sup>319</sup>. Le GREVIO s'est néanmoins félicité des réformes législatives qui étaient à l'examen aux Pays-Bas, en Norvège, en Serbie et en Suisse lorsqu'il a procédé à son évaluation dans chacun de ces pays.

12. La majorité des définitions fondées sur la force font référence à l'utilisation de la violence ou de la menace de violence (comme en France, en Italie et aux Pays-Bas) ou au fait d'aller à l'encontre de la volonté de la personne en utilisant la force (comme en Estonie) ou la contrainte (Roumanie). Cela étant, il convient de noter que dans toutes les juridictions, y compris dans celles où la définition légale de la violence est fondée sur la force, les situations qui invalident le consentement sont également reconnues dans le droit pénal ou prises en compte par la jurisprudence<sup>320</sup>. Certaines formes d'invalidation du consentement font référence à l'état d'impuissance de la victime, dont on aurait « profité » ou « abusé de la vulnérabilité ». Cet état d'impuissance est lié dans la plupart des cas à une forme d'inconscience due à l'alcool, aux drogues ou à la situation particulière de la victime (maladie ou handicap mental, détention sous une forme ou une autre). L'Italie décrit l'acte consistant à « profiter » comme le fait « d'abuser de la situation d'infériorité physique ou mentale de la personne lésée ». En France, outre le recours à la force, il est également fait référence à la pénétration obtenue par « la contrainte et la surprise », et il appartient au juge d'en déterminer le sens au cas par cas. Par conséquent, les références à l'incapacité des victimes à donner leur consentement sont présentes dans toutes les définitions,

318. En ce qui concerne les États membres de l'Union européenne, voir l'étude du European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination, (2021), citée ci-dessus.

319. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 135-138, l'Andorre, paragraphes 158-161, la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 218-220, l'Estonie, paragraphes 171-172, la Finlande, paragraphes 165-168, la France, paragraphes 190-195, la Géorgie, paragraphes 252-256, l'Italie, paragraphes 189-190, Monaco, paragraphe 116, les Pays-Bas, paragraphes 223-225, la Norvège, paragraphes 184-189, la Pologne, paragraphes 213-216, la Roumanie, paragraphes 278-281, Saint-Marin, paragraphes 157-160, la Serbie, paragraphes 184-186, l'Espagne, paragraphes 220-224, et la Suisse, paragraphes 183-184.

320. Voir l'étude du European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination, (2021), citée ci-dessus.

qu'elles soient basées sur la force ou sur le consentement, leur épargnant ainsi de devoir démontrer qu'elles ont résisté. Toutefois, les experts nationaux ont indiqué que les tribunaux n'interprétaient pas la question de l'absence de consentement de manière cohérente et que le niveau de preuve exigé restait élevé, ce qui entraînait souvent une victimisation secondaire<sup>321</sup>.

13. Dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Andorre, la Bosnie-Herzégovine, la Norvège, la Pologne, la Roumanie et Saint-Marin, le GREVIO a clairement indiqué que l'approche consistant à exiger des éléments de violence, de contrainte et de menace ne prenait pas pleinement en compte ce que vivaient les femmes qui subissaient des violences sexuelles, ni leur manière de réagir à la violence, qui pouvait être la fuite, la lutte, l'inhibition, la soumission ou l'attachement. Elle allait à l'encontre de l'exigence de la Convention d'Istanbul selon laquelle les poursuites engagées en cas d'infractions à caractère sexuel devaient se fonder sur une évaluation contextuelle des preuves afin de déterminer, au cas par cas, si la victime avait ou n'avait pas librement consenti à l'acte sexuel<sup>322</sup>. Le GREVIO a par conséquent vivement encouragé/exhorté les Parties concernées à modifier leur législation sur la violence sexuelle afin qu'elle repose sur la notion de consentement donné librement, comme le requiert l'article 36 de la convention.

### L'approche à deux niveaux

14. Dans l'approche à deux niveaux, une disposition exigeant le recours à la force et une disposition exigeant l'élément de l'absence de consentement coexistent en parallèle. Cependant, la première prévoit une peine d'emprisonnement plus sévère que la seconde. Or, dans un modèle ne reconnaissant qu'« une seule infraction », les menaces ou la violence renforcent la gravité de l'acte illicite en tant qu'éléments additionnels, mais ne sont pas constitutives de l'acte comme c'est le cas dans l'approche à deux niveaux. Dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a estimé que c'était le fait que l'acte ait eu lieu sans le consentement de la victime qui devait déterminer la sanction, indépendamment de la question de savoir si l'acte avait été commis par quelqu'un qui avait employé la violence ou abusé de son autorité sur la victime, par exemple. Néanmoins, lorsque l'acte s'est accompagné de violences et d'abus ou d'autres circonstances particulièrement traumatisantes, il fallait retenir des circonstances aggravantes pour que la sanction soit proportionnée à la gravité de l'acte<sup>323</sup>.

### Les Parties qui ont adopté cette approche

15. Un certain nombre de Parties ne suivent pas le modèle basé sur « une seule infraction », mais ont plutôt des niveaux d'infractions sexuelles formés de différents éléments constitutifs, tels que la force, la menace de violence ou l'incapacité de la victime, assortis de sanctions plus ou moins sévères en fonctions des différentes infractions. Le GREVIO a observé cette approche dans ses rapports d'évaluation de

321. *Ibid.*

322. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 192.

323. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Serbie, paragraphe 186.

références relatifs à l'Autriche, à la Géorgie, à la Norvège et à la Serbie<sup>324</sup>. On peut citer l'exemple de la Géorgie, où la législation érige en infraction deux types d'actes de viol, dont l'un est qualifié de « viol » et donne lieu à des peines plus graves, et l'autre est qualifié de « recours à la contrainte pour avoir des rapports sexuels » et est considéré comme une infraction moins grave, principalement parce qu'elle ne requiert pas le recours à la force ou aux menaces. De même, en Norvège, la plupart des infractions sexuelles continuent d'être classées en fonction du degré de violence physique ou de menace utilisée, ou du degré d'impuissance de la victime, à l'exception de l'article 297 du Code pénal, qui couvre les actes sexuels réalisés sans consentement, et qui sont passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

### L'approche « Non, c'est non ! »

16. L'approche « non, c'est non ! » est fondée sur le postulat qu'un rapport sexuel est consenti dès lors qu'aucune des parties n'a dit « non ». Cette approche incrimine les actes sexuels commis « contre la volonté d'une personne ». Le degré de résistance, qu'elle soit verbale ou non verbale, est utilisé pour déterminer si la victime a consenti aux actes sexuels<sup>325</sup>. L'approche « non, c'est non ! » présume le consentement, à moins qu'il ne soit retiré – explicitement ou implicitement – par la victime. Il appartient par conséquent au ministère public de prouver au-delà de tout doute raisonnable que l'acte a eu lieu contre la volonté du plaignant. En d'autres termes, le ministère public doit convaincre les personnes chargées d'établir les faits (le juge ou le jury) que le plaignant a fait savoir à l'accusé qu'il ne souhaitait pas prendre part à des actes sexuels. Il peut s'agir d'une résistance exprimée verbalement ou par des gestes ou des comportements non équivoques comme le fait de repousser, pleurer, tenter de partir, etc. Autrement dit, lorsque le ministère public ne parvient pas à démontrer que la victime a exprimé, verbalement ou non verbalement, un « non », la preuve de l'élément constitutif du crime sera considérée comme manquante, et l'accusé ne sera donc pas tenu pénalement responsable. À titre d'exemple, en Autriche, qui, dans son approche à deux niveaux, a adopté une disposition fondée sur le « non, c'est non ! », la victime doit avoir exprimé sa volonté contraire oralement ou d'une autre manière pour que l'acte sexuel non consenti soit punissable<sup>326</sup>.

17. Sur le plan pratique, des experts ont attiré l'attention sur le fait que dans le cadre de cette approche, le risque était que l'on fasse porter à la victime la charge d'avoir rejeté verbalement ou non verbalement les avances sexuelles ou d'avoir évité la violence sexuelle, plutôt que de faire porter à l'auteur la charge de s'être assuré que l'autre personne acceptait de prendre part à l'acte sexuel<sup>327</sup>. Plus précisément, il existait un risque que la procédure pénale se concentre principalement sur la

324. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 139-143 ; la Géorgie, paragraphes 256-257 ; la Norvège, paragraphe 189 et la Serbie, paragraphe 186.

325. Little, N. (2019), *From No Means No to Only Yes Means Yes: The Rational Results of an Affirmative Consent Standard in Rape Law*, 58 *Vanderbilt Law Review* 1321.

326. Voir rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 140-142.

327. Little, N. (2019), *From No Means No to Only Yes Means Yes: The Rational Results of an Affirmative Consent Standard in Rape Law*, 58 *Vanderbilt Law Review* 1349 ; et Leary, M.G. (2016), *Affirmatively replacing rape culture with consent culture*. *Texas Tech Law Review*, Vol 49:1, pages 49-51.

victime et accorde une attention excessive à son comportement. Dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Allemagne, le GREVIO a fait observer que son approche « non, c'est non ! » aurait pour conséquence de centrer les procédures pénales sur les actes de la victime plutôt que sur ceux de l'accusé, permettant ainsi aux stéréotypes de genre et aux idées reçues sur le viol de refaire surface<sup>328</sup>. De plus, le mythe selon lequel « non » ne voudrait pas véritablement dire « non » est toujours largement répandu et de nombreuses personnes continuent de penser que le fait qu'une femme ait catégoriquement refusé des avances sexuelles n'est pas un argument prouvant qu'il y a eu violence sexuelle de la part de l'homme qui a eu un rapport sexuel avec elle<sup>329</sup>. Le fait d'exiger que l'acte ait été commis « contre la volonté de la personne » pose également un autre problème, à savoir que cela exclut les cas où la victime reste passive sans toutefois consentir<sup>330</sup>.

### Les Parties qui ont adopté cette approche

18. L'approche « non, c'est non ! » a été notamment adoptée par l'Autriche et l'Allemagne. Plus précisément, le GREVIO a noté dans ses rapports d'évaluation de référence sur l'Autriche et l'Allemagne que le fait de limiter les infractions sexuelles aux rapports sexuels ayant eu lieu contre la volonté d'autrui signifiait que pour que l'acte sexuel non consenti soit punissable en droit autrichien et allemand, la victime devait avoir exprimé sa volonté contraire oralement ou d'une autre manière, ce qui excluait les cas où elle était restée passive sans toutefois consentir<sup>331</sup>. En d'autres termes, s'agissant des définitions fondées sur le consentement utilisant le modèle « non, c'est non ! », le GREVIO a fait observer qu'il existait une différence – bien que légère – entre les actes à caractère sexuel commis contre la volonté de la victime et les actes à caractère sexuel non consentis tels qu'envisagés par la convention<sup>332</sup>.

19. Le GREVIO a également examiné un avant-projet de loi visant à modifier la définition des infractions contre l'intégrité sexuelle dans son rapport d'évaluation de référence relatif à la Suisse qui, se rattachant à une approche « non, c'est non ! », envisageait alors l'acte de viol ou d'agression sexuelle comme un acte commis « contre la volonté » de la victime<sup>333</sup>. Plus précisément, le GREVIO a souligné que cette conception ne respectait pas pleinement la norme d'incrimination de tous les actes sexuels non consentis requise par l'article 36. Pour le GREVIO, dans le cas de figure envisagé par l'avant-projet de loi révisé, la victime devait avoir exprimé sa volonté contraire, verbalement ou d'une autre façon, pour que le viol ou l'agression sexuelle soit punissable, de sorte que l'attention serait concentrée sur les actions de la victime plutôt que sur celles de l'accusé. Cependant, il est encourageant de noter qu'après l'adoption du rapport d'évaluation de référence du GREVIO, la Chambre basse du Parlement suisse s'est prononcée en mars 2023 en faveur d'une nouvelle définition du viol fondée sur l'approche « non, c'est non » qui élargie la disposition indiquant

328. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Allemagne, paragraphe 252.

329. Little, N. (2019) cité ci-dessus, p.1322.

330. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 140-142 et sur l'Allemagne, paragraphe 252.

331. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Allemagne, paragraphe 252.

332. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 140-142 et sur l'Allemagne, paragraphes 250-252.

333. Conseil suisse des États, Commission des affaires juridiques, décision du 18 février 2022.

que les actes sexuels commis sur une personne en situation de « freezing » constituent également un viol, afin de remplacer la loi alors en vigueur basée sur la force, la menace ou la pression psychologique. Cette décision ouvre la voie à l'adoption d'une loi basée sur cette définition.

### L'approche « seul oui veut dire oui »

20. L'approche « seul oui veut dire oui », également connue sous le nom de « norme de consentement affirmatif », assimile le consentement à un acte sexuel à un « consentement affirmatif et librement donné »<sup>334</sup>. Elle met l'accent sur l'expression affirmative, qu'elle soit verbale ou non verbale. Le consentement est considéré comme un « accord », exprimé entre les parties sur la base du libre arbitre. Selon ses partisans, la différence entre un rapport sexuel et un viol réside simplement dans le fait qu'une personne veuille ou non avoir des relations sexuelles. Ils considèrent par ailleurs que ce n'est pas à la personne de dire non, mais à l'autre personne d'écouter si elle dit oui<sup>335</sup>. Cette approche a été incorporée dans des lois qui incriminent les rapports sexuels avec une personne « qui ne participe pas volontairement »<sup>336</sup> ou « qui n'a pas donné son consentement »<sup>337</sup>. Ses tenants considèrent en particulier que la passivité, le silence, l'absence de protestation ou l'absence de résistance ne peuvent être assimilés à un consentement. Dans cette approche, le consentement affirmatif doit être constant tout au long de l'activité sexuelle et peut être retiré à tout moment.

21. En définitive, le passage du « non, c'est non ! » au « seul oui veut dire oui », correspond à une évolution dans la manière dont la société, et en particulier le système judiciaire, envisage le processus de consentement à des actes sexuels. Dans cette évolution, le sexe est perçu comme un acte auquel les deux parties doivent consentir de leur plein gré. Les approches fondées sur le consentement affirmatif offrent des règles plus claires aux parties qui risquent de commettre ou d'être victimes de violences sexuelles, ainsi qu'aux personnes chargées d'enquêter et de mener des poursuites sur ces affaires<sup>338</sup>.

### Les Parties qui ont adopté cette approche

22. Sur les 29 Parties ayant fait l'objet d'un rapport d'évaluation de référence publié en fin d'année 2022, le GREVIO a relevé que cinq d'entre elles fondaient l'infraction de violence sexuelle sur l'absence de consentement librement donné, à savoir la

---

334. Tatjana Hörnle, #MeToo - Implications for Criminal Law ? (2019) 6 Bergen J. Crim. L. & Crim. Just. 130; Linnea Wegerstad (2021), Sex must be voluntary: Sexual communication and the new definition of rape in Sweden, German Law Journal, Vol 22, Special Issue 5: Sexual Violence and Criminal Justice in the 21st Century, p. 740.

335. Olivia Björklund Dahlgren, FATTA (ONG dont le nom signifie « j'ai compris »), Présentation de la réforme législative menée en Suède à la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes et Equality Now lors de la Réunion 2020 du Groupe d'experts sur le viol en tant que violation grave et systématique des droits humains et la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/Call\\_on\\_Rape/Olivia\\_Bjorklund\\_Dahlgren.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/Call_on_Rape/Olivia_Bjorklund_Dahlgren.pdf).

336. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 181-183.

337. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 155.

338. Leary, M.G. (2016), Affirmatively replacing rape culture with consent culture, Texas Tech Law Review, Vol 49: 1 p. 32.



Belgique, l'Islande, Malte, la Slovénie et la Suède<sup>339</sup>. Le GREVIO a constaté avec satisfaction qu'après avoir ratifié la Convention d'Istanbul, l'Islande, Malte et la Suède avaient modifié leur législation sur la violence sexuelle pour la rendre conforme à l'article 36. Le GREVIO a pris note d'une pratique prometteuse appliquée en Suède, où les rapports sexuels ou tout autre acte à caractère sexuel avec une personne « qui n'y participe pas de façon volontaire » sont érigés en infractions pénales<sup>340</sup>. Le GREVIO a constaté que dans la législation suédoise, la participation devait être volontaire et perçue comme telle, la passivité ne pouvant en soi être considérée comme un signe de participation volontaire. Le GREVIO a également noté que la Suède avait introduit deux nouvelles infractions, le « viol par négligence » et l'« abus sexuel par négligence » afin d'établir la responsabilité pénale des auteurs d'actes sexuels qui auraient dû savoir que la victime n'était pas consentante. Plus précisément, ces infractions ont pour but d'établir la responsabilité pénale de l'auteur de l'infraction lorsque des actes ou des rapports sexuels ont été entrepris sans qu'il se soit raisonnablement assuré du consentement de la victime. En d'autres termes, la différence entre le viol et le viol par négligence réside dans la différence d'état d'esprit (*mens rea*) de l'accusé<sup>341</sup>. Dans les affaires de viol, le ministère public doit démontrer que l'accusé a agi dans une intention criminelle, soit parce qu'il était certain que la participation de la plaignante n'était pas volontaire, soit parce qu'il était indifférent au fait qu'elle participe volontairement ou non. Dans les cas de viol par négligence, le ministère public doit prouver la négligence grave de l'accusé. Cela inclut les situations où l'accusé était conscient que la plaignante ne participait probablement pas volontairement à l'acte sexuel, mais l'a néanmoins poursuivi, et les situations où l'accusé n'était pas conscient que la plaignante participait probablement de manière non volontaire, mais aurait dû et pu s'en assurer.

23. Le GREVIO a également félicité la Belgique pour sa définition de la violence sexuelle, qui repose sur l'absence de consentement de la victime. Le Code pénal belge définit le viol comme « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit et par quelque moyen que ce soit, commis sur une personne qui n'y consent pas »<sup>342</sup>. Les modifications récemment apportées au Code pénal de Malte doivent également être mentionnées. Le GREVIO a noté à cet égard que les nouvelles dispositions étaient plus explicites que la convention, en ce sens que non seulement elles exigeaient que le consentement « soit apprécié dans le contexte des circonstances environnantes », mais aussi qu'une attention soit accordée à « l'état de [la] personne au moment des faits, notamment son état émotionnel et psychologique, entre autres considérations »<sup>343</sup>. En ce qui concerne l'Islande, le GREVIO s'est félicité des modifications apportées au Code pénal général afin d'inclure spécifiquement la notion de consentement dans les éléments de l'infraction sexuelle, pour parvenir à un consensus au sein de la société sur la définition du viol, inciter les professionnels à

339. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphes 155-156, l'Islande, paragraphes 202-204, Malte, paragraphes 169-171, et la Suède, paragraphes 181-183.

340. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphes 181-183.

341. Linnea Wegerstad (2021), Sex must be voluntary: Sexual communication and the new definition of rape in Sweden, *German Law Journal*, Vol 22, Special Issue 5: Sexual Violence and Criminal Justice in the 21st Century, page 742.

342. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 155.

343. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Malte, paragraphes 169-171.

changer leur perception, et offrir aux victimes une protection suffisante<sup>344</sup>. Le GREVIO a aussi salué la Slovénie pour la modification de son Code pénal, qui vise à intégrer dans ses dispositions la notion d'absence de consentement donné librement, mais a toutefois indiqué que dans la mesure où la modification n'avait été adoptée par le Parlement slovène qu'après l'envoi, par le gouvernement, de ses commentaires sur le projet de rapport d'évaluation, il n'avait pas pu en évaluer la teneur<sup>345</sup>.

24. L'impact positif de la Convention d'Istanbul et du GREVIO sur la législation, les politiques et, enfin, la sécurité des victimes dans les Parties est également illustré par le bon accueil réservé aux conclusions formulées par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence. Dans ses conclusions, le GREVIO a exhorté les Parties à modifier leur législation pénale relative à la violence sexuelle et au viol afin de garantir que ses dispositions s'appuient solidement sur l'absence de consentement librement donné et d'y intégrer pleinement la notion de consentement<sup>346</sup>. Bien que le GREVIO n'ait pas encore eu l'occasion d'apprécier ces évolutions, qui sont intervenues après la publication des rapports d'évaluation de référence respectifs, cinq Parties supplémentaires, à savoir le Danemark, la Finlande, Monaco, le Portugal et l'Espagne, sont passés à l'approche « seul oui veut dire oui ». En ce qui concerne le Danemark, à la suite de l'évaluation de référence dans laquelle le GREVIO l'a exhorté à mettre sa loi sur le viol en conformité avec les normes de la convention, il a modifié sa loi le 17 décembre 2020 et érigé en infraction pénale les actes à caractère sexuel commis sans consentement explicite. Auparavant, la loi exigeait, pour une inculpation de viol, d'apporter des preuves de violence ou de menaces, ou la preuve que la victime n'avait pas été en mesure de repousser l'agression, tandis que les nouvelles dispositions prévoient clairement qu'il y a un viol dès lors que les deux parties n'ont pas consenti au rapport sexuel. Cette modification a été saluée comme une évolution positive dans les Conclusions 2021 sur la mise en œuvre des recommandations adressées au Danemark, adoptées par le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul<sup>347</sup>. En Finlande, un projet de loi visant à redéfinir le viol comme étant un acte sexuel commis avec une personne qui n'a pas exprimé son consentement verbal ou non verbal, quel que soit son âge, a été adopté le 1er janvier 2023<sup>348</sup>.

### Evolutions récentes non encore évaluées

25. Au Portugal, les réformes législatives de janvier 2019 ont élargi la définition du viol pour y inclure l'absence de consentement<sup>349</sup>. Il semblerait cependant que le consentement reste lié à la contrainte et que la définition actuelle du viol ne soit

344. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Islande, paragraphe 202.

345. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Slovénie, paragraphes 258-260.

346. Cette conclusion a été formulée dans 19 rapports d'évaluation de référence du GREVIO, à savoir ceux concernant l'Albanie, le Danemark, le Portugal, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Serbie, l'Espagne, l'Andorre, la Pologne, Saint-Marin, la Roumanie, la Bosnie-Herzégovine, la Suisse, l'Estonie, la Géorgie, Chypre et la Norvège.

347. Comité des Parties. Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations concernant le Danemark adoptées par le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul. IC-CP/Inf(2021)6. Adoptées le 7 décembre 2021.

348. Aleksis Teivainen (janvier 2023) "Finnish Police to re-think rape interrogations after legislation overhaul". Helsinki Times. [www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/22795-finnish-police-to-re-think-rape-interrogations-after-legislative-overhaul.html](https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/22795-finnish-police-to-re-think-rape-interrogations-after-legislative-overhaul.html).

349. Helen Battaglini (21 février 2019) "Portugal finally expands the legal definition of rape". amicus info. <https://info.amicus-curiae.net/author/helenbattaglini/>.

pas tout à fait conforme à l'article 36 de la convention. De même, Monaco a redéfini, par la loi 1517 de décembre 2021, les infractions de viol et d'agression sexuelle en faisant référence à « l'absence de consentement ». Cependant, la nouvelle définition comprend toujours un élément de contrainte. En Espagne, avec l'adoption de la loi organique de garantie intégrale de la liberté sexuelle en septembre 2022, tout acte sexuel commis sans consentement pourra être considéré comme une agression sexuelle<sup>350</sup>. La loi a été modifiée en avril 2023 afin d'introduire des peines plus sévères pour les agressions sexuelles commises avec violence ou intimidation, ou contre une personne qui ne dispose pas de son libre arbitre. En août 2023, le Luxembourg a adopté une loi amendant le Code pénal et le Code de procédure pénale et spécifiant que « le consentement à un acte sexuel est apprécié au regard des circonstances de l'affaire » et qu'« il ne peut pas être déduit de l'absence de résistance de la victime »<sup>351</sup>. Ainsi que souligné par le GREVIO dans son évaluation de référence sur le Luxembourg, cette loi devrait permettre aux magistrats « de se concentrer, lors de l'examen des circonstances entourant l'affaire, sur la question de la libre volonté de la femme et de la capacité de l'auteur à tenir compte de la volonté de la femme, au lieu de se concentrer sur les preuves de la présence d'autres éléments constitutifs de l'infraction. Une telle définition pourrait également contribuer à ce que les victimes de violence sexuelle déposent davantage plainte »<sup>352</sup>.

### **Parties où des mesures supplémentaires seraient nécessaires pour rendre leur législation conforme à la Convention d'Istanbul**

26. Outre les lacunes mentionnées ci-dessus concernant les éléments du consentement, le GREVIO a identifié des mesures supplémentaires que plusieurs Parties devraient prendre pour rendre leur législation conforme à la Convention d'Istanbul, y compris dans les Parties qui ont adopté une approche « seul oui veut dire oui » ou une approche à deux niveaux.

27. Dans son rapport d'évaluation de référence relatif à Chypre, le GREVIO a fait remarquer que le Code pénal ne qualifiait pas la notion de consentement de façon à bien établir que celui-ci devait être donné volontairement, comme résultat de la volonté libre de la personne considérée dans le contexte des circonstances environnantes, tel que l'exigeait la convention.

28. Le GREVIO a aussi constaté des lacunes dans plusieurs Parties en ce qui concernait le type d'actes sexuels couverts par leurs législations respectives. Par exemple, le GREVIO a systématiquement attiré l'attention des Parties sur le fait que leur législation ne couvrait pas le comportement expressément décrit à l'article 36, paragraphe 1, alinéa c, de la convention, à savoir « le fait de contraindre autrui à se livrer à des actes à caractère sexuel non consentis avec un tiers », qui vise à ériger

---

350. Guy Hedgecoe (26 mai 2022) "Spanish MPs back 'only yes means yes' sexual consent law". BBC. [www.bbc.com/news/world-europe-61591615](http://www.bbc.com/news/world-europe-61591615). En particulier, la disposition précise que « l'on estime seulement qu'il y a consentement lorsque ... la volonté de la personne a été clairement exprimée ».

351. Loi du 7 août 2023 portant modification au Code pénal et au Code de procédure pénale, en vue de renforcer les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs.

352. Rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Luxembourg, publié le 10 juillet 2023, paragraphe 152.

en infraction pénale le comportement consistant à priver une femme de son droit à l'autodétermination sexuelle<sup>353</sup>.

### La « hiérarchisation » des victimes

29. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a mis en garde contre une tendance à « hiérarchiser les victimes » en fonction de certaines de leurs caractéristiques, comme l'âge, la faiblesse, la dépendance et le handicap, et appelé à prendre des mesures législatives appropriées pour bien indiquer qu'un viol est un viol<sup>354</sup>. Par exemple, dans son rapport d'évaluation de référence relatif à la Serbie, le GREVIO a comparé l'infraction de viol avec l'infraction de rapport sexuel avec une personne sans défense et s'est inquiété de ce que la distinction ainsi établie envoyait le message selon lequel la violation de la liberté de décision et de l'autonomie sexuelle de ces femmes ne constituait pas un viol. De même, en Bosnie-Herzégovine, l'infraction de rapport sexuel avec une personne sans défense donne lieu à des peines nettement plus clémentes que l'infraction de viol, qui exige de prouver le recours à la violence, à la contrainte ou à des menaces par l'auteur de violence.

### Tendances dégagées et enseignements tirés

30. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul en 2014, la conception de l'infraction sexuelle a évolué dans les États européens, qui ne considèrent plus que la force en constitue un élément nécessaire, mais estiment qu'un rapport sexuel sans consentement constitue en soi une violence sexuelle ou un viol<sup>355</sup>. Si les rédacteurs de la convention ont « laissé le soin aux Parties de décider de la formulation exacte de la législation et des facteurs considérés comme exclusifs d'un consentement libre »<sup>356</sup>, il est néanmoins essentiel que tous les actes sexuels non consentis soient érigés en infraction pénale<sup>357</sup>. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible d'opérer le changement de paradigme nécessaire pour reconnaître le rôle central qu'il convient d'accorder à la volonté de la victime et améliorer ainsi la réponse de la justice pénale aux besoins des victimes de violence sexuelle.

31. Le GREVIO a fait observer, dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, que le fait de concevoir les infractions sexuelles comme des actes sexuels commis « contre la volonté de la victime » ne respectait pas pleinement les exigences de l'article 36, dans la mesure où, bien que la nuance soit légère, cela ne garantissait pas

353. Rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphes 135-138, l'Autriche, paragraphes 140-142, la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 219-223, la Géorgie, paragraphes 259-262, Monaco, paragraphe 116, le Monténégro, paragraphes 179-180, la Pologne, paragraphes 219-221, la Suède, paragraphes 181-183, et la Türkiye, paragraphes 222-225.

354. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 221, Chypre, paragraphe 196, le Danemark, paragraphe 178, l'Estonie, paragraphe 173, la Finlande, paragraphe 167, la Géorgie, paragraphes 256-257, la Norvège, paragraphe 189, la Pologne, paragraphe 218, la Roumanie, paragraphe 287, et la Serbie, paragraphe 186.

355. Conseil de l'Europe (2022), Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphes 361-364.

356. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 193.

357. Voir, par exemple, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suisse, paragraphe 184.

l'incrimination de tous les actes sexuels non consentis<sup>358</sup>. On peut en déduire que pour le GREVIO, l'approche du consentement affirmatif est plus en adéquation avec l'esprit de la convention dans son ensemble, et avec l'objectif général d'améliorer la prévention, la protection et les poursuites. En effet, l'approche « seul oui veut dire oui » est plus susceptible d'avoir un impact sur la prévention et de sensibiliser la société aux préjugés et aux stéréotypes de genre, qui sont souvent exprimés lorsqu'il est question de viols et d'infractions sexuelles. C'est aussi un moyen efficace de changer les mentalités des agents des services répressifs et du corps judiciaire, et de mieux protéger les victimes, en les plaçant au centre de toute intervention.

32. Une évaluation récente de l'impact de la définition suédoise du viol, réalisée par le Conseil national suédois pour la prévention de la délinquance, a également recensé un certain nombre d'avantages concrets offerts par l'approche « seul oui veut dire oui »<sup>359</sup>. Premièrement, l'évaluation a montré que le nombre de signalements, de poursuites et de condamnations avait augmenté après la modification de la loi et que, plus précisément, le taux de condamnation avait augmenté de 75 %<sup>360</sup>. Elle a également révélé que de nouveaux types d'affaires arrivaient devant les tribunaux, qui correspondaient justement aux situations que les modifications de la loi entendaient couvrir, à savoir les cas de « viol par surprise » et les cas où la victime était restée passive pendant l'acte sexuel<sup>361</sup>.

33. Lorsqu'un État adopte l'approche « seul oui veut dire oui », les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de viol et aux infractions sexuelles ne reposent plus sur l'existence de preuves établissant que les actes ont été commis à la suite de violences, d'un comportement menaçant ou en raison d'une vulnérabilité particulière<sup>362</sup>. L'interrogatoire de police ne consistera plus à déterminer si le suspect a eu recours à la violence ou à la menace de violence, mais à établir si la victime a consenti à l'acte. Les affaires ne devront plus être classées sans suite si aucune preuve physique ou aucun élément corroborant la vulnérabilité ou l'impuissance de la victime n'est recueilli. À cet égard, une pratique positive a été observée au Danemark, qui a modifié sa législation en 2020 afin d'incriminer les rapports sexuels sans consentement explicite. En effet, dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi, des lignes directrices ont été élaborées concernant la manière d'établir l'existence d'un consentement ou son absence<sup>363</sup>. Ces lignes directrices s'attachent à préciser que le viol n'est pas une affaire de contrainte ou d'obligation de dire non, mais qu'il s'agit de savoir si les parties ont volontairement consenti à une activité sexuelle pendant toute la durée du rapport. Elles expliquent que le consentement peut être exprimé par des mots ou par des actes, et qu'il n'est pas nécessaire qu'il soit donné directement ou d'une manière particulière. En outre, elles indiquent qu'en principe, on présume qu'une personne qui consent à un rapport sexuel ne se comporte pas de manière

---

358. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphes 140-142, l'Allemagne, paragraphes 250-252, et la Suisse, paragraphe 184.

359. Stina Holmberg and Lars Lewenhagen (2020), *The new consent law in practice: An updated review of the changes in 2018 to the legal rules concerning rape*. The English summary of Brå report 2020:6. (The Swedish National Council for Crime Prevention (Brå)).

360. *Ibid.* Le rapport indique que le nombre de condamnations est passé de 190 en 2017 à 333 en 2019.

361. *Ibid.*

362. Aleksii Teivainen (janvier 2023), cité ci-dessus.

363. Voir l'étude du European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination, (2021), citée ci-dessus, p. 80.

totallement passive, mais participe dans une certaine mesure, en donnant quelques exemples d'actions pouvant être le signe d'un consentement à un rapport sexuel.

34. Le Conseil national suédois pour la prévention de la délinquance a également observé, dans son évaluation, une évolution dans les types de preuves utilisées dans les condamnations fondées sur la nouvelle loi. Il a notamment constaté que les preuves de blessures étaient moins utilisées dans les nouvelles affaires, soit dans 13 % de celles-ci, alors qu'elles l'étaient dans 37 % des affaires en instance l'année précédant la modification législative. De plus, l'évaluation a indiqué que le recours à différents types de preuves, tels que l'enregistrement de l'événement, les appels aux services d'urgence, les aveux ou le témoignage d'un témoin oculaire, a presque doublé dans les affaires ayant abouti à des condamnations en vertu de la nouvelle loi par rapport aux affaires instruites sur la base de l'ancienne loi. Il y a également eu une plus grande proportion de condamnations lorsque la seule preuve utilisée était le témoignage d'une personne à qui la partie lésée s'était confiée – la proportion était de 31 % dans le cadre de la nouvelle loi, contre 16 % en 2017 dans le cadre des dispositions antérieures. Dans 9 sur 12 affaires ayant abouti à une condamnation pour viol par négligence, il n'y avait pas d'autres preuves pour étayer les faits que le témoignage de personnes qui n'avaient pas personnellement assisté à l'événement, mais à qui la partie lésée en avait parlé<sup>364</sup>.

35. L'évaluation suédoise a aussi mis en lumière d'autres avantages que l'approche « seul oui veut dire oui » pouvait apporter aux victimes. Elle indique notamment que les victimes pensent qu'elles risquent moins d'être culpabilisées pour ce qui s'est passé et qu'il est maintenant possible pour elles de demander réparation en justice en signalant l'infraction. Plus précisément, elle souligne que l'approche « seul oui veut dire oui » permet de se prémunir contre les mythes profondément ancrés concernant le viol et la violence sexuelle qui peuvent imprégner le système de justice pénale et influencer sur la manière dont les avocats de la défense, les policiers, le ministère public et les juges interprètent ce qu'il faut entendre par actes sexuels commis contre la volonté de la victime<sup>365</sup>. Il ressort d'une analyse effectuée par une organisation non gouvernementale suédoise que depuis l'adoption des modifications à la législation suédoise, la population est davantage sensibilisée à l'importance que revêt le consentement dans les relations sexuelles et que cette approche et ce principe de base sont désormais également intégrés dans les programmes scolaires<sup>366</sup>. D'autres sources, telles que des articles de presse, attestent également de changements sociétaux importants et d'une prise de conscience découlant de la modification de la législation relative au viol en faveur d'une définition fondée sur le consentement. Ces réformes législatives s'accompagnent souvent d'un puissant mouvement de la société civile et de campagnes de sensibilisation<sup>367</sup>.

36. Il apparaît en outre que l'approche « seul oui veut dire oui » permet d'intégrer et d'incriminer de nouveaux types d'actes sexuels non consentis, tels que le retrait non consenti du préservatif pendant les rapports sexuels, également connu sous le nom de « stealthing », et l'agression sexuelle facilitée par les drogues. Dans le cadre de

364. Stina Holmberg and Lars Lewenhagen (2020), cité ci-dessus.

365. *Ibid.*

366. Olivia Björklund Dahlgren, cité ci-dessus.

367. Guy Hedgcock (26 mai 2022), cité ci-dessus.

l'approche « seul oui veut dire oui », ces pratiques peuvent être considérées comme transformant des rapports sexuels consentis en rapports sexuels non consentis et comme des atteintes à la confiance et à l'autonomie sexuelle. Par exemple, des juridictions pénales d'Allemagne, de Belgique et de Suisse ont considéré que le retrait non consenti d'un préservatif viciait le consentement à l'acte sexuel et pouvait donc être considéré comme une forme d'infraction sexuelle<sup>368</sup>. De plus, en Belgique, « l'administration volontaire de substances inhibitrices » ou de drogues, dans le but d'abuser de la vulnérabilité d'une personne, est devenue une circonstance aggravante dans les actes sexuels non consentis, et doit être prise en compte lors de l'examen de « l'état d'altération du libre arbitre », afin de déterminer si la personne était capable de donner son consentement<sup>369</sup>.

## **Analyse des pratiques positives relevées par le GREVIO dans les domaines des enquêtes, des poursuites, du droit procédural et des mesures de protection**

### **Comment réduire les taux de déperdition : réponse immédiate, enquête, poursuites et protection**

37. Si la modification des lois régissant le viol et la violence sexuelle constituent une étape essentielle pour faire évoluer les mentalités et rendre justice aux victimes, davantage d'efforts sont toutefois nécessaires pour susciter un changement institutionnel et réduire les taux de déperdition des affaires de viol et de violences sexuelles. La convention exige des Parties qu'elles fassent en sorte que les services répressifs répondent rapidement et de manière appropriée à la violence en offrant une protection immédiate aux victimes et en participant à la prévention de la violence, notamment en prenant des mesures opérationnelles préventives et en procédant à une collecte efficace de preuves (articles 49 et 50). Elle demande également de concevoir des mesures permettant de protéger les victimes de violence à tous les stades de la procédure, aussi bien pendant l'enquête que pendant le procès, mesures dont peuvent aussi bénéficier les victimes qui sont témoins (article 56). Le GREVIO a salué diverses pratiques prometteuses que les Parties ont mises en place pour parvenir à une approche plus axée les résultats et plus centrée sur l'objectif d'amener les auteurs d'infractions à répondre de leurs actes. La présente partie passe en revue les pratiques mises en évidence dans les rapports d'évaluation de référence du GREVIO, qui contribuent à rendre le système de justice pénale plus respectueux des victimes tout au long de la chaîne pénale, depuis le travail de la police et du ministère public jusqu'aux tribunaux, à permettre une collecte de preuves complète et tenant compte de la sensibilité des victimes et à assurer la protection des victimes à tous les stades de l'enquête et de la procédure judiciaire.

368. HIV Justice Network (18 December 2018) "Germany: Country broadens use of criminal law to removal of condom without consent". [www.hivjustice.net/cases/germany-germany-broadens-use-of-criminal-law-to-removal-of-condom-without-consent/](http://www.hivjustice.net/cases/germany-germany-broadens-use-of-criminal-law-to-removal-of-condom-without-consent/); Lauren Walker (21 November 2022) "Removing condom and drugging: Belgium rewrites 'patriarchal' criminal code," The Brussels Times, [www.brusselstimes.com/325324/removing-condom-and-drugging-belgium-rewrites-patriarchal-criminal-code](http://www.brusselstimes.com/325324/removing-condom-and-drugging-belgium-rewrites-patriarchal-criminal-code); Reuters (9 May 2017) "Swiss court upholds sentence in 'stealth' condom case," ABC News [www.abc.net.au/news/2017-05-10/swiss-court-upholds-sentence-in-stealth-condom-case/8512326](http://www.abc.net.au/news/2017-05-10/swiss-court-upholds-sentence-in-stealth-condom-case/8512326).

369. Lauren Walker (21 novembre 2022) cité ci-dessus.



38. Le GREVIO a fréquemment souligné que si la réponse pénale n'est certes pas la seule à apporter dans ces affaires, il importe cependant de veiller à ce que les infractions soient sanctionnées pour que la population puisse avoir confiance dans le système et pour bien montrer que la violence à l'égard des femmes n'est pas acceptable<sup>370</sup>. Sans processus qui oblige les auteurs de violence à répondre de leurs actes, la violence risque fort de continuer à s'exercer, contre la même victime ou contre une autre. Les poursuites et les sanctions constituent donc une composante essentielle de la protection des femmes. En outre, de faibles taux de condamnation contribuent généralement à maintenir les taux de signalement à un faible niveau. Les services répressifs et les autorités judiciaires doivent chercher à faire augmenter le taux de signalement des infractions ; ils se rapprocheront de cet objectif à mesure que leur réponse sera plus efficace et suscitera davantage la confiance et à mesure que les procédures judiciaires aboutiront à des sanctions mieux proportionnées à la gravité de l'infraction. Pour ces raisons, le GREVIO a attiré l'attention, dans de nombreux rapports d'évaluation de référence, sur l'importance qu'il y avait à comprendre la notion de déperdition<sup>371</sup> comme correspondant au processus par lequel les affaires ne suivent pas leur cours dans le système de justice pénale et n'aboutissent pas à un procès et/ou à une condamnation<sup>372</sup>.

### **Donner la priorité à un traitement sensible au genre des affaires de violence sexuelle et de viol**

39. Les réponses traditionnellement apportées aux affaires de violence sexuelle, généralement fondées sur des stéréotypes de genre, des préjugés et des conceptions discriminatoires, minimisent les récits des victimes, empêchent la reconnaissance de la gravité et de la spécificité de la violence et alimentent les présupposés d'allégations mensongères. Ce type de réaction contribue à donner une faible priorité à ces affaires par rapport à d'autres infractions violentes et entraîne des retards dans l'ouverture des enquêtes et des procédures judiciaires, ce qui peut conduire à la perte de preuves essentielles et à une victimisation secondaire des victimes<sup>373</sup>. Comme l'ont fait observer les rédacteurs de la convention, le fait d'accorder une faible priorité à ces incidents contribue à l'impunité des auteurs d'infractions et renforce l'idée erronée selon laquelle ces violences sont acceptables dans la société<sup>374</sup>. Pour apporter une réponse adéquate à la violence à l'égard des femmes, il est essentiel de mener des enquêtes et des poursuites judiciaires rapides et efficaces reposant sur une compréhension fondée sur le genre de ces infractions et prenant en considération les droits de la victime à toutes les étapes<sup>375</sup>.

---

370. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 195, la France, paragraphe 232, l'Italie, paragraphe 222, la Belgique, paragraphe 189 et la Norvège, paragraphe 158.

371. La définition de la déperdition est tirée de l'étude de Lovett et Kelly (2009), citée ci-dessus, p.1.

372. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 198, l'Italie, paragraphe 222 et le Portugal, paragraphe 195.

373. Conseil de l'Europe (2022), Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphe 439. Voir aussi les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la France, paragraphe 221, la Slovaquie, paragraphe 311 et la Roumanie, paragraphe 341.

374. Rapport explicatif, paragraphe 255.

375. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur Saint-Marin, paragraphe 178 et la Slovaquie, paragraphe 311.

40. Le GREVIO a noté avec satisfaction, dans son rapport d'évaluation de référence sur le Portugal, que des mesures avaient été prises pour que les affaires de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, y compris de violence sexuelle, soient traitées en priorité<sup>376</sup>. Plus précisément, la loi n° 72/2015, qui a été adoptée après la ratification de la Convention d'Istanbul par le Portugal, prévoit, parmi les objectifs de la politique pénale du pays, que les enquêtes sur les infractions liées à des violences sexuelles soient menées en priorité. Un autre exemple de pratique prometteuse a été relevé à Saint-Marin, où la loi no 97/2008 oblige les services répressifs à prendre des mesures immédiates en cas de violence à l'égard des femmes et, dans tous les cas, à intervenir dans l'heure qui suit la réception du signalement. Le GREVIO a également noté dans son rapport d'évaluation de référence relatif à Saint-Marin que le pays s'était doté d'un protocole d'intervention qui reconnaissait explicitement la nature structurelle de la violence fondée sur le genre et mettait en garde les policiers contre le risque de victimisation secondaire et de culpabilisation des victimes<sup>377</sup>. Dans son rapport d'évaluation de référence relatif à la Norvège, le GREVIO a noté que le Directeur général du ministère public donnait pour consigne aux forces de police d'accorder la priorité aux affaires de violence à l'égard des femmes et de les traiter rapidement<sup>378</sup>. Le GREVIO s'est également félicité des initiatives visant à mettre en place des services de contrôle pour assurer une réponse rapide et des enquêtes efficaces lorsque sont commis des actes de violence sexuelle, comme c'est le cas du Service de protection des droits humains et du contrôle de la qualité de Géorgie. Dans son rapport d'évaluation de référence relatif à la Géorgie, le GREVIO a pris note avec satisfaction des informations fournies par les autorités, selon lesquelles le nombre d'enquêtes engagées concernant ces infractions a considérablement augmenté dans les deux années qui ont suivi la création de ce service<sup>379</sup>.

**Améliorer le signalement et les enquêtes :  
des commissariats de police adaptés à l'accueil des victimes,  
des unités de police spécialisées et officiers de police formés**

41. L'amélioration du signalement et des enquêtes nécessite diverses mesures visant à rendre le système de justice pénale plus accueillant pour les victimes, à réduire la victimisation secondaire et à garantir une réponse de qualité des services répressifs fondée sur une approche tenant compte des traumatismes et exempte de stéréotypes et de préjugés. De telles mesures peuvent nettement contribuer à augmenter le niveau de satisfaction des victimes concernant leur expérience du signalement, comme l'a noté le GREVIO dans son rapport d'évaluation de référence relatif au Danemark. Dans ce rapport, le GREVIO a pris note avec satisfaction des statistiques fournies par les autorités, indiquant une forte baisse du nombre de femmes qui ont été découragées de signaler un viol malgré une tentative de le faire, grâce à tout le travail accompli pour améliorer la réponse des services répressifs<sup>380</sup>. La persévérance du Danemark dans ce domaine après l'adoption du rapport d'évaluation de

376. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Portugal, paragraphe 187.

377. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Saint-Marin, paragraphes 178-181.

378. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Norvège, paragraphe 219.

379. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Géorgie, paragraphes 303-304.

380. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphe 191.

référence a également été saluée dans les Conclusions 2021 sur la mise en œuvre des recommandations concernant le Danemark adoptées par le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul. Plus précisément, le Comité des Parties s'est félicité, dans ses conclusions, de la mise en place de la stratégie pluriannuelle 2021-2023 de la police, qui prévoit la création d'équipes spéciales chargées de traiter les cas d'infractions sexuelles et la possibilité pour les victimes de violence sexuelle de bénéficier d'un entretien enregistré<sup>381</sup>. En effet, le GREVIO a constaté que des enquêtes rapides, au cours desquelles les victimes sont traitées avec tact et professionnalisme, réduisent considérablement le risque que la victime renonce<sup>382</sup>.

### **Adopter un ensemble complet de mesures pour améliorer le signalement et les enquêtes**

42. Outre les pratiques positives adoptées par le Danemark, le GREVIO a relevé d'autres pratiques prometteuses, à savoir celles consistant à assurer une formation spécialisée et ciblée des services de police, à créer des unités spécialisées ou à nommer des enquêteurs désignés, à adopter des protocoles standardisés et à aménager des salles réservées aux victimes dans les commissariats de police. Le GREVIO en décrit un bon exemple dans son rapport d'évaluation de référence relatif à l'Islande, qui présente les diverses mesures prévues par le Plan islandais de lutte contre les infractions sexuelles. Ce plan d'action a été adopté par le parlement à l'initiative du ministère de l'Intérieur à la suite d'une étude qui attirait l'attention sur les taux d'acquiescement élevés pour les infractions sexuelles<sup>383</sup>. Parmi les mesures prévues figurent la création de divisions spécialisées dans les infractions sexuelles et la violence facilitée par la technologie au sein de la police métropolitaine, la mise en place d'un protocole de traitement des infractions sexuelles et d'enquête sur ces infractions, la création de nouveaux postes de policiers à temps complet et l'allocation de financements supplémentaires pour moderniser les procédures et le matériel d'enquête. Il prévoit aussi l'aménagement d'une salle d'entretien au sein du commissariat de police principal, où les victimes peuvent faire leur déposition en toute confidentialité, après avoir pris rendez-vous en ligne. Le GREVIO a également salué les mesures prises en Italie, qui comprennent la formation initiale et continue systématique des agents des services répressifs, la mise en place d'unités de police spécialisées dans la violence à l'égard des femmes, l'application d'une procédure standardisée, la participation de psychologues aux interventions de la police, et la création de salles spéciales dans les commissariats de police, conçues pour offrir aux victimes l'intimité nécessaire et un environnement approprié pour faire leur signalement sans risque de victimisation secondaire<sup>384</sup>.

43. Dans son rapport sur la Pologne, le GREVIO a noté que les autorités avaient pris des mesures pour améliorer la réponse de la justice pénale aux cas de viol et pour éviter que les victimes ne subissent un nouveau traumatisme ou une victimisation secondaire. Parmi ces mesures, il convient de citer la nouvelle obligation légale

---

381. Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations concernant le Danemark adoptées par le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul le 7 décembre 2021 (IC-CP/Inf(2021)6).

382. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 219.

383. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Islande, paragraphes 246-250.

384. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 214-216.

incombant aux tribunaux de n'entendre les victimes qu'une seule fois (procédure d'audition unique) et l'adoption de consignes relatives aux auditions. Ces consignes exigent que la victime soit auditionnée dans une pièce distincte, par une personne spécialement formée et du même sexe qu'elle, sauf souhait contraire de la victime, et que la personne qui mène l'audition se garde, dans ses propos, de juger ou de mettre en question le comportement de la victime, son apparence ou ses actes. Les consignes exigent également d'informer les victimes de leurs droits et de leur rôle dans le processus, ainsi que des possibilités d'assistance juridique et psychologique, et de les accompagner dans une structure médicale pour y recevoir des soins et y être soumises à un examen médical<sup>385</sup>. Le GREVIO s'est félicité de ces mesures, mais a relevé plusieurs lacunes majeures qui étaient source de préoccupation. Il s'agit notamment du manque de coordination entre les services répressifs et le système judiciaire, qui constitue un obstacle à la constitution efficace d'un dossier solide. Dans ce contexte, lorsque les femmes victimes, et plus particulièrement celles qui subissent des violences sexuelles de la part de leur partenaire intime ou de leurs proches exercent leur droit de ne pas témoigner, les poursuites sont généralement abandonnées, dans la mesure où aucune autre preuve n'est disponible ou n'a même été recueillie. En outre, étant donné que la victime ne peut être entendue qu'une seule fois, et uniquement par un tribunal, elle ne peut ni modifier ni compléter sa déposition et ne peut donc pas réagir si l'enquête prend une nouvelle tournure. En outre, le GREVIO a noté que certaines juridictions étaient lentes à programmer l'audition des victimes de viols, or cette audition joue un rôle central dans la procédure d'audition unique.

44. À Saint-Marin, le GREVIO a pris note avec satisfaction de l'établissement d'un protocole destiné aux membres des services répressifs qui interviennent dans les cas de violence fondée sur le genre ; ce protocole reconnaît explicitement la nature structurelle de la violence fondée sur le genre et souligne le rôle crucial des policiers, qui comptent parmi les premiers interlocuteurs des victimes<sup>386</sup>. Le protocole met en garde les policiers contre le risque de victimisation secondaire et leur donne pour consigne de ne jamais mettre en doute le récit de la victime et de ne jamais lui faire de reproches, mais de lui indiquer clairement que la seule personne responsable des violences, c'est celle qui les a infligées. Cette mesure est complétée par une formation obligatoire à la violence à l'égard des femmes de l'ensemble des agents des services répressifs, la création d'une unité spécialement consacrée à la violence fondée sur le genre, y compris le viol, et la nomination d'un agent de liaison pour assurer la coordination et les échanges d'informations sur les affaires.

### **Garantir le respect de la vie privée des victimes et la confidentialité lorsqu'elles signalent une infraction sexuelle**

45. En ce qui concerne le soutien et le respect de la vie privée des victimes lorsqu'elles signalent des infractions sexuelles, outre les pratiques positives relevées en Islande et en Italie, le GREVIO a aussi salué les mesures prises par les autorités monégasques et françaises à cet égard<sup>387</sup>. Plus précisément, il s'est félicité de la pra-

385. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphes 251-253.

386. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur Saint-Marin, paragraphes 180-182.

387. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur Monaco, paragraphe 75 et sur la France, paragraphe 224.

tique, bien qu'officiuse, mise en place à Monaco consistant à fournir aux victimes une structure d'accueil spécialisée répondant aux exigences de confidentialité, à s'assurer que les victimes ne s'y retrouvent jamais seules et à mettre à disposition des assistantes sociales de police, spécialisées dans l'accueil, l'écoute et l'orientation des victimes. Dans son rapport d'évaluation de référence relatif à la France, le GREVIO a aussi salué du lancement, en novembre 2018 par le ministère de l'Intérieur, d'une plateforme de signalement en ligne pour aider les victimes de violences sexuelles et de violence fondée sur le genre à franchir le pas du dépôt de plainte.

### **Charger des unités ou des enquêteurs spécialisés des cas de violence sexuelle et de viol, soutenus par des instructions/lignes directrices spécifiques et une formation spécialisée**

46. S'agissant de la création d'unités spécialisées ou de la désignation d'enquêteurs spécialisés dans les cas de violence sexuelle et de viol, soutenus par des instructions/lignes directrices spécifiques et une formation spécialisée, le GREVIO a constaté que plusieurs Parties avaient progressé dans ce domaine, notamment la Bosnie-Herzégovine, Chypre, le Danemark, la Géorgie, l'Islande, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse<sup>388</sup>. Il a salué la mise en place d'unités spécialisées dans la violence sexuelle à Chypre et a noté que différentes parties prenantes avaient reconnu que leur travail avait entraîné une hausse des signalements des cas de violence à l'égard des femmes.

47. À Malte, le GREVIO a noté que les affaires de violence sexuelle pouvaient être transférées vers une unité spécialisée et que les victimes qui avaient besoin d'un soutien supplémentaire étaient dirigées vers une unité de soutien aux victimes qui employait des policières. Ces dernières faisaient fonction de point de contact unique, fournissant des conseils en cas d'urgence, communiquant des informations sur l'affaire pénale et facilitant les orientations vers les services de soutien. Le GREVIO a également noté dans ses rapports d'évaluation de référence qu'en Suède et en Géorgie, chaque district de police disposait d'enquêteurs spécialement formés dans le domaine des infractions sexuelles et qu'aux Pays-Bas, en Bosnie-Herzégovine et en Suisse, il existait des policiers spécialisés dans les infractions sexuelles dans au moins certaines parties du pays. Le GREVIO s'est en particulier félicité de l'utilisation par les enquêteurs de Suède d'une liste de contrôle spécialement conçue pour les affaires de viol.

### **Initiatives pour fournir des lignes directrices et mettre en place une coopération officielle entre les services répressifs et les autres primo-intervenants**

48. Le GREVIO a aussi salué les initiatives visant à officialiser les lignes directrices et la coopération entre les services répressifs et les différentes parties prenantes pour assurer une réponse rapide et la fourniture d'un soutien et d'une protection aux victimes de viol et de violence sexuelle. Par exemple, il s'est félicité de l'adoption,

---

388. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 258, Chypre, paragraphe 226, le Danemark, paragraphe 191, la Géorgie, paragraphe 305, l'Islande, paragraphes 246-250, l'Italie, paragraphes 214-216, Malte, paragraphes 191-193, les Pays-Bas, paragraphe 250, la Suède, paragraphe 198 et la Suisse, paragraphe 215.

en Belgique, d'une circulaire commune sur les agressions sexuelles qui définit des mesures minimales pour tous les services répressifs et judiciaires et qui officialise une approche multidisciplinaire entre le système de justice pénale, le système de santé et les services aux victimes<sup>389</sup>. En Andorre, dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul, les forces de police et les services subventionnés par l'État de soutien aux victimes ont négocié un protocole de coopération visant à harmoniser les activités de la police avec les normes de la convention. Le protocole définit les principales lignes directrices que la police doit suivre à partir du premier contact avec les victimes et jusqu'à ce que celles-ci soient orientées vers des services de soutien spécialisés. Le protocole instaure l'obligation de créer des conditions optimales pour que les victimes soient entendues et leurs plaintes enregistrées tout en accordant une attention particulière à la présence possible d'enfants victimes et/ou témoins. De plus, afin d'éviter toute victimisation secondaire, le protocole interdit expressément « toute attitude amenant les victimes à se sentir coupables ou minimisant la violence », et insiste sur le rôle proactif que les services répressifs devraient jouer pour réunir des preuves susceptibles de corroborer les griefs des victimes et/ou d'étayer une enquête judiciaire. Il contient également un modèle standard de plainte sur lequel figurent toutes les questions et informations que les policiers doivent aborder lorsqu'ils viennent en aide aux victimes<sup>390</sup>.

### **Améliorer la collecte de preuves d'infractions sexuelles**

49. En ce qui concerne l'amélioration de la collecte de preuves d'infractions sexuelles, le GREVIO a noté que le fait d'offrir légalement la possibilité aux victimes de viol ou d'agression sexuelle de faire recueillir et conserver gratuitement des preuves médico-légales, indépendamment de leur souhait d'effectuer un signalement, était essentiel et permettait que des poursuites puissent être engagées ultérieurement<sup>391</sup>.

### **Améliorer les pratiques relatives aux poursuites et les pratiques judiciaires**

50. La réduction du risque de déperdition aux stades des poursuites et du procès peut passer par diverses mesures, telles que la spécialisation, l'orientation et la formation, conjuguées à une gestion efficace des dossiers. Comme l'a noté le GREVIO, de nombreux facteurs contribuent à la solidité des enquêtes, des poursuites et des procès dans les affaires d'infraction sexuelle, tels que la collecte de preuves, leur appréciation par les services de poursuite, le soutien apporté aux victimes et leur rôle dans la procédure, ainsi que le rôle de l'autorité judiciaire dans le traitement de ces affaires sensibles<sup>392</sup>.

### **Améliorer les pratiques relatives aux poursuites**

51. Le GREVIO a pris note, dans ses rapports d'évaluation de référence relatifs au Danemark, à la Géorgie et à la Suède, de mesures positives prises pour améliorer

389. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Belgique, paragraphe 177.

390. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphes 179-180.

391. Voir, par exemple, le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Allemagne, paragraphe 300.

392. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suède, paragraphe 210.

l'étape des poursuites dans les affaires de violence sexuelle<sup>393</sup>. Au Danemark, une procédure accélérée a été mise en place pour assurer le traitement rapide de toutes les infractions violentes, qui impose aux services des poursuites un délai pour évaluer l'affaire. De plus, il a été recommandé de confier ces affaires à des procureurs expérimentés, ce qui garantit, dans les faits, un certain degré de spécialisation. De même, le GREVIO a noté qu'en Géorgie, seuls les procureurs qui avaient suivi une formation spéciale sur la violence sexuelle étaient affectés à ce type d'affaires et que leur travail était guidé par des lignes directrices. En Suède, le ministère public a créé un centre de développement chargé d'élaborer des méthodes d'enquête et de poursuite concernant les infractions sexuelles et a mis en place des listes de contrôle.

52. Le GREVIO a mis en lumière d'autres tendances positives, telles que l'adoption de protocoles et de lignes directrices, ainsi que la spécialisation des services chargés des poursuites et des décisions dans les affaires de violence sexuelle, notamment aux Pays-Bas, en Pologne et en Islande<sup>394</sup>. Par exemple, dans le prolongement de la ratification de la Convention d'Istanbul, le parquet néerlandais a adopté des consignes sur les infractions à caractère sexuel décrivant les modalités de détection et de poursuite de ces formes de violence, comprenant des informations explicites sur la protection des droits des victimes et sur la manière d'éviter la victimisation secondaire. En Pologne, les normes applicables aux enquêtes et aux poursuites dans les affaires de violence sexuelle sont exposées dans des directives spécifiques du parquet général, promulguées en 2015. En Islande, les Instructions n° 2/2018 du procureur général exigent d'élaborer un plan d'enquête sur les infractions de viol, les infractions sexuelles commises contre des enfants et les infractions entre proches, afin d'harmoniser les bonnes pratiques. Lorsqu'un dossier est saisi dans les registres de la police, une liste des mesures qui doivent être prises est automatiquement générée. Les instructions exigent en outre que ces affaires bénéficient d'un traitement accéléré et prioritaire. De plus, le procureur de district et les chefs de la police doivent envoyer une liste de ces affaires et de leur état d'avancement au procureur général deux fois par an. L'Allemagne a également mis en place des services spécialisés dans les poursuites relatives aux atteintes à l'autodétermination sexuelle au sein de certains parquets du pays<sup>395</sup>.

### **Une approche globale des poursuites relatives aux affaires de viol et de violence sexuelle**

53. Le GREVIO a mis en lumière, dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie, un bon exemple d'approche prévoyant un large éventail de mesures<sup>396</sup>. En effet, en Italie, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté des lignes directrices concernant les procédures judiciaires dans les affaires de violence fondée sur le genre, qui sont confiées à des unités du parquet ou des magistrats spécialisés. Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices ont fait apparaître que de nombreux services du parquet avaient adopté des protocoles décrivant la

393. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 195-196, la Géorgie, paragraphe 305 et la Suède, paragraphe 205.

394. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur les Pays-Bas, paragraphe 263, la Pologne, paragraphe 262, et l'Islande, paragraphe 251.

395. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Allemagne, paragraphes 298 et 301.

396. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphes 218-223.



façon de traiter ces affaires au stade de l'enquête et encadrant la durée maximale des enquêtes dans des délais contraignants. Un grand nombre de ces services avaient également officialisé leur coopération avec les services qui apportent un soutien aux victimes pendant les procédures judiciaires et les services de prévention de la violence à l'égard des femmes. De plus, le GREVIO a pris note d'une pratique prometteuse adoptée par les services du parquet du palais de justice de Tivoli (à l'est de Rome), qu'il a suggéré d'adopter dans l'ensemble du pays. Plus précisément, les procureurs de ce palais de justice ont pris une série de mesures pour qu'une réponse rapide et efficace soit apportée aux affaires de violence à l'égard des femmes. Parmi ces mesures figurent l'augmentation du nombre d'avocats généraux traitant ces infractions, la priorité donnée à ces enquêtes afin que les mesures de protection et de précaution nécessaires soient rapidement adoptées, le placement de l'application de ces mesures sous l'étroite surveillance des procureurs et la mise en place d'une procédure accélérée pour les procès correspondants. Toutes ces mesures prennent place dans un réseau interinstitutionnel solide réunissant des organismes publics et des organisations de femmes, et elles sont complétées par un vaste éventail de mesures préventives (formation, information des victimes, sensibilisation, actions de proximité au cœur de la collectivité).

### **Améliorer les pratiques judiciaires**

54. En ce qui concerne les pratiques judiciaires, le GREVIO s'est félicité de l'arrêt rendu par la Cour suprême de Suède, qui a jugé que lorsqu'une victime était considérée crédible, une condamnation pouvait se fonder sur son seul témoignage. Il a toutefois noté que cet arrêt n'était pas toujours suivi par les juridictions inférieures. De plus, en Italie, le Code de procédure pénale dispose que les preuves relatives aux antécédents et au comportement sexuels de la victime qui n'ont aucune valeur probante ne sont pas autorisées et le Code d'éthique juridique des avocats exige des conseils juridiques qu'ils évitent les questions et les méthodes d'examen qui infligent une humiliation supplémentaire et portent un jugement moral sur l'expérience de la victime<sup>397</sup>.

### **Mesures de protection pendant les enquêtes et les procédures judiciaires**

55. Comme indiqué précédemment, l'article 56 de la convention dresse une liste non exhaustive des mesures nécessaires pour protéger les victimes de violence à tous les stades de la procédure, aussi bien pendant l'enquête que durant le procès, mesures dont peuvent aussi bénéficier les victimes qui sont témoins. Un certain nombre de bonnes pratiques ont été observées par le GREVIO dans ce domaine.

### **Un ensemble complet de mesures pour protéger les victimes**

56. Dans son rapport d'évaluation de référence relatif au Danemark, le GREVIO s'est félicité de toute la batterie de mesures de protection que prévoyait la loi pour mettre les victimes à l'abri des risques d'intimidation et de représailles pendant les procédures judiciaires, bien que très peu d'informations lui aient été données concernant leur utilisation réelle. Ces mesures comprennent notamment la dissimulation

---

397. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 242.

de l'adresse, de la profession et même du nom des victimes et des témoins, la tenue d'audiences à huis clos, l'obligation, pour la partie défenderesse, de quitter le prétoire avant le témoignage d'une victime ou d'un témoin, ainsi que l'enregistrement vidéo du témoignage d'un enfant et, dans certaines circonstances particulières, du témoignage d'un adulte. Les services répressifs peuvent en outre demander au tribunal de prévoir des salles d'attente distinctes, par exemple. Toutes les victimes d'infractions pénales qui doivent témoigner devant un tribunal peuvent poser leurs questions et faire part de leurs inquiétudes à une personne de contact particulière au sein des services répressifs, et des brochures illustrant les différentes étapes de l'enquête et de la procédure pénale sont disponibles dans plusieurs langues. Par ailleurs, lorsqu'un auteur de violences a été condamné à une peine de prison pour une infraction à caractère sexuel ou une autre infraction grave, la victime doit être informée de sa remise en liberté ou de son évasion, et de toute couverture médiatique de grande ampleur portant sur lui ou sur ses actes<sup>398</sup>.

### **L'enregistrement vidéo des dépositions des témoins ou les autres moyens d'éviter les contacts entre la victime et l'auteur de l'infraction dans les locaux des tribunaux et de la police**

57. Le GREVIO a régulièrement rappelé que le fait d'éviter les contacts entre la victime et l'auteur de l'infraction dans les locaux du tribunal et de la police constituait un élément fondamental de la protection des victimes contre la victimisation secondaire. Dans son rapport d'évaluation de référence relatif à la Suède, le GREVIO a noté que les juges avaient la possibilité d'entendre la victime en l'absence de l'accusé, par téléphone ou par liaison vidéo. De même, l'Allemagne a adopté une série de mesures pour assurer la protection des victimes, notamment le recours à l'enregistrement audiovisuel des témoignages aussi bien pour les victimes mineures qu'adultes<sup>399</sup>.

### **Autres types de mesures de protection permettant d'éviter la victimisation secondaire**

58. En Pologne, en vertu de la loi sur la protection et l'assistance pour les victimes et les témoins, l'audition des victimes de viol doit avoir lieu dans une pièce spéciale, être enregistrée et être menée par un ou une juge en présence d'un ou d'une psychologue<sup>400</sup>. En Roumanie, outre les mesures de protection consistant par exemple à tenir les audiences à huis clos et à exclure les médias des salles d'audience dans les affaires de violence, les victimes de viol peuvent bénéficier de mesures supplémentaires, telles que l'anonymisation des données les concernant, y compris dans les convocations ou les jugements lorsque les informations sont également publiées sur le portail web du tribunal<sup>401</sup>.

398. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 216-218.

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

400. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphe 303.

401. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Pologne, paragraphes 302-303 et la Roumanie, paragraphe 408.

## Le rôle et l'importance des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles

59. Il est absolument indispensable que les réformes législatives et institutionnelles actuellement menées pour adopter des définitions fondées sur le consentement de la violence sexuelle et du viol aillent de pair avec la mise en place de services spécialisés pour les victimes ou un renforcement des services existants. Ces services de soutien sont incontournables pour assurer le rétablissement des victimes et remédier aux conséquences de la violence, telles que l'autoculpabilisation et le sentiment de honte. Ils sont également essentiels pour faciliter l'accès à la justice, car ils aident les victimes à se prendre en charge et fournissent les preuves médico-légales nécessaires pour permettre une action publique efficace susceptible d'aboutir à une condamnation<sup>402</sup>.

60. En effet, les violences sexuelles peuvent avoir des conséquences multiples et durables pour les victimes, notamment des conséquences physiques, comme des blessures, des infections sexuellement transmissibles, des grossesses non désirées et des avortements dangereux, ainsi qu'un large éventail de conséquences psychologiques, telles que l'anxiété, la dépression et les pensées suicidaires<sup>403</sup>. Des études ont montré que le trouble de stress post-traumatique était très répandu parmi les victimes de violences sexuelles, l'une d'entre elles ayant révélé que 94 % des victimes de viol répondaient aux critères de ce trouble environ deux semaines après le viol, et que 47 % continuaient à répondre à ces critères trois mois plus tard<sup>404</sup>. Ces conséquences psychologiques augmentent également les risques de toxicomanie et de revictimisation futures<sup>405</sup>. Les violences sexuelles peuvent aussi entraîner un isolement social, en raison de relations tendues avec la famille et les amis. En outre, les victimes peuvent connaître des difficultés financières en raison, par exemple, des dépenses qu'elles doivent engager pour bénéficier des soins nécessaires ou de leur l'absentéisme au travail<sup>406</sup>. De plus, des travaux de recherche ont montré que la première rencontre d'une victime de viol avec le système de soutien pouvait avoir des conséquences très négatives à long terme sur son rétablissement si le soutien n'était pas adéquat<sup>407</sup>. Le GREVIO a souligné que le système de justice pénale pouvait causer des préjudices supplémentaires aux victimes de violences sexuelles, à moins que certaines mesures de protection ne soient prises et qu'un suivi psychologique et post-traumatique ne soit assuré en parallèle<sup>408</sup>.

402. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Italie, paragraphe 156. Pour élargir l'examen de la question de la méthodologie, voir aussi Conseil de l'Europe (2018), Cartographie des services de soutien aux victimes de violence à l'égard des femmes conformément aux normes de la Convention d'Istanbul – Méthodologie et outils.

403. Peeters, L. et al. (2019), Current care for victims of sexual violence and future sexual assault care centres in Belgium: the perspective of victims, *BMC International Health and Human Rights*, 19: 21, p. 2.

404. Plusieurs études présentées dans in Bramsen R, et al. (2009), A Danish Model for Treating Victims of Rape and Sexual Assault: The Multidisciplinary public approach, *Journal Aggression Maltreatment Trauma*, analysent ces conclusions.

405. Kline, N. et al. (2021), Self-Blame and PTSD Following Sexual Assault: A Longitudinal Analysis, 36 (5-6): NP3153-NP3168.

406. Peeters, L. Et al. (2019), cité ci-dessus, p. 2.

407. Un résumé des études confirmant les conséquences à long terme peut être trouvé dans Bramsen R, et al. (2009), cité ci-dessus, p. 887.

408. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Monténégro, paragraphe 135.

61. Pour éviter de telles conséquences négatives ou les minimiser, les victimes de violences sexuelles doivent avoir accès à un ensemble de services intégrés, notamment à des soins médicaux immédiats, à un soutien lié au traumatisme subi, à un examen médico-légal, à une thérapie et à des conseils psychologiques à court et à long terme, ainsi qu'à des conseils juridiques. En vertu de son article 25, la convention offre aux Parties le choix de mettre en place soit un centre d'aide d'urgence pour les victimes de viol, soit un centre d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles pour 200 000 habitants<sup>409</sup>. Les centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols offrent généralement une aide durable sous forme de conseils et de thérapies individualisés et de groupes de soutien, et assurent la mise en relation avec d'autres services<sup>410</sup>. Ils accompagnent également les victimes au cours des procédures judiciaires en leur offrant une aide légale de femme à femme ainsi qu'une aide pratique. Les centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles peuvent se spécialiser dans les soins médicaux immédiats, assurer des actes médico-légaux de haute qualité et intervenir en situation de crise<sup>411</sup>. Ils se trouvent, par exemple, en milieu hospitalier pour pouvoir accueillir et examiner rapidement les victimes d'agressions sexuelles et les orienter vers les organisations spécialisées extrahospitalières pour la prestation d'autres services. Ils peuvent également se concentrer sur l'orientation immédiate et adéquate de la victime vers des organismes spécialisés afin que ceux-ci puissent fournir les soins nécessaires. Fondamentalement, les deux types de centres ont pour but de venir en aide aux victimes de viols et de violences sexuelles et de les informer des possibilités qui s'offrent à elles en tenant compte du fait que chaque victime est différente et que la meilleure façon d'agir est donc différente pour chacune d'entre elles.

62. Quelle que soit la forme qu'elles prennent, le GREVIO a insisté sur le fait que ces mesures devaient s'inscrire dans une approche multisectorielle permettant aux victimes d'avoir le contrôle sur les décisions prises. Les victimes doivent bénéficier d'une assistance indépendamment de leur volonté de faire une déposition ou de témoigner contre l'agresseur et les preuves médico-légaux doivent être conservées pendant une période déterminée afin qu'une action en justice puisse être engagée ultérieurement, si la victime le décide. En outre, les victimes devraient pouvoir bénéficier de ces services même plusieurs années après l'agression<sup>412</sup>.

### Tendances et pratiques prometteuses

63. Ces dernières années, grâce aux efforts déployés par les Parties pour se conformer à l'article 25 de la convention et pour donner suite aux conclusions du GREVIO et aux recommandations du Comité des Parties, le nombre de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et/ou de violences sexuelles a augmenté dans plusieurs Parties, ce qui illustre une fois de plus l'impact positif de la Convention d'Istanbul sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes. En effet,

409. Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 142.

410. Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 140.

411. Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 141.

412. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Albanie, paragraphe 110, la Belgique, paragraphes 130-132, le Danemark, paragraphes 121-124, l'Allemagne, paragraphes 182-191, l'Islande, paragraphes 147-153, la Norvège, paragraphes 134-138, Saint-Marin, paragraphes 115-119 et la Suisse, paragraphes 146-149.

avant que la Convention d'Istanbul n'entre en vigueur, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe n'avaient pas de services de soutien spécialisés pour les femmes victimes de violences sexuelles à même de leur offrir un soutien médical, des examens médico-légaux, le stockage de données ADN et des conseils<sup>413</sup>. Moins d'une dizaine d'années plus tard, sur les 29 Parties ayant fait l'objet d'un rapport d'évaluation de référence du GREVIO publié à ce jour, 19 ont soit mis en place des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viol ou de violences sexuelles, soit pris des mesures en vue de leur création, à savoir l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Islande, l'Italie, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, Saint-Marin, l'Espagne, la Suède et la Suisse<sup>414</sup>. Plus précisément, à la suite des conclusions du GREVIO et des recommandations du Comité des Parties, l'Autriche a étendu les services de conseil spécialisés destinés aux victimes de violences sexuelles à l'ensemble des régions du pays<sup>415</sup>. L'Albanie a, pour sa part, créé son premier centre d'aide d'urgence pour les victimes d'agressions sexuelles<sup>416</sup>. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, le suivi du GREVIO ayant révélé qu'à ce jour, seuls le Danemark et l'Islande respectaient la norme d'un centre d'aide d'urgence pour les victimes de viols ou de violences sexuelles pour 200 000 habitants – une norme qui vise à garantir une couverture appropriée et un accès facile aux services pour les femmes victimes de violences sexuelles<sup>417</sup>.

### Les centres fondés sur des modèles collaboratifs multidisciplinaires et sur des approches intégrées

64. Le GREVIO a noté avec satisfaction que la Belgique, le Danemark, l'Estonie, l'Islande, la Norvège et la Suisse avaient mis en place des centres qui se fondaient sur des modèles collaboratifs multidisciplinaires et sur des approches intégrées. Par exemple, les centres de prise en charge des violences sexuelles de Belgique dispensent des soins médicaux immédiats, offrent un soutien psychologique lié au traumatisme subi et procèdent à des examens médico-légaux destinés à recueillir des éléments de preuve qui pourront servir en cas de poursuites. Une fois les soins dispensés, la victime peut, si elle le souhaite, déposer une plainte et être auditionnée sur place par un policier. Le GREVIO a considéré qu'il s'agissait là d'un exemple

413. Conseil de l'Europe (2022), Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphe 278.

414. Il convient cependant de noter que beaucoup d'entre eux ne répondent pas encore pleinement aux exigences de l'article 25 de la convention. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Andorre, paragraphe 128, l'Autriche, paragraphes 100-101 ; la Belgique, paragraphes 130-132, le Danemark, paragraphes 121-124, l'Estonie, paragraphes 129-133, la Finlande, paragraphe 124, la France, paragraphe 161, l'Allemagne, paragraphes 182-191, l'Islande, paragraphes 147-153, l'Italie, paragraphe 155, Malte, paragraphe 131, les Pays-Bas, paragraphe 174, la Norvège, paragraphes 134-138, le Portugal, paragraphe 142, la Roumanie, paragraphes 214-219, Saint-Marin, paragraphes 115-119, l'Espagne, paragraphes 172-175, la Suède, paragraphes 143-144 et la Suisse, paragraphes 146-149.

415. Voir Comité des Parties. Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations concernant le Danemark adoptées par le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul (IC-CP/Inf(2021)5) adoptées le 7 décembre 2021.

416. Voir Comité des Parties. Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations concernant le Danemark adoptées par le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul (IC-CP/Inf(2021)4) adoptées le 7 décembre 2021.

417. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 121-124 et l'Islande, paragraphes 147-153.

d'approche de « guichet unique » qui permettait de réduire considérablement le risque de victimisation secondaire. Selon les informations obtenues, les centres belges de prise en charge des violences sexuelles ont considérablement réduit les obstacles au signalement. En particulier, 68 % des victimes qui ont bénéficié de l'aide de ces centres auraient ensuite porté plainte, ce qui est nettement supérieur à la moyenne nationale des victimes ayant porté plainte<sup>418</sup>. Selon le rapport établi par une organisation non gouvernementale, ces résultats s'expliquent en grande partie par le fait que les centres de prise en charge des violences sexuelles s'attachent à prodiguer aux victimes des soins en toute confidentialité et à les aider à reconstruire leur vie. Cette manière d'opérer permet également aux groupes marginalisés, tels que les personnes transgenres et les femmes en situation de prostitution, de signaler les viols dans un environnement plus sûr<sup>419</sup>. En ce qui concerne le processus de signalement, les centres de prise en charge des violences sexuelles soutiennent les victimes avec tact en ayant conscience du stress extrême qu'elles vivent et de l'impact que cela a sur leur capacité à traiter l'information et à se remémorer les faits<sup>420</sup>.

65. Une autre pratique remarquable a été observée au Danemark, où un réseau ultraspécialisé de 10 centres pour les victimes de viols et de violences sexuelles a été développé dans l'ensemble du pays. Ces centres fournissent des services avec ou sans hébergement aux femmes et aux filles de plus de 15 ans victimes de violences sexuelles sous la forme de soins médicaux et d'un soutien lié au traumatisme subi, associés à des examens médico-légaux. Le GREVIO a noté que les victimes pouvaient bénéficier de ces services à tout moment, même plusieurs années après l'agression. Il a également observé que la procédure standard appliquée pour l'examen médical et médico-légal était la même pour toutes les victimes, qu'elles veuillent ou non faire un signalement aux autorités, et que les preuves étaient recueillies et conservées trois mois ou plus, si la victime en faisait la demande, afin de pouvoir être utilisées lors de futures procédures judiciaires. Les centres assuraient également un suivi psychologique pour tous les patients en phase aiguë, mais leur disponibilité était limitée pour les suivis plus longs. Pour les victimes de moins de 15 ans, il existait plusieurs autres centres qui proposaient des services adaptés aux enfants<sup>421</sup>. Une autre pratique prometteuse a été relevée en Islande, où des centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles sont ouverts 24 heures sur 24 et assurent gratuitement la collecte de preuves médico-légales et tous les services médicaux nécessaires, indépendamment de la volonté de la victime de déposer plainte auprès de la police. Les preuves médico-légales sont conservées pendant un an. En outre, les centres offrent un soutien psychologique et des conseils juridiques gratuits, et si la victime souhaite faire immédiatement un signalement, un policier est appelé au centre, ou le conseiller juridique accompagne la victime au poste de police<sup>422</sup>.

---

418. International Planned Parenthood Federation European. "Belgium's consent law is clear: absence of no doesn't mean yes". <https://europe.ippf.org/stories/belgiums-consent-law-clear-absence-no-doesnt-mean-yes>.

419. *Ibid.*

420. *Ibid.*

421. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur le Danemark, paragraphes 121-124, cité dans l'Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, Conseil de l'Europe (2022), paragraphe 279.

422. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Islande, paragraphes 147-153.

66. En Norvège, deux types de services de soutien spécialisés, à savoir les centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles et les centres pour les victimes d'inceste et d'abus sexuels (SMISO), ont été mis en place dans tout le pays afin de fournir aux victimes de viols et de violences sexuelles un soutien intégré, tenant compte de leurs besoins. Les centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, situés dans des centres de soins ou dans des structures hospitalières, fonctionnent comme des centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles. Ils assurent une prise en charge médicale immédiate, qui consiste à soigner les blessures, à détecter les maladies sexuellement transmissibles, à pratiquer des examens médico-légaux pour recueillir des preuves, et à prendre d'autres mesures d'urgence. Les examens médico-légaux destinés à recueillir des preuves peuvent être effectués indépendamment de l'intention de la victime de porter plainte auprès de la police. Les professionnels travaillant dans les centres d'aide aux victimes d'agressions sexuelles peuvent également orienter les victimes vers des avocats, la police et des services de suivi offrant un soutien à plus long terme, notamment les SMISO et les centres d'aide d'urgence. Les SIMSO proposent un soutien facilement accessible aux victimes de violences sexuelles et à leurs proches, sous la forme d'un accompagnement psychosocial de durée intermédiaire et gratuit<sup>423</sup>. En Suisse, le GREVIO a constaté qu'il n'existait pas de structures appliquant une approche de « guichet unique », mais s'est félicité de ce que certains centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles situés dans des hôpitaux appliquaient une approche intégrée et offraient aux victimes un soutien complet et de longue durée. Plus précisément, les victimes pouvaient y bénéficier d'une prise en charge médicale et d'un examen médico-légal sans être tenues de déposer plainte auprès de la police et les centres travaillaient en étroite collaboration avec d'autres institutions et organisations, dont la police, les autorités de poursuite et les maisons d'accueil pour femmes, vers lesquelles les victimes pouvaient être orientées<sup>424</sup>.

67. Afin de donner suite à la conclusion du GREVIO concernant la nécessité de mettre en place des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, l'Albanie a créé en 2018 le premier centre de ce type au sein d'un hôpital<sup>425</sup>. Le centre fournit un éventail complet de services d'urgence accessibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 aux victimes de violences sexuelles et à leurs proches. Fondé sur un modèle médico-social, il s'appuie sur une équipe interdisciplinaire composée de médecins légistes, de gynécologues, de pédiatres, de psychiatres, de psychologues cliniciens, de travailleurs sociaux, de représentants de la police et du ministère public, de juristes et d'infirmières. Le centre dispense des services primaires, tels que des soins de santé, des services de médecine légale, un soutien psychosocial, la fourniture de vêtements et de nourriture, l'orientation vers d'autres services, le recueil de dépositions, l'ouverture d'une procédure pénale, ainsi que des services de consultation psychologique afin d'aider la victime à faire face à la situation. Un chargé de dossier procède à une évaluation des besoins immédiats de la victime,

---

423. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Norvège, paragraphes 134-138.

424. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Suisse, paragraphes 146-149.

425. Albanie : Rapport sur la mise en œuvre des recommandations adressées par le Comité des Parties, 2018-2020, remis le 30 juin 2021 : recommandation concernant la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles dans le cadre d'une réponse multisectorielle - Recommandation A.9, IC-CP/Inf(2018)3.



et si la victime a besoin de services au-delà de 72 heures, elle est orientée vers un autre centre de services de soutien spécialisé. Il est également encourageant de constater que d'autres États parties, comme la Roumanie, progressent dans la mise en place de centres d'aide d'urgence, avec la création d'un centre pilote pour les victimes de violences sexuelles, l'objectif à long terme étant d'en développer dix autres. Ce centre est fondé sur un modèle de services intégrés au sein d'une structure hospitalière et s'adresse aux victimes adultes, qui peuvent y recevoir des soins médicaux d'urgence, bénéficier d'examens médico-légaux, être orientées vers des juristes, être accompagnées dans leurs démarches auprès de la police, et obtenir des informations et des conseils<sup>426</sup>.

## Conclusion

68. La présente section thématique a montré l'évolution des politiques et des pratiques mises en œuvre dans les Parties à la Convention d'Istanbul, ainsi que l'impact positif qu'a eu, à ce jour, le dispositif de suivi du GREVIO sur les législations relatives au viol et à la violence sexuelle. En effet, de nombreux pays se sont déjà détournés, ou sont en train de se détourner, des définitions des infractions à caractère sexuel strictement fondées sur la force, de façon à harmoniser leurs législations pénales avec l'exigence centrale de l'article 36 de la convention : ériger les actes sexuels non consentis en infraction pénale. La procédure d'évaluation de référence a mis en lumière de nombreuses pratiques prometteuses dans ce domaine, que les États sont encouragés à partager et à adopter sur leur propre territoire. Dernier point, mais non le moindre, le rôle des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles ne doit pas être sous-estimé, dans la mesure où seule une approche globale du soutien aux femmes victimes de viol et de violences sexuelles, apportant non seulement une réponse pénale effective, mais aussi une prise en charge médicale, un soutien psychologique et une assistance juridique, peut alléger le traumatisme qu'elles ont subi. Alors que le GREVIO entame sa première procédure d'évaluation thématique en 2023, le Groupe d'experts aura l'occasion de revenir sur les points susmentionnés et de continuer à suivre les progrès accomplis par les Parties pour gagner la confiance des femmes victimes de viols et de violences sexuelles en leur apportant soutien, protection et justice.

---

426. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur la Roumanie, paragraphes 214-219.



# Le rôle et l'importance de l'appréciation et de la gestion des risques pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes

Section thématique n°5 extraite du cinquième rapport général du GREVIO sur ses activités couvrant la période de janvier à décembre 2023

## Introduction

1. L'appréciation des risques constitue un mécanisme essentiel permettant aux autorités nationales de remplir leur obligation d'agir avec la diligence voulue afin de prévenir les violations des droits humains qui pourraient être commises par des particuliers à l'encontre de personnes et de protéger ces dernières contre de tels actes. Elle permet d'évaluer les risques de préjudice immédiat et la gravité des menaces et fait partie des outils à utiliser pour assurer la protection de droits humains fondamentaux tels que le droit à la vie, à la sécurité physique, ainsi qu'au respect de la vie privée et familiale. Étant donné que les femmes et les filles sont touchées de manière disproportionnée par la violence domestique et bien plus exposées que les hommes et les garçons à la violence fondée sur le genre, y compris les menaces

à la vie et à l'intégrité physique et les meurtres liés au genre, les évaluations des risques constituent un élément essentiel de l'ensemble des mesures requises par la Convention d'Istanbul afin de prévenir et combattre efficacement la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

2. Cette section thématique s'intéresse plus particulièrement aux normes énoncées à l'article 51 de la convention, qui porte notamment sur l'appréciation des risques, ainsi qu'aux progrès de sa mise en œuvre et aux difficultés rencontrées dans ce cadre. Elle examine également les articles 52 et 53 sur les ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection, ainsi que l'article 31 sur la garde, le droit de visite et la sécurité, afin de mettre en évidence l'importance de procéder à une évaluation des risques dans ces contextes spécifiques. L'analyse s'appuie sur le vaste corpus des rapports d'évaluation de référence publiés à ce jour par le GREVIO et sur leurs conclusions respectives<sup>427</sup>.

3. La présente section se fonde également sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui définit l'exigence de mener une évaluation efficace des risques et comporte des références à la Convention d'Istanbul et aux rapports d'évaluation du GREVIO à cet égard. Selon la jurisprudence constante de la Cour, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), les autorités de l'État sont tenues d'adopter des mesures opérationnelles préventives revêtant la forme d'une dissuasion effective des atteintes graves à l'intégrité individuelle d'une personne par un membre de sa famille ou par un partenaire. Pour prendre des mesures qui soient effectives, il faut évaluer l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie et l'intégrité physique en prenant dûment en considération le contexte particulier des violences domestiques. La Cour a jugé dans plusieurs affaires qu'en pareille situation, il ne s'agit pas seulement d'une obligation d'accorder une protection générale à une personne en danger, mais surtout de tenir compte de la probabilité que des épisodes successifs de violence se réitérent dans le temps au sein de la cellule familiale<sup>428</sup>.

## Appréciation et gestion des risques en tant qu'obligation internationale

4. L'article 51, tel qu'interprété par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation, définit un cadre complet et détaillé concernant l'appréciation et la gestion des risques auxquels les victimes sont exposées. Plus précisément, l'article 51 exige des Parties qu'elles prennent les mesures législatives ou autres nécessaires, pour que l'ensemble des professionnel·les concerné·es, et donc pas uniquement les services répressifs, soient tenu·es d'évaluer au cas par cas les risques pesant sur la sécurité des victimes

427. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, la République de Moldova, Monaco, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Pologne, le Portugal, les Pays-Bas, la Roumanie, Saint-Marin, la Serbie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et la Turquie.

428. Voir *Kurt c. Autriche* [GC], requête n° 62903/15, paragraphes 164 et 190, *Talpis c. Italie*, requête n° 41237/14, paragraphe 122, et *Volodina c. Russie*, requête n° 41261/17, paragraphe 86.

et de prendre des mesures permettant de gérer ces risques, notamment les risques de récidive et de violences létales, en vertu d'une procédure standardisée, ainsi que de fournir au besoin un soutien coordonné<sup>429</sup>. Cet appui coordonné doit associer une série d'institutions et de parties prenantes différentes, dont les services répressifs, le personnel des refuges pour femmes, les services sociaux, les professionnel·les de santé, ainsi que les services pénitentiaires et de probation. Par ailleurs, toute intervention doit avoir pour préoccupation principale la sécurité de la victime. Le GREVIO a souligné qu'il convient de réaliser une évaluation des risques et d'élaborer un plan de sécurité pour les victimes de toutes les formes de violence relevant du champ d'application de la Convention d'Istanbul, sans se limiter à la violence domestique, et de reconduire cet exercice à différents stades de l'enquête et de l'application des mesures de protection, sachant que les risques courus par la victime peuvent évoluer. L'efficacité de l'appréciation des risques tient également à la prise en compte de tout l'éventail de la violence, qui doit être privilégiée par rapport à une approche s'attachant aux actes de violence pris séparément. Par conséquent, il est essentiel d'examiner et d'évaluer les épisodes de violence dans le contexte plus large de la violence à l'égard des femmes en tant que forme de violence fondée sur le genre, et d'assurer systématiquement la sécurité non seulement de la femme concernée, mais aussi de ses enfants.

5. Dans son intervention en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kurt c. Autriche* [GC]<sup>430</sup>, le GREVIO a mentionné plusieurs indicateurs qui devraient être pris en considération dans toute évaluation des risques parce qu'ils sont considérés comme des marqueurs d'un risque élevé. Il est particulièrement important de déterminer si l'auteur des violences possède des armes à feu ou y a accès, la convention y voyant là un facteur accru de risque qu'il convient de prendre en compte systématiquement. La possession d'armes à feu constitue un moyen puissant d'exercer un pouvoir sur les victimes, et augmente aussi le risque d'homicide<sup>431</sup>. Il existe d'autres facteurs qui doivent faire redoubler de vigilance, notamment les suivants : les situations où la victime est à l'origine de la séparation ou met fin à la relation, les actes de violence antérieurs, en particulier les violences sexuelles, les comportements d'emprise et de domination, l'imposition dans le passé de mesures restrictives, les menaces au sujet de la garde ou du droit de visite des enfants de la victime, les menaces de mort proférées à l'encontre de la victime ou de ses enfants, la toxicomanie, les problèmes de santé mentale, le chômage et les menaces de suicide. En raison de la gravité de ce facteur de risque, le GREVIO porte une attention croissante à la strangulation non mortelle<sup>432</sup>. En effet, il ressort des études réalisées que les victimes ayant déjà été étranglées par le passé

---

429. Rapport explicatif, paragraphe 260.

430. Citée ci-dessus.

431. Rapport explicatif, paragraphe 263.

432. La strangulation – la compression des veines jugulaires et/ou la restriction de la circulation de l'air par une pression externe (souvent manuelle) sur le cou – entraîne une diminution de l'apport d'oxygène au cerveau et peut conduire à l'inconscience et à une incontinence urinaire en l'espace de sept à 15 secondes. Ces délais sont communément admis dans le domaine médico-légal et ont été examinés pour la première fois dans une étude datant de 1943 : Kabat H. et Anderson J. P., « Acute arrest of cerebral circulation in man: Lieutenant Ralph Rossen (MC), U.S.N.R. », *Arch NeurPsych*, 1943 ; 50(5) : 510-528, disponible à l'adresse : [www.jamanetwork.com/journals/archneurpsych/article-abstract/649750](http://www.jamanetwork.com/journals/archneurpsych/article-abstract/649750).

ont sept fois plus de risques d'être tuées<sup>433</sup> et que la strangulation est une cause répandue de meurtre dans les cas de violence domestique<sup>434</sup>. Lorsqu'elle n'a pas une issue fatale, elle est susceptible de provoquer des lésions permanentes graves, notamment cérébrales, ainsi qu'une détresse extrême chez les victimes, qui ont souvent l'impression d'être sur le point de mourir<sup>435</sup>.

6. La norme juridique énoncée dans la Convention d'Istanbul, qui exige de procéder à une appréciation des risques en cas de violence à l'égard des femmes, est reflétée dans la Recommandation générale n° 35 (2017) sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale n° 19 (1992), adoptée par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes<sup>436</sup>. Le Comité précise que les mesures prises pour protéger et aider les femmes victimes de violence fondée sur le genre doivent prévoir des mécanismes de protection adaptés et accessibles pour éviter toute violence supplémentaire ou potentielle, sans que le dépôt d'une plainte formelle par les victimes en soit la condition préalable. Plus précisément, ces mesures de protection devraient comprendre une évaluation des risques et une protection immédiates, avec un large éventail de mesures efficaces, et prévoir de prendre et de faire appliquer, s'il y a lieu, des ordonnances d'expulsion, de protection, de ne pas faire ou d'urgence contre les auteurs présumés, lesquelles doivent comprendre des sanctions proportionnées en cas de non-respect. Par ailleurs, la Directive de l'UE relative aux droits des victimes (2012/29/UE) prévoit la réalisation d'une évaluation personnalisée de la situation des victimes par les services compétents en vue d'identifier leurs besoins spécifiques en matière de protection<sup>437</sup>.

## Différentes approches en matière d'appréciation et de gestion des risques

7. Les Parties à la Convention d'Istanbul ont recours à une série d'outils standardisés, parfois adaptés au contexte national. Il s'agit notamment de plusieurs outils reconnus au niveau international, comme l'échelle d'évaluation du risque de violence conjugale (SARA), appliqués pour l'appréciation des risques, y compris de létalité, que les auteurs de violences domestiques représentent pour leurs victimes. Le GREVIO a également constaté l'utilisation d'autres outils, dont B-SAFER, CARE,

433. Glass N., Laughon K., Campbell J, Block C. R., Hanson G., Sharps P. W. et Taliaferro E., « Non-fatal Strangulation is an Important Risk Factor for Homicide of Women », *The Journal of Emergency Medicine*, volume 35, n° 3, 2008, pp. 329-335, disponible à l'adresse : [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2573025/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2573025/).

434. Voir, par exemple, [www.femicidecensus.org/reports](http://www.femicidecensus.org/reports) pour des données relatives au Royaume-Uni.

435. White C., Martin G., Schofield A. M. et Majeed-Ariss R., « I thought he was going to kill me : Analysis of 204 case files of adults reporting non-fatal strangulation as part of a sexual assault over a 3-year period », *Journal of Forensic and Legal Medicine*, volume 79, 2021, disponible à l'adresse : [www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1752928X21000135](http://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1752928X21000135).

436. Voir le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 35 sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale n° 19 (1992), CEDAW/C/GC/35, 2017, [www.ohchr.org/fr/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-35-gender-based-violence](http://www.ohchr.org/fr/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-35-gender-based-violence).

437. Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

ODARA, DA et DASH. En outre, plusieurs pays organisent des conférences interinstitutionnelles d'évaluation des risques (MARAC) lorsqu'il est établi qu'une victime de violence domestique est exposée à un risque de (nouveaux) préjudices graves. Les MARAC réunissent des représentant-es de tous les organismes officiels concernés et permettent d'échanger des informations sur les auteurs de violences jugés très dangereux, en vue de déterminer les mesures de protection appropriées pour les victimes concernées.

8. Lorsque la pratique nationale intègre des outils reconnus au niveau international, leur utilisation n'est pas forcément uniforme dans toutes les régions du pays (Autriche, Bosnie-Herzégovine, Allemagne)<sup>438</sup>. D'autres pays ont mis au point leurs propres instruments, comme le Portugal et l'Espagne, cette dernière ayant considérablement amélioré l'efficacité des outils d'appréciation des risques en ayant recours à l'intelligence artificielle<sup>439</sup>.

9. Des outils d'évaluation des risques spécifiques aux violences liées à « l'honneur » ont également été élaborés, notamment l'outil PATRIARCH (Assessment of Risk for Honour-Based Violence). L'ensemble des Parties à la convention n'y ont toutefois pas recours et les rapports d'évaluation de référence du GREVIO font principalement état de leur utilisation dans les pays nordiques.

### **Lacunes dans l'utilisation des outils d'appréciation des risques existants**

10. En ce qui concerne les pays ayant instauré des évaluations des risques standardisées, les rapports d'évaluation de référence du GREVIO ont mis en évidence plusieurs lacunes dans leur application. Dans certains de ses rapports, le GREVIO note avec inquiétude l'absence de prise en compte de signaux d'alerte importants comme le fait que l'auteur des violences possède des armes à feu ou y a accès (Espagne)<sup>440</sup> ou la séparation récente de la victime et de l'auteur des faits (Pologne)<sup>441</sup>. Les rapports d'évaluation de référence concernant la Macédoine du Nord et l'Islande soulignent, quant à eux, qu'une appréciation des risques n'est pas réalisée de manière systématique<sup>442</sup>. Par conséquent, le GREVIO a entre autres encouragé vivement les autorités à veiller à ce que l'appréciation des risques pesant sur les victimes soit systématiquement et rapidement effectuée par toutes les autorités concernées, en coopération, et à ce qu'une protection et un soutien coordonnés soient assurés.

11. Le GREVIO a également fait part de ses préoccupations en cas d'utilisation inappropriée et inexacte des outils d'appréciation des risques standardisés ou en cas de préférence accordée à la propre évaluation des risques par les policiers, en fonction de leurs expériences et de leurs compétences intuitives, malgré l'existence

438. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Autriche, paragraphe 179; la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 282 et 283; et l'Allemagne, paragraphe 308.

439. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant le Portugal, paragraphe 201 et l'Espagne, paragraphe 259.

440. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Espagne, paragraphe 235.

441. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Pologne, paragraphe 276.

442. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Islande, paragraphe 267; et la Macédoine du Nord, paragraphe 323.



de tels instruments<sup>443</sup>. En ce qui concerne le premier cas, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Géorgie, le GREVIO a relevé avec inquiétude que les policiers ne consignaient pas avec exactitude/entièrement les informations données par les victimes, y compris les faits qui pouvaient révéler des circonstances aggravantes ou qui étaient essentiels pour identifier un motif discriminatoire fondé sur le genre, de sorte que l'infraction était considérée comme moins grave. Il a également été constaté que les policiers ne posaient pas toutes les questions importantes figurant dans la liste de points à vérifier pour l'évaluation des risques, et qu'ils remplissaient eux-mêmes certaines parties du document, nuisant ainsi à l'efficacité du processus d'évaluation<sup>444</sup>. Le GREVIO a également observé dans certaines Parties à la convention une pratique problématique, à savoir l'utilisation d'outils d'appréciation des risques différents d'une agence à l'autre, donnant lieu à des résultats incohérents.

### **Outils d'appréciation des risques principalement utilisés dans le cadre de la violence domestique**

12. L'examen des rapports d'évaluation de référence publiés à ce jour fait apparaître une concentration majeure des efforts d'évaluation des risques sur les cas de violence domestique, bien que les actions menées varient considérablement quant à leur caractère obligatoire et exhaustif ainsi qu'en termes de niveau de coopération interinstitutionnelle. Les formes de violence autres que la violence domestique, visées par la convention, sont bien moins souvent considérées comme devant faire l'objet d'une évaluation systématique des risques. Le GREVIO a dès lors exhorté les Parties, notamment la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Géorgie, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, Malte, la Macédoine du Nord, la Pologne, la Roumanie, la Serbie, la Slovénie et la Suisse, à veiller à ce qu'il existe des instruments d'appréciation des risques pour toutes les formes de violence couvertes par la convention<sup>445</sup>. À titre d'exemple, le GREVIO a relevé, en ce qui concerne Chypre, qu'il n'existe pas d'outil d'évaluation des risques permettant d'apprécier le risque qu'une victime, sa fille ou ses sœurs soient soumises à des mutilations génitales féminines et de prendre en temps opportun des mesures de protection, telles que des interdictions de voyager<sup>446</sup>.

13. S'agissant de la violence liée à « l'honneur », le GREVIO a constaté que le Danemark, la Norvège et la Suède utilisaient l'outil d'appréciation des risques PATRIARCH, qui était principalement mis en œuvre par les services répressifs, dont les membres n'ont toutefois pas tous bénéficié du même niveau de formation<sup>447</sup>.

14. Plusieurs pays n'ont pas encore mis en place des procédures d'évaluation des risques systématiques pour toute forme de violence à l'égard des femmes. Ainsi, le

---

443. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Italie, paragraphe 228.

444. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Géorgie, paragraphe 326.

445. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 285; Chypre, paragraphe 240; la Géorgie, paragraphe 330; l'Allemagne, paragraphe 308; l'Islande, paragraphe 274; l'Irlande, paragraphe 266; l'Italie, paragraphe 233(a); Malte, paragraphe 214; la Macédoine du Nord, paragraphe 325; la Pologne, paragraphe 280; la Roumanie, paragraphe 371; la Slovénie, paragraphe 330; et la Suisse, paragraphe 233.

446. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant Chypre, paragraphe 240.

447. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant le Danemark, paragraphe 20; la Norvège, paragraphe 235; et la Suède, paragraphe 215.



GREVIO a exhorté les autorités allemandes et polonaises à faire en sorte que dans les affaires relatives à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, y compris la violence domestique et le mariage forcé, une évaluation des risques et une gestion de la sécurité, systématiques et sensibles au genre, soient entreprises<sup>448</sup>.

### **Non-intégration des enfants dans l'appréciation des risques**

15. L'une des autres lacunes récurrentes signalées dans les rapports du GREVIO concerne le manquement des autorités compétentes à procéder à une évaluation des risques courus par les enfants des victimes, parallèlement à celle de leur mère. Le GREVIO a précisé à cet égard que la loi et tout autre protocole ou toute autre ligne directrice doivent clairement indiquer que les enfants de la victime devraient aussi faire l'objet d'une appréciation des risques systématique<sup>449</sup>. Comme l'a précisé le GREVIO dans son intervention en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kurt c. Autriche* [GC], les auteurs d'actes de violence auraient également souvent tendance à aggraver les enfants avec lesquels ils cohabitent. Ainsi, les enfants peuvent être exposés directement ou indirectement à la violence, y compris après la fin d'une relation violente. Étant donné qu'après la séparation, les auteurs de violences domestiques ont moins de possibilités d'assujettir leur ancienne partenaire, souvent, ils se vengent en s'en prenant à leurs enfants, ce qui a parfois des conséquences fatales pour ces derniers. L'on ne saurait donc trop insister sur l'importance d'évaluer les risques pour toutes les victimes, y compris leurs enfants.

### **Absence de prise en compte pleine et entière, et systématique, des procédures d'appréciation des risques dans les MARAC**

16. Dans plusieurs rapports d'évaluation de référence, le GREVIO s'est dit préoccupé par le fait que les procédures d'appréciation des risques, même lorsqu'elles sont officielles, ne sont pas pleinement intégrées dans les démarches de coopération interinstitutionnelle. Il a rappelé que l'évaluation des risques n'est pas un but en soi, mais une première étape dans la coordination des mesures de mise en sécurité et de soutien des victimes<sup>450</sup>. Il a également souligné que, lorsque des informations essentielles provenant d'autres parties prenantes comme les établissements scolaires ou les juges ne sont pas prises en compte, la coordination des mesures prises et la sécurité de la victime peuvent être compromises<sup>451</sup>. Plus spécifiquement, dans un nombre conséquent de rapports d'évaluation de référence, dont ceux concernant la Croatie, la Grèce, la Géorgie, l'Irlande, la Pologne et l'Espagne, le GREVIO a appelé l'attention sur le fait que les outils d'appréciation des risques s'appuyaient presque exclusivement sur les informations provenant des services répressifs, et qu'il n'existait aucun mécanisme efficace permettant de prendre en considération les informations émanant d'autres sources pertinentes, comme les services judiciaires, les services

---

448. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Allemagne, paragraphe 311 ; et la Pologne, paragraphe 281.

449. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Allemagne, paragraphe 308 ; l'Islande, paragraphe 27 ; et l'Irlande, paragraphe 265.

450. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Géorgie, paragraphe 324.

451. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant Chypre, paragraphe 240.

de soutien spécialisés pour les femmes ou les points de rencontre pour les familles, de manière standardisée et en temps utile<sup>452</sup>.

17. En exigeant une coopération interinstitutionnelle visant à protéger les victimes à haut risque, les rédacteurs de la convention souhaitaient que l'appréciation des risques inclue en outre divers mécanismes, par exemple un plan de sécurité pour la victime, en vue d'assurer une sécurité et un soutien coordonnés.

### **Appréciation de l'évolution dynamique des risques**

18. Les niveaux de risque sont fluctuants et peuvent augmenter selon l'étape concernée de l'action en justice, telle que l'ouverture d'une procédure pénale ou la demande par la victime d'obtenir la garde exclusive des enfants. Il est extrêmement important de veiller à ce que les services répressifs, les procureur-es et les juges procèdent à une évaluation continue des risques et ajustent en permanence les mesures de sécurité à tous les stades d'une procédure judiciaire, depuis les premiers échanges avec la victime jusqu'au prononcé éventuel d'une peine. En l'absence d'une appréciation et d'une gestion cohérentes et continues des risques, les victimes pourraient se croire à tort en sécurité, ce qui les exposerait à un danger accru.

19. Dans ses rapports d'évaluation de référence, notamment ceux sur la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Géorgie, l'Irlande, la Roumanie et la Norvège, le GREVIO a noté avec inquiétude que les procédures d'appréciation et de gestion des risques n'étaient pas répétées à tous les stades pertinents des poursuites<sup>453</sup>. À cet égard, il a précisé que l'appréciation des risques et la définition de mesures de sécurité devraient avoir lieu régulièrement, à compter du premier entretien avec la victime jusqu'à une éventuelle condamnation. En effet, les risques courus par la victime peuvent évoluer et doivent, par conséquent, être évalués pendant toutes les phases de la procédure<sup>454</sup>. En revanche, en Espagne, une fois la victime enregistrée dans le principal outil d'appréciation et de gestion des risques utilisé par les services répressifs (VioGen), et après une première évaluation des risques par la police, cette dernière suit de manière régulière l'évolution de la situation en fonction du niveau de risque auquel la victime est exposée et des mesures de protection qui ont été prises. S'il est considéré que le niveau de risque a changé, la police en informe les tribunaux, qui décident alors, au cas par cas, des ajustements à faire. Par ailleurs, en Espagne, les services judiciaires sont tenus de réaliser une appréciation des risques distincte, et des mesures de protection judiciaires peuvent être mises en place parallèlement aux mesures prises par la police.

20. Il convient également de noter qu'en Islande, les services pénitentiaires et de probation ont mis au point un outil d'évaluation des risques pour apprécier la

---

452. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Croatie, paragraphe 269; la Géorgie, paragraphe 323-324; la Grèce, paragraphe 270; l'Irlande, paragraphe 267; la Pologne, paragraphe 275; et l'Espagne, paragraphe 260.

453. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 285; Chypre, paragraphe 241; la Géorgie, paragraphe 324; l'Irlande, paragraphe 270; la Norvège, paragraphe 236; et la Roumanie, paragraphe 372.

454. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 281; et l'Irlande, paragraphe 267.

probabilité que l'auteur des violences adopte de nouveau un comportement violent et pour déterminer s'il peut bénéficier d'une libération conditionnelle<sup>455</sup>.

## Appréciation et gestion des risques liés aux armes à feu

21. En vertu de l'article 51, paragraphe 2, de la convention, les Parties sont spécifiquement tenues de veiller à ce que l'appréciation des risques prenne dûment en compte les informations crédibles relatives à la possession d'armes à feu par les auteurs d'actes de violence. La possession d'armes à feu ne constitue pas seulement un moyen puissant d'exercer un pouvoir sur les victimes, mais augmente aussi le risque d'homicide. C'est particulièrement le cas dans les situations de post-conflit ou dans les régions où la détention d'une arme à feu est traditionnelle, ce qui permet aux auteurs d'avoir un accès plus facile aux armes. En effet, une étude réalisée en 2017 a examiné le lien entre, d'une part, les lois nationales relatives à la possession d'armes à feu et à leur confiscation dans les cas de violence domestique et, d'autre part, les taux d'homicide entre partenaires intimes (tous moyens utilisés confondus)<sup>456</sup>. L'étude a montré que les États dotés de lois interdisant la possession d'armes à feu et obligeant à les confisquer dans les affaires de violence entre partenaires intimes, affichent des taux d'homicide entre partenaires intimes plus bas de 9,7 % et des taux d'homicide par arme à feu entre partenaires intimes inférieurs de 14 %<sup>457</sup>.

22. Dans le cadre de son activité de suivi, le GREVIO a relevé que plusieurs pays reconnaissent le lien critique entre la détention d'armes à feu et la violence domestique et prennent donc en compte dans leurs procédures d'appréciation des risques le fait de posséder des armes à feu ou d'y avoir accès en tant que facteur de risque. Ainsi, les procédures d'évaluation des risques mises en œuvre au Monténégro, en Pologne, en Roumanie et à Saint-Marin exigent des services répressifs qu'ils déterminent si un auteur de violences domestiques connu est en possession d'armes à feu ou autres<sup>458</sup>. En revanche, le GREVIO a noté avec inquiétude l'absence d'un tel indicateur de risque dans les évaluations menées par un certain nombre de Parties, dont la France, Monaco, la Macédoine du Nord et la Serbie<sup>459</sup>.

## Évaluation des outils d'appréciation des risques

23. Les systèmes de suivi et d'évaluation sont essentiels pour garantir la qualité des processus d'appréciation et de gestion des risques, mais aussi pour déterminer les faiblesses et les domaines d'amélioration possibles. Par ailleurs, ils constituent également un maillon important du processus visant à faire en sorte que la police

455. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Islande, paragraphe 272.

456. Targeting gun violence and trafficking in Europe, Flemish Peace Institute, 2021, disponible à l'adresse: <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2021/12/TARGET-OnlineVersion.pdf>.

457. *Ibid.*

458. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant le Monténégro, paragraphe 225; la Roumanie, paragraphe 265; la Pologne, paragraphe 275; et Saint-Marin, paragraphe 190.

459. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la France, paragraphe 235; Monaco, paragraphe 145; la Macédoine du Nord, paragraphe 328 et la Serbie, paragraphe 224.

s'acquiesce de ses obligations pour ce qui est d'évaluer les risques et de répondre à la violence entre partenaires intimes en suivant une approche interinstitutionnelle.

24. Il est ainsi fait état des efforts déployés dans certaines Parties à la Convention d'Istanbul pour garantir une évaluation objective des outils d'appréciation des risques utilisés. En particulier, le GREVIO a fait observer dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Estonie que les autorités avaient demandé la réalisation d'une étude en 2016 afin de déterminer l'efficacité, la nécessité et la faisabilité du système d'appréciation des risques (MARAC) actuellement en place. L'étude d'impact, qui devait être réalisée dans le courant de l'année 2022, prenait en compte les effets du programme d'intervention MARAC sur les victimes ainsi que son intérêt économique. En outre, dans son rapport étatique adressé au GREVIO dans le cadre de la procédure d'évaluation de référence, le Royaume-Uni a fait savoir que l'École de police (College of Policing) a publié une évaluation de l'outil d'appréciation des risques de violence domestique (Domestic Abuse Risk Assessment, ou DARA), qui a été mis en œuvre à titre expérimental pour améliorer la détection des comportements d'emprise et de domination et fournir une méthode de collecte d'informations plus structurée permettant de déterminer la menace posée par l'auteur de violences<sup>460</sup>. Sur la base des résultats de cette évaluation, il est conseillé à toutes les personnes travaillant en première ligne d'utiliser l'outil DARA dans le cadre de l'évaluation des risques liés à des actes de violence domestique. Toutefois, les études montrent que la gestion des risques ne fait pas suffisamment l'objet de recherches et d'évaluations et qu'elle est difficile à mettre en corrélation avec les résultats de l'appréciation des risques<sup>461</sup>.

### **Dimension numérique de la violence à l'égard des femmes et appréciation des risques**

25. Dans le cadre de son activité de suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, le GREVIO constate que la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes est fréquemment négligée dans les lois et politiques nationales. Cette observation s'étend aux cadres d'évaluation des risques, qui souvent ne prennent pas en compte l'exposition des femmes et des filles aux risques en ligne ou n'y attachent pas une attention prioritaire. Et ce, malgré l'incidence croissante de la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes et son incrimination plus fréquente. À titre d'exemple, le GREVIO s'est félicité que l'Espagne figure parmi les premiers pays européens à avoir incriminé explicitement le harcèlement commis par des moyens de communication numériques (« cyberharcèlement »), en vertu de l'article 172 *ter* de son Code pénal<sup>462</sup>. En Allemagne, le GREVIO a constaté l'existence d'un cadre juridique solide applicable à la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, qui criminalise explicitement plusieurs formes d'abus facilités par la technologie, tels que le cyberharcèlement, la prise non autorisée de photos de

460. Rapport soumis par le Royaume-Uni en application de l'article 68, paragraphe 1, 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 (rapport d'évaluation de référence), page 49.

461. Risk assessment and management of intimate partner violence in the EU, page 34.

462. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Espagne, paragraphe 214.

parties corporelles intimes, le partage d'images en ligne et l'utilisation de logiciels de harcèlement<sup>463</sup>. De même, concernant l'Islande, le GREVIO a salué la position claire adoptée par le pays contre la violence à l'égard des femmes dans la sphère numérique. Le nouvel article 199a du Code pénal général incrimine les abus basés sur des images et le fait de partager ou de diffuser ce contenu sans l'accord de la victime<sup>464</sup>. La loi sur la protection de l'intimité sexuelle a été adoptée en février 2021, en vue d'améliorer la protection contre la violence sexuelle en ligne et de renforcer la liberté sexuelle des personnes. S'agissant de la Norvège, cette Partie à la convention a adopté une stratégie distincte contre les abus liés à l'internet (2021-2025), qui porte sur les abus sexuels sur enfants en ligne, ainsi que la Stratégie contre le discours de haine (2016-2020), qui concerne certaines formes de la violence à l'égard des femmes dans sa dimension numérique, notamment le discours de haine sexiste<sup>465</sup>. Le Plan d'action national pour la prévention du viol intègre la dimension numérique de la violence sexuelle et souligne l'augmentation des manifestations numériques de cette violence, les différentes formes qu'elle peut prendre, telles que les abus basés sur des images ou l'extorsion sexuelle, ses spécificités propres comme l'anonymat des auteurs et le caractère interjuridictionnel des infractions, ainsi que ses répercussions sur le bien-être des victimes. Le GREVIO a également souligné les actions de sensibilisation aux manifestations numériques de la violence à l'égard des femmes menées par la police norvégienne, qui ont consisté en l'organisation de conférences dans les établissements d'enseignement secondaire et la publication d'informations sur diverses plateformes de médias sociaux. Chaque district de police a également mis en place une « patrouille internet », qui est présente sur internet et sur les médias sociaux, et fournit des conseils et des orientations générales sur les infractions commises sur internet, notamment la violence à l'égard des femmes.

26. Dans sa Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, le GREVIO considère la violence à l'égard des femmes qui s'exerce dans l'espace numérique comme un problème de plus en plus répandu, dont l'impact est particulièrement prononcé pour les femmes et les filles qui sont ou risquent d'être exposées à des formes de discrimination croisée<sup>466</sup>. Il formule des recommandations en vue de la pleine mise en œuvre de la convention dans l'espace numérique, ainsi que des propositions d'action détaillées concernant la prévention de cette violence, la protection des victimes, la poursuite des auteurs des violences et l'élaboration de politiques globales. Il recommande notamment de collecter des données afin de suivre le nombre de suicides, de tentatives de suicide et de meurtres de femmes et d'enfants fondés sur le genre, liés à des antécédents de harcèlement, de traque ou de violence psychologique dans la sphère numérique<sup>467</sup>.

463. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Allemagne, paragraphe 239.

464. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Islande, paragraphes 192, 137 et 225.

465. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Norvège, paragraphes 3, 6 et 64.

466. Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes, paragraphe 12.

467. *Ibid.*, paragraphe 57(e).

## Mécanismes d'examen des homicides domestiques (féminicides)

27. Les meurtres de femmes et de filles fondés sur le genre, également appelés fémicides ou féminicides<sup>468</sup>, représentent l'étape finale fatale d'un continuum de formes multiples de violence fondée sur le genre, qui se superposent et sont reliées entre elles. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 81 100 femmes et filles ont été tuées intentionnellement dans le monde en 2021 et la plupart des meurtres de femmes et de filles fondés sur le genre sont des homicides commis par des partenaires intimes et d'autres membres de la famille<sup>469</sup>. Ces homicides font généralement suite à des expériences antérieures d'abus d'ordre physique, sexuel ou psychologique<sup>470</sup>. En évaluant la gravité de la situation et la probabilité de récurrence des violences – notamment d'actes de violence pouvant entraîner la mort – et en prenant en compte le niveau de risque pour une femme et/ou une fille, l'appréciation et la gestion des risques jouent un rôle crucial dans la prévention de l'escalade de la violence et, en définitive, des meurtres fondés sur le genre. Par conséquent, le GREVIO examine attentivement si les Parties à la convention ont pris les mesures législatives ou autres nécessaires pour qu'une appréciation des risques soit faite systématiquement par les autorités compétentes dans les cas de violence à l'égard des femmes, conformément à l'article 51 de la convention. À ces actions de prévention s'ajoute l'obligation de veiller à ce que tout meurtre fondé sur le genre fasse l'objet d'une analyse minutieuse afin d'identifier tout manquement éventuel en matière de protection, d'améliorer les mesures préventives et d'en élaborer de nouvelles<sup>471</sup>. Ainsi, dans ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a constamment mis en avant la nécessité de mettre en place un système permettant d'analyser toutes les affaires de meurtres ou de tentatives de meurtre de femmes fondés sur le genre, tel qu'un mécanisme d'examen des homicides liés à la violence domestique, dans l'objectif d'éviter de nouveaux drames, d'assurer la sécurité des femmes et d'amener les auteurs d'homicides, ainsi que les multiples institutions qui entrent en contact avec les victimes, à répondre de leurs actes<sup>472</sup>. Des études approfondies, comme celles portant sur les homicides domestiques ou les décès dus à la violence domestique, permettent de repérer les lacunes dans les réponses apportées à la violence à l'égard des femmes par les différents organismes et services de soutien, et d'améliorer ces réponses ainsi que la collaboration intersectorielle. Les rapports ont notamment mis en évidence les caractéristiques suivantes auxquelles il convient de s'attacher : l'analyse de tous les contacts antérieurs entre la victime

468. Voir les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/68/191 et A/RES/70/176, respectivement adoptées en 2013 et 2016.

469. Meurtres de femmes et de filles liés au genre (fémicides/féminicides), Estimations à l'échelle mondiale des meurtres de femmes et de filles liés au genre dans la sphère privée en 2021, Améliorer la collecte de données pour améliorer les réponses.

470. ONUDC, Global Study on Homicide 2019, booklet 5, Gender-related Killing of Women and Girls (Vienne, 2019).

471. Rapport explicatif 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, paragraphe 259.

472. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Belgique, paragraphe 196; la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 284; la Grèce, paragraphe 276; l'Islande, paragraphe 274; l'Irlande, paragraphe 274; l'Italie, paragraphe 233.d; le Luxembourg, paragraphe 197; Malte, paragraphe 214; le Portugal, paragraphe 206; la Suisse, paragraphe 234 ainsi que celui sur le Liechtenstein, paragraphe 244 (concernant les tentatives de meurtre).

et les services de soutien ou institutions concernés ainsi qu'avec l'auteur des violences, la coordination intersectorielle lors de l'examen de ces meurtres, les efforts de collecte de données et la formulation de recommandations visant à améliorer les interventions pertinentes<sup>473</sup>.

28. Le GREVIO a constaté que la plupart des Parties évaluées n'ont pas mis en place de dispositif d'examen systématique des homicides domestiques. Néanmoins, il a salué le premier pas positif enregistré dans plusieurs Parties, dont la France, la République de Moldova<sup>474</sup>, la Norvège<sup>475</sup>, certains cantons suisses ainsi que la Bosnie-Herzégovine<sup>476</sup>, qui ont commandé et effectué des analyses ad hoc des meurtres fondés sur le genre dans un laps de temps défini. Le GREVIO s'est également félicité de l'établissement, par le Portugal, d'une équipe d'analyse rétrospective des homicides dus à la violence domestique, qui a produit des rapports d'examen sur les décès de femmes, et de la publication, par la Géorgie, de rapports de suivi des féminicides<sup>477</sup>. S'agissant plus spécifiquement de la France, dans son rapport d'évaluation de référence, le GREVIO a salué l'ouverture d'une mission d'inspection en 2019 visant à examiner tous les dossiers d'homicides conjugaux commis en 2015 et 2016, et définitivement jugés. Cette analyse a permis de déterminer si une évaluation approfondie des risques avait été réalisée de manière répétée, si un plan de sécurité coordonné avait été établi, et si des mesures appropriées avaient été appliquées pour protéger les victimes contre de nouvelles violences. Elle a également vérifié si les victimes faisaient l'objet d'une ordonnance de protection ou en avaient fait la demande et si une ordonnance de ce type avait été enfreinte.

### **Prise en compte insuffisante des suicides liés à la violence fondée sur le genre et des suicides forcés dans l'examen des homicides**

29. Les suicides liés à la violence fondée sur le genre et les suicides forcés de femmes et de filles peuvent également constituer une issue fatale pour celles qui sont la cible d'actes de violence. Comme le montre l'Étude multipays de l'OMS sur la santé des femmes et la violence domestique à l'égard des femmes, il existe un lien

---

473. Voir la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, 22–26 mai 2023, Background paper on Femicide Review Committee, pages 1 et 37. Ce rapport définit l'examen des homicides domestiques ou des décès liés à la violence domestique comme une analyse interinstitutionnelle qui est menée à la suite du décès d'une personne résultant de violences domestiques, et qui suppose un examen systématique des circonstances de la mort, afin de déterminer les enseignements qui peuvent en être tirés, dans le but d'améliorer les réponses à la violence domestique et de contribuer à prévenir de nouveaux drames.

474. Les autorités ont demandé la réalisation en 2021 d'une étude analytique nationale sur les féminicides, examinant les cas de féminicides commis sur la période 2016–2019, afin d'améliorer la réponse institutionnelle à la violence fondée sur le genre et à la violence domestique.

475. Le comité compétent a examiné 19 affaires d'homicide dont l'auteur était un partenaire actuel ou ancien et a conclu que des faits de violence entre partenaires intimes avaient systématiquement précédé le meurtre de la victime, mettant ainsi en évidence diverses lacunes. Cette analyse a été prise en compte lors de l'élaboration du Plan d'action national sur la violence domestique.

476. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 284 ; la France, paragraphe 236 ; la République de Moldova, paragraphe 66 ; la Norvège, paragraphe 21 ; et la Suisse, paragraphe 232.

477. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Géorgie, paragraphe 85 ; et le Portugal, paragraphe 205.



étroit entre les tentatives de suicide et les violences faites aux femmes<sup>478</sup>. D'après certaines études, 76 % des victimes de violences entre partenaires intimes ont des idées suicidaires – un taux sept fois plus élevé que celui des personnes ne subissant pas de telles violences<sup>479</sup>. Malgré l'absence de statistiques fiables, selon des études menées en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis, les suicides commis dans un contexte de violences entre partenaires intimes représenteraient 12 % de l'ensemble des suicides chez les femmes. À titre d'exemple, 217 femmes ont mis fin à leurs jours en raison des violences exercées sur elles par leur partenaire intime, en 2018 en France et plus de 1 000 dans toute l'Union européenne<sup>480</sup>. Par ailleurs, les études montrent que les expériences de violences sexuelles contribuent pour beaucoup au risque accru de pensées suicidaires chez les femmes<sup>481</sup>. C'est pourquoi les tentatives de suicide ou les suicides aboutis devraient, dans la mesure du possible, faire l'objet d'une enquête à la recherche d'antécédents de violences sexuelles, afin de mieux quantifier l'incidence de la victimisation sexuelle sur le risque suicidaire<sup>482</sup>.

30. Bien qu'ils ne fassent pas l'objet d'une définition internationale, les « suicides liés à la violence fondée sur le genre » ou les « suicides forcés » désignent les suicides commis à cause ou à la suite d'actes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique<sup>483</sup> et/ou l'aboutissement ultime de violences psychologiques graves et répétées entre partenaires intimes<sup>484</sup>. Les affaires dans lesquelles des femmes ou des filles ont été poussées ou contraintes au suicide, y compris pour des raisons liées à « l'honneur », sont tout aussi graves et il est important qu'elles donnent lieu à une analyse rétrospective. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) qualifie ces cas de « suicide provoqué » et les définit comme « la mort illégale d'une femme qu'une autre personne a incitée à se suicider »<sup>485</sup>.

31. Le GREVIO n'a pas relevé, à ce jour, de Partie à la Convention d'Istanbul qui se penche sur les suicides susmentionnés dans le cadre de l'examen des homicides en vue de déterminer rétrospectivement si des mesures préventives auraient pu

---

478. Devries K, Watts C, Yoshihama M, Kiss L, Schraiber LB, Deyessa N, Heise L, Durand J, Mbwanbo J, Jansen H, Berhane Y, Ellsberg M, Garcia-Moreno C; équipe de l'Étude multipays de l'OMS. Violence against women is strongly associated with suicide attempts: evidence from the WHO multi-country study on women's health and domestic violence against women. *Soc Sci Med*. Juillet 2011; 73(1):79-86. doi: 10.1016/j.socscimed.2011.05.006. Epub 2011 May 27. PMID: 21676510.

479. Guide européen sur les suicides forcés: dispositifs d'orientation pour les professionnel.le.s de première ligne, Natacha Henry et al. [www.psytel.eu/PSYTEL/psy-documents/Suicides\\_forces/2022-SF\\_Eur\\_Guide\\_FR3\\_221228\\_web.pdf](http://www.psytel.eu/PSYTEL/psy-documents/Suicides_forces/2022-SF_Eur_Guide_FR3_221228_web.pdf).

480. *Ibid.*

481. Increased risk of suicidal ideation among French women: the mediating effect of lifetime sexual victimisation. Results from the nationally representative 2017 Health Barometer survey Fabienne El-Khoury1 & Meryl Puget 2 & Christophe Leon3 & Enguerrand du Roscoat 3 & Annie Velter3 & Nathalie Lydié3 & Audrey Sitbon.

482. *Ibid.*

483. Guide européen sur les suicides forcés: dispositifs d'orientation pour les professionnel.le.s de première ligne, Natacha Henry et al. [www.psytel.eu/PSYTEL/psy-documents/Suicides\\_forces/2022-SF\\_Eur\\_Guide\\_FR3\\_221228\\_web.pdf](http://www.psytel.eu/PSYTEL/psy-documents/Suicides_forces/2022-SF_Eur_Guide_FR3_221228_web.pdf).

484. Combating coercive control and psychological violence against women in the EU Member States, Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, 2022.

485. Cadre statistique sur les meurtres de femmes et de filles liés au genre (également appelés « fémicides/féminicides »).

et dû être prises<sup>486</sup>. Néanmoins, dans son rapport d'évaluation de référence sur la Türkiye, le GREVIO a noté avec satisfaction que les autorités prévoyaient de mener des recherches sur les suicides suspects et les meurtres de femmes commis au nom de « l'honneur » dans le cadre du Plan national d'action contre la violence à l'égard des femmes. Il a ainsi exhorté les autorités turques à veiller à ce que les suicides, les accidents et les décès de femmes qui pourraient masquer des meurtres commis au nom de « l'honneur » fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites effectives<sup>487</sup>. Il convient également de noter que la France a incriminé le « suicide lié à la violence fondée sur le genre » en tant que forme aggravée de harcèlement à l'encontre de son ou sa conjoint-e, partenaire lié-e par un pacte civil de solidarité ou concubin-e<sup>488</sup>. Depuis 2020, un tel comportement est passible de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende lorsque le harcèlement a conduit la victime à se suicider ou à tenter de se suicider. La prise en compte des suicides aboutis ou des tentatives de suicide dans les examens des homicides domestiques pourrait ainsi être considérée comme la prochaine étape logique d'une analyse véritablement complète des décès de femmes liés au genre.

## Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

32. La Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à se prononcer dans plusieurs affaires concernant la nécessité et l'obligation de procéder à une appréciation des risques dans le contexte de la violence domestique<sup>489</sup>. Plus particulièrement, dans l'affaire phare *Kurt c. Autriche* [GC], la Cour a établi l'obligation pour les Parties contractantes de mener une évaluation du risque qui soit autonome, proactive et exhaustive lorsqu'elles sont confrontées à une situation de violence domestique<sup>490</sup>. Dans ce contexte, les adjectifs « autonome » et « proactive » renvoient à l'obligation pour les autorités de ne pas fonder leur évaluation uniquement sur le témoignage de la victime et la perception qu'elle a du risque auquel elle est exposée, mais de la compléter par une enquête ouverte d'office. Cette enquête peut comprendre la collecte d'éléments de preuve et une analyse des informations obtenues auprès d'autres organismes publics, de témoins et d'autres sources pertinentes concernant l'ensemble des facteurs de risque qui entrent en jeu. Bien que la Cour n'ait pas défini une obligation absolue de recourir à des outils *standardisés* d'appréciation des risques, elle a souligné, en faisant référence à la tierce intervention du GREVIO,

486. Sachant que le Royaume-Uni n'a pas fait l'objet d'un suivi par le GREVIO au cours de la période considérée, le dispositif d'examen des homicides domestiques intègre le suicide en tant que conséquence de la violence domestique. Voir la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, 22-26 mai 2023, Background paper on Femicide Review Committees, page 25.

487. Voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Türkiye, paragraphes 255 et 256.

488. Elle le désigne notamment comme « le fait de harceler son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale », voir l'article 222-33-2-1 de la loi n°2020-936 du 30 juillet 2020, disponible à l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165282/#LEGISCTA000047052746](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165282/#LEGISCTA000047052746).

489. Voir, par exemple, *Gaidukevich c. Géorgie*, requête n° 38650/18, 15 juin 2023 ; *Landi c. Italie*, requête n° 10929/19, 7 avril 2022 ; *Y et autres c. Bulgarie*, requête n° 9077/18, 22 mars 2022 ; *Tunikova et autres c. Russie*, requêtes n° 55974/16 et al., 14 décembre 2021.

490. *Kurt c. Autriche* [GC], mentionnée précédemment, paragraphe 190.

que leur utilisation peut aider les autorités à évaluer les risques de manière exhaustive. De plus, la Cour a estimé qu'il est nécessaire de consigner sommairement le déroulement de toute évaluation des risques, étant donné la nécessité fréquente d'intervenir dans l'urgence et de diffuser les informations aux autorités étatiques<sup>491</sup>.

33. En ce qui concerne les enfants victimes de violences domestiques, y compris dans les affaires où ils ont été témoins de l'agression de l'un de leurs parents par l'autre parent, la Cour a considéré qu'une évaluation des risques doit également être menée à leur égard, en gardant à l'esprit que l'exercice d'évaluation peut mettre en évidence un niveau de risque différent pour chacune des victimes<sup>492</sup>. Dès lors que l'existence d'un risque pour les enfants est établie, les forces de l'ordre doivent en informer les services de protection de l'enfance, ainsi que les personnes qui sont en contact régulier avec les enfants, par exemple le corps enseignant, de même que les écoles et autres structures d'accueil<sup>493</sup>. À cet égard, la Cour a explicitement rappelé les exigences de l'article 51 de la Convention d'Istanbul et la tierce intervention du GREVIO.

34. La détection d'un risque réel et immédiat pour une victime de violences domestiques déclenche l'obligation pour les autorités de prendre des mesures opérationnelles préventives afin d'atténuer et de gérer ce risque. À cette fin, les autorités doivent disposer d'une « boîte à outils » proposant un ensemble de mesures juridiques possibles, notamment l'émission d'une ordonnance d'urgence d'interdiction, l'arrestation de l'auteur des faits ou l'adoption d'autres mesures assurant à la victime une protection immédiate. La Cour a précisé que les mesures opérationnelles préventives constituent inéluctablement une ingérence dans les droits de l'auteur (préssumé), qui peut toutefois s'avérer nécessaire pour protéger la vie et l'intégrité physique d'une victime de violences domestiques<sup>494</sup>. Afin de ménager un juste équilibre entre les droits des différentes personnes concernées, toute mesure prise doit être adéquate et proportionnée au niveau de risque décelé<sup>495</sup>. En outre, la Cour a fait observer que les plans de gestion des risques et les services d'assistance coordonnés, parallèlement aux programmes de traitement des auteurs de violences, ont fait leurs preuves dans la pratique afin de prévenir tout risque supplémentaire<sup>496</sup>.

35. Selon la jurisprudence de la Cour, l'obligation de procéder à une évaluation des risques n'est pas limitée au droit pénal ou administratif. Dans l'affaire *I.M. et autres c. Italie*, dans laquelle un père réputé violent a tué son fils au cours d'une visite encadrée, la Cour a sévèrement critiqué les autorités italiennes pour n'avoir à aucun moment évalué le risque auquel l'enfant était exposé<sup>497</sup>. Dans l'arrêt rendu récemment dans l'affaire *Bizdiga c. République de Moldova*, la Cour a, pour la première fois, explicitement mentionné l'obligation de mener une évaluation des risques dans les procédures relevant du droit de la famille, dès lors que des allégations de violence domestique ont été formulées dans le cadre de litiges relatifs à la garde des

491. *Ibid.*, paragraphe 174.

492. *Ibid.*, paragraphe 173.

493. *Ibid.*, paragraphes 174 et 180.

494. *Ibid.*, paragraphe 183.

495. *Ibid.*, paragraphe 190.

496. *Ibid.*, paragraphes 180-181.

497. *I.M. et autres c. Italie*, requête n° 25426/20, 10 novembre 2022.

enfants et au droit de visite. Elle a déclaré qu'une évaluation des risques de violence ou d'autres formes de mauvais traitements doit faire partie intégrante de ces procédures. De plus, il est utile, et même obligatoire, pour les autorités nationales, de prendre en compte les antécédents allégués de violences domestiques dans leurs appréciations, lorsqu'elles statuent sur les droits de visite<sup>498</sup>. Le manquement à cette obligation a conduit la Cour à conclure à une violation de l'article 8 de la CEDH dans l'affaire *Luca c. République de Moldova*<sup>499</sup>. Dans cette affaire, la Cour s'est référée à la section thématique du troisième rapport général sur les activités du GREVIO, qui faisait état d'informations obtenues au cours de ses visites d'évaluation selon lesquelles les indices de violence exercée par un parent contre l'autre n'étaient que rarement, voire jamais, pris en compte lors des décisions relatives aux droits de garde et de visite. Par conséquent, une vérification et une évaluation systématiques des risques constituent une pratique nécessaire dans de telles procédures.

### **Importance de l'appréciation des risques dans les procédures relevant du droit de la famille**

36. Soulignant l'importance de l'appréciation des risques à différents moments du parcours d'une femme vers une vie sans violence, le GREVIO a, dans ses rapports d'évaluation de référence, continuellement mis en avant la nécessité de procéder à une évaluation sérieuse des risques et à la vérification d'éventuels antécédents de violence domestique dans le cadre des procédures relevant du droit de la famille. Il a demandé à plusieurs reprises à ce que cette vérification porte également sur les antécédents de violence entre partenaires intimes, afin de mettre en évidence le niveau de risque pesant sur la sécurité et le bien-être du parent non violent et de l'enfant<sup>500</sup>. Les professionnel·les du droit de la famille doivent être en mesure de prendre en compte les actes de violence antérieurs dans les décisions relatives à la garde et au droit de visite des enfants, afin de garantir la sécurité des victimes et de leurs enfants.

37. L'article 31 de la Convention d'Istanbul impose aux Parties de prendre des mesures pour que les incidents de violence couverts par la convention, en particulier la violence domestique, soient pris en compte lors de la détermination des droits de garde et de visite et pour que l'exercice de ces droits ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. Le paragraphe 1 vise à ce que les autorités judiciaires ne rendent pas d'ordonnances de contact sans tenir compte d'éventuels actes de violence commis contre le parent non violent ou contre l'enfant lui-même, et le paragraphe 2 définit l'obligation de veiller à ce que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime et/ou des enfants.

38. Dans son évaluation de la mise en œuvre de l'article 31, le GREVIO a exposé les éléments qu'il juge essentiels au plein respect de cette disposition. Parmi ces éléments figure l'assurance d'un niveau de formation adéquat des professionnel·les

498. *Bizdiga c. République de Moldova*, requête n° 15646/18, 17 octobre 2023.

499. *Luca c. République de Moldova*, requête n° 55351/17, 17 octobre 2023.

500. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Allemagne, paragraphe 220 ; et la Pologne, paragraphe 191.

du droit de la famille sur la nature de la violence domestique, y compris la violence psychologique et la violence post-séparation, ainsi que sur d'autres formes de violence. De même, la consultation par les tribunaux des affaires familiales de l'ensemble des professionnel·les et organismes officiels concernés afin d'évaluer toutes les violences passées et actuelles est également fondamentale pour permettre aux juges des affaires familiales de prendre en considération les antécédents de violence lors de la détermination des droits de garde et de visite. Il est tout aussi important de veiller à ce que les tribunaux des affaires familiales procèdent à une évaluation des risques et à une vérification des éventuels antécédents adéquates. L'analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, publiée en 2021, donne un aperçu des lacunes relevées par le GREVIO à cet égard<sup>501</sup>. Ces défaillances ont été décrites plus en détail dans la section thématique consacrée aux liens entre la violence domestique, la garde et les droits de visite des enfants, dans le troisième rapport général sur les activités du GREVIO, publié en 2022<sup>502</sup>.

### Vérification et évaluation des risques insuffisantes

39. Les lacunes recensées par le GREVIO dans ses rapports d'évaluation de référence portent principalement sur l'absence d'évaluation des risques ou de vérification d'éventuels indices de violence domestique lors de la détermination des droits de garde et de visite des enfants. Le GREVIO a noté le défaut d'une telle vérification en ce qui concerne la France, l'Italie, le Monténégro, les Pays-Bas, le Portugal et Saint-Marin<sup>503</sup>. Il a par ailleurs fait observer que les juges ne procédaient pas à une appréciation des risques ou ne demandaient pas à consulter les plans de sécurité établis par les services répressifs et/ou par d'autres autorités compétentes, alors que ces éléments sont très utiles pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>504</sup>. Depuis lors, le GREVIO a fait état de lacunes similaires dans ses rapports d'évaluation de référence concernant, par exemple, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Estonie, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, la Norvège et la Slovaquie<sup>505</sup>. De même, il a souligné la nécessité d'accroître le niveau de concertation et de coopération entre les différents organismes officiels, notamment en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, à Chypre, en Irlande, au Luxembourg et en Norvège<sup>506</sup>.

---

501. Analyse horizontale à mi-parcours des rapports d'évaluation de référence du GREVIO, paragraphes 324-338.

502. Troisième rapport général sur les activités du GREVIO, couvrant la période allant de janvier à décembre 2021, paragraphes 67-85.

503. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la France, paragraphe 182; l'Italie, paragraphe 187; le Monténégro, paragraphe 165; les Pays-Bas, paragraphes 200-202; et le Portugal, paragraphe 160.

504. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant le Danemark, paragraphe 161; l'Italie, paragraphe 186; le Monténégro, paragraphe 165; les Pays-Bas, paragraphe 204; et le Portugal, paragraphe 160.

505. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 195; la Croatie, paragraphe 196; l'Estonie, paragraphe 158; l'Allemagne, paragraphe 229; la Grèce, paragraphe 197; l'Islande, paragraphe 189; l'Irlande, paragraphe 194; la Norvège, paragraphe 164; et la Slovaquie, paragraphe 236.

506. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 192; la Croatie, paragraphe 196; Chypre, paragraphe 177; l'Irlande, paragraphe 194; le Luxembourg, paragraphe 138; la Norvège, paragraphe 164.

## Absence de prise en compte des risques pour les femmes et les enfants, ou minimisation de ces risques, dans le cadre du droit de la famille

40. L'insuffisance ou l'absence de procédures formelles permettant de détecter les risques courus par les femmes et les enfants au contact de l'auteur des violences est aggravée par le fait que les mères sont souvent accusées « d'aliénation parentale » ou de se montrer « non coopératives ». C'est particulièrement le cas lorsqu'elles évoquent devant les tribunaux compétents le comportement violent passé ou actuel de leur agresseur, ou lorsqu'elles demandent à bénéficier de la garde exclusive des enfants après s'être séparées de leur conjoint violent. Le GREVIO a constaté l'utilisation de ces notions et épithètes dans presque toutes les Parties évaluées et a montré qu'elle avait pour effet de minimiser les preuves de violence domestique et de masquer le niveau de risque auquel les femmes et les enfants sont exposés<sup>507</sup>. Dans bon nombre de ses rapports d'évaluation de référence, le GREVIO a fait observer que ces notions étaient souvent « invoquées sans une compréhension suffisante de la dynamique de la violence domestique à l'égard des femmes et de ses effets sur les enfants », et « sans réaliser d'évaluation approfondie des risques et d'examen au cas par cas des spécificités de chaque situation donnée ». Dans les rapports concernant notamment l'Allemagne, l'Andorre, la Belgique, la Croatie, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne et la Roumanie, il a constaté que l'application de ces concepts, y compris celui scientifiquement infondé de « syndrome d'aliénation parentale », permettait de minimiser le niveau de violence et de faire fi du caractère fondé sur le genre de la violence domestique ainsi que de certains aspects essentiels du bien-être de l'enfant<sup>508</sup>. Ainsi, le GREVIO a exprimé à plusieurs reprises sa vive inquiétude quant à l'utilisation de ces notions et n'a eu de cesse de rappeler leur manque de fondement scientifique. Il a systématiquement renvoyé à la déclaration de l'Association européenne de psychothérapie (EAP), de décembre 2017, qui souligne que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » (SAP) et d'« aliénation parentale » (AP) est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. De même, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes et les filles, ses causes et ses conséquences, a mis en avant les répercussions préjudiciables que peut avoir le recours à ce concept d'« aliénation parentale » au caractère scientifiquement infondé<sup>509</sup>.

41. Dans de nombreux rapports d'évaluation de référence, les autorités sont invitées à accroître les niveaux de formation sur les schémas de violence domestique et les notions d'emprise, de manipulation et de maltraitance, y compris la violence psychologique, qui peuvent aussi supposer le recours à la technologie ou s'exercer en ligne. La séparation d'avec un partenaire violent augmente souvent les risques pour

507. Troisième rapport général sur les activités du GREVIO, paragraphe 79.

508. Voir les rapports d'évaluation de référence du GREVIO concernant l'Andorre, paragraphe 149; la Belgique, paragraphe 146; la Croatie, paragraphe 193; Chypre, paragraphe 176; l'Estonie, paragraphe 157; la France, paragraphe 181; l'Allemagne, paragraphe 227; la Grèce, paragraphes 194-197; l'Islande, paragraphe 185; l'Irlande, paragraphe 189; l'Italie, paragraphes 182 et 185; le Luxembourg, paragraphe 140; la Pologne, paragraphes 188-190; la Roumanie, paragraphe 256 et l'Espagne, paragraphes 200-201.

509. A/HRC/53/36, 'Garde des enfants, violence contre les femmes et violence contre les enfants', Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes et les filles, ses causes et ses conséquences, Reem Alsalem (2023), paragraphe 15.

les enfants, au lieu de les réduire. C'est pourquoi il est essentiel de mettre en place des procédures dynamiques d'évaluation des risques et de recherche d'indicateurs de violence, y compris dans le cadre des procédures relevant du droit de la famille. Il est crucial d'appréhender le niveau de risque auquel sont exposés les femmes et les enfants qui quittent une situation de violence, y compris psychologique, pour prendre des décisions adéquates dans les procédures de détermination des droits de garde et de visite des enfants. De plus en plus, les recherches montrent que ces processus décisionnels peuvent se prêter à la poursuite d'abus après la séparation, souvent sous la forme d'actions en justice malveillantes<sup>510</sup>. Les professionnel·les du droit de la famille doivent avoir conscience du fait que ces procédures et les droits de visite qui s'ensuivent peuvent également donner lieu à un ciblage potentiel des enfants. Pour ces raisons, le GREVIO met fréquemment en avant la nécessité de garantir une compréhension plus approfondie de la manière dont la violence après la séparation se manifeste dans des procédures relevant du droit de la famille concernant la garde et les droits de visite. Des procédures rigoureuses de vérification et d'évaluation des risques sont donc essentielles pour pouvoir mettre pleinement en œuvre le principe de « sécurité avant tout » consacré par la Convention d'Istanbul.

---

510. Ellen R. Gutowski et Lisa A. Goodman, 'Coercive Control in the Courtroom: The Legal Abuse Scale (LAS)', *Journal of Family Violence* 38, n° 3 (avril 2023) : 527–42, <https://doi.org/10.1007/s10896-022-00408-3>.





## Conclusion

---

Dans le cadre de son mandat, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) a démontré son rôle clé dans l'identification des défis auxquels sont confrontées les Parties à la Convention d'Istanbul. Ses constats offrent des orientations sur mesure résultant d'un dialogue approfondi avec les autorités, qui indiquent la voie à suivre pour la mise en œuvre de la convention. Les sections thématiques présentées dans chaque rapport d'activité du GREVIO permettent à ce dernier d'offrir une analyse contextuelle d'un thème particulier de la convention sur la base de son corpus croissant de rapports d'évaluation.

La compilation de ces analyses thématiques indique que des progrès importants restent à faire dans la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Que ce soit dans le domaine des enquêtes et poursuites des violences sexuelles et du viol et de leur pénalisation, de la prise en compte des antécédents de violence domestique dans les procédures relatives aux contacts avec les enfants, ou du déploiement systématique de l'évaluation et de la gestion des risques pour les femmes et les filles exposées à toutes les formes de violence couvertes par la convention, les constats du GREVIO sont à la fois détaillés et ciblés. Pris ensemble, ils donnent un aperçu des changements structurels qui sont encore nécessaires dans de nombreuses Parties à la convention afin d'améliorer la mise en œuvre.

Le GREVIO continuera à offrir son expertise sur des questions spécifiques dans les sections thématiques incluses dans ses rapports généraux d'activité, dans le but de guider et d'assister les Parties, les ONG et la société civile dans l'identification et la mise en œuvre de solutions durables.

Ce document contient une compilation des «sections thématiques» incluses dans les cinq premiers rapports sur les activités générales menées par le Groupe d'experts indépendants du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO). Couvrant la période 2015-2023, ces sections thématiques mettent en lumière une variété de thèmes et de questions pertinents pour la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul. Ensemble, elles offrent d'importantes réflexions pour une mise en œuvre plus approfondie de la Convention afin d'améliorer les réponses des Parties en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, 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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE