



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence Espagne

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



Convention d'Istanbul

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

ESPAGNE

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

GREVIO/Inf(2020)19

Adopté par le GREVIO le 15 octobre 2020

Publié le 25 novembre 2020

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

www.coe.int/conventionviolence

Table des matières

Avant-propos	5
Résumé	7
Introduction	10
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales	11
A. Principes généraux de la Convention.....	11
B. Champ d'application de la Convention (article 2).....	12
C. Définitions (article 3).....	13
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4).....	15
1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination.....	15
2. Discrimination intersectionnelle.....	15
E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5).....	18
II. Politiques intégrées et collecte de données	20
A. Politiques globales et coordonnées (article 7).....	20
B. Ressources financières (article 8).....	21
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9).....	23
D. Organe de coordination (article 10).....	25
E. Collecte des données et recherche (article 11).....	26
1. Collecte de données administratives.....	26
2. Enquêtes basées sur la population.....	29
3. Recherche.....	30
III. Prévention	31
A. Obligations générales (article 12).....	31
B. Sensibilisation (article 13).....	32
C. Education (article 14).....	34
D. Formation des professionnels (article 15).....	35
E. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	38
1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique.....	38
2. Programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel.....	41
F. Participation du secteur privé et des médias (article 17).....	41
IV. Protection et soutien	45
A. Obligations générales (article 18).....	45
B. Information (article 19).....	46
C. Services de soutien généraux (article 20).....	47
1. Services sociaux.....	47
2. Services de santé.....	48
D. Soutien en matière de plaintes individuelles/collectives (articles 21).....	50
E. Services de soutien spécialisés (article 22).....	50
F. Refuges (article 23).....	51
G. Permanences téléphoniques (article 24).....	52
H. Soutien pour les victimes de violences sexuelles (article 25).....	53
I. Protection et soutien des enfants témoins (article 26).....	55
J. Signalement par les professionnels (article 28).....	56
V. Droit matériel	58
A. Droit civil.....	58
1. Recours civils contre l'État – garantir le principe de la diligence voulue (article 29).....	58
2. Indemnisation (article 30).....	59
3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31).....	60

B.	Droit pénal.....	64
1.	Violence psychologique et violence physique (articles 33 et 35)	64
2.	Harcèlement (article 34).....	66
3.	Violence sexuelle, y compris le viol (article 36)	67
4.	Mariages forcés (article 37).....	68
5.	Mutilations génitales féminines (article 38).....	69
6.	Avortement et stérilisation forcés (article 39).....	70
7.	Harcèlement sexuel (article 40).....	71
8.	Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48).....	72
VI.	Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection	73
A.	Réponse immédiate, prévention et protection (article 50).....	73
1.	Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services	73
2.	Les taux de condamnation	74
B.	Appréciation et gestion des risques (article 51)	76
C.	Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53) ..	78
D.	Procédure ex parte et ex officio (article 55, paragraphe 2)	80
E.	Aide juridique (article 57).....	81
VII.	Migration et asile	83
A.	Statut de résident (article 59)	83
B.	Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60).....	85
1.	Procédure de détermination du droit d'asile sensible au genre.....	85
2.	Hébergement	88
C.	Non-refoulement (article 61).....	89
	Observations finales	90
	Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO.....	91
	Annexe II Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a tenu des consultations.....	104

Avant-propos

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

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

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant l'Espagne. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique espagnoles dans les différents domaines couverts par la convention. Compte tenu du champ d'application de la convention, défini à l'article 2, paragraphe 1, de celle-ci, l'évaluation de référence porte sur les mesures prises contre « toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée ». En conséquence, le terme « victime » utilisé tout au long de ce rapport doit être compris comme désignant une victime femme ou fille.

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

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

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

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

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

En outre, le GREVIO recueille également des informations supplémentaires auprès de diverses autres sources, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme et des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents), ainsi que d'autres organes de traités internationaux. Dans le cadre de l'évaluation de l'Espagne, GREVIO a reçu des contributions écrites de la plateforme fantôme espagnole d'Istanbul, signées par 252 organisations de la société civile, sous la forme d'un rapport alternatif conjoint sur les MGF par le réseau End FGM, Medicos del Mundo, Save a girl - Save a generation et l'UNAF (Union des associations familiales).

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

L'analyse, les suggestions et les propositions contenues dans ce premier rapport d'évaluation de référence ont été rédigées sous la responsabilité exclusive du GREVIO. Le rapport constitue un état des lieux de la situation des violences faites aux femmes jusqu'en mars 2020. Les faits nouveaux survenus depuis cette date ne sont pas couverts par l'analyse ni pris en compte dans les conclusions et les propositions qui y figurent.

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

Résumé

Le présent rapport présente une évaluation des mesures de mise en œuvre adoptées par les autorités espagnoles concernant tous les aspects de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes (ci-après « la convention »).

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

Le rapport souligne que les autorités espagnoles ont mis en place un programme bien établi visant à élaborer des politiques dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Il salue également leur rôle de pionnières dans l'élaboration d'un cadre juridique progressiste en matière de violence entre partenaires intimes. Avec la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, l'Espagne a adopté une approche exemplaire dans la conception de services spécialisés pour les victimes de violences entre partenaires intimes. Cette loi a considérablement fait évoluer la réponse apportée aux femmes victimes de violences entre partenaires intimes en Espagne, en intégrant pleinement une approche centrée sur la victime et en tenant compte de la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes. Elle prévoit une série de mesures visant à soutenir et protéger les victimes de manière globale et sur la base d'une coopération interinstitutionnelle entre les services répressifs, les juridictions spécialisées dans la violence à l'égard des femmes, les services de santé et toute autre entité offrant des services de conseil juridique aux femmes. De plus, la récente augmentation massive des fonds alloués aux services de prise en charge des victimes de violences démontre que la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes sont toujours inscrites au rang des priorités des autorités espagnoles.

Il convient également de souligner les efforts visant à collecter des données statistiques pertinentes et à assurer leur publication rapide pour une transparence maximale, notamment en vue des enquêtes basées sur la population. La macro-enquête sur la violence à l'égard des femmes, réalisée tous les quatre ans et récemment modifiée afin d'englober la plupart des formes de violence couvertes par la convention, ainsi que les données sur les femmes victimes de discrimination intersectionnelle, fournissent des informations extrêmement utiles.

Les autorités espagnoles reconnaissent pleinement le rôle que peuvent jouer aussi bien le secteur privé que les médias dans la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Des mesures spécifiquement liées au travail ont été adoptées pour les victimes de violences entre partenaires intimes. Elles leur permettent d'adapter leurs obligations professionnelles à leur situation personnelle, et montrent combien des modalités souples en matière d'emploi sont importantes pour les femmes exerçant une activité professionnelle qui se libèrent d'une relation violente. Par ailleurs, il existe de nombreuses lois et politiques qui exigent et encouragent la participation des entreprises privées à l'autonomisation économique des femmes victimes de violence, mais aussi aux campagnes de sensibilisation. En ce qui concerne les médias, plusieurs lois contiennent des dispositions spécialement consacrées à la couverture médiatique des cas de violence fondée sur le genre. En outre, les institutions jouent un rôle majeur en contrôlant la représentation des femmes et le contenu relatif à la violence à l'égard des femmes.

Dans un pays caractérisé par un haut niveau d'autonomie régionale et locale comme l'Espagne, il existe toutefois de grandes différences régionales dans la mise en œuvre de la convention. Malgré plusieurs mesures de coordination prises par les autorités espagnoles, les femmes victimes des différentes formes de violence fondée sur le genre ne bénéficient pas partout de niveaux de protection et de soutien comparables. C'est notamment le cas pour les formes de violences perpétrées par une autre personne que le partenaire. Rares sont les communautés autonomes qui offrent des services spécialisés aux victimes d'agression sexuelle et de viol. Quant aux services de soutien spécialisés pour les femmes qui sont victimes ou risquent d'être victimes d'un mariage forcé, de mutilations génitales féminines, de harcèlement et d'un avortement/d'une stérilisation forcé(e), ils sont encore plus rares voire inexistantes.

En effet, en Espagne, la plupart des actions de lutte contre la violence à l'égard des femmes se concentrent sur la violence entre partenaires intimes. Les autres formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la convention sont ainsi moins abordées dans la législation et les politiques espagnoles. Faute de politiques globales pour traiter ces formes de violence, les réponses régionales différentes donnent lieu à des pratiques institutionnelles divergentes, qui ne garantissent pas systématiquement une approche interinstitutionnelle et centrée sur la victime. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est de la coopération entre tous les professionnels pertinents, notamment en ce qui concerne la prestation de services médicaux et médicolégaux aux victimes de violences sexuelles. La collecte de données, la sensibilisation et la formation des professionnels aux formes de violences commises par des personnes autres que les partenaires intimes semblent également restreintes.

Le Code pénal a fait, et fait toujours, l'objet de révisions, afin d'être mis en conformité avec les exigences de la Convention d'Istanbul. Cependant, en ce qui concerne les procédures pour agression sexuelle et viol, le GREVIO a identifié plusieurs facteurs qui influent défavorablement sur la manière dont les femmes victimes vivent la procédure pénale. La longueur des procédures, l'exclusion des éléments médicolégaux collectés sans qu'un juge ne l'ait ordonné, ainsi que l'extrême difficulté à prouver le viol au tribunal peuvent entraîner la revictimisation des victimes et contribuent aux faibles taux de condamnation.

Des mesures juridiques garantissent la sécurité des femmes et des enfants victimes de violence domestique. Cependant, leur application insuffisante permet aux auteurs condamnés de bénéficier de la garde partagée et de droits de visite étendus. En outre, les juges décident souvent d'accorder ou de maintenir des modalités de visite malgré les preuves de violence et d'abus produites par les enfants eux-mêmes ou par des professionnels. Le personnel des points de rencontre pour les familles et les juges semblent souvent méconnaître les situations de violence ou ignorer la dynamique fondée sur le genre de la violence entre partenaires intimes, l'impact sur les enfants témoins des violences exercées contre leur mère ou encore l'utilisation des droits de garde et de visite par les pères violents pour continuer à commettre des actes de violence.

Le GREVIO est également préoccupé par le fait que la loi espagnole confère aux juges le pouvoir d'autoriser la stérilisation des personnes frappées d'incapacité juridique. L'utilisation actuelle de cette procédure semble particulièrement problématique eu égard aux femmes handicapées frappées d'incapacité juridique puis stérilisées en vertu d'une autorisation judiciaire. Compte tenu des nombreuses implications de la stérilisation, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour veiller à ce que les droits des femmes handicapées en matière de procréation soient respectés, en mettant à leur disposition tous les moyens de contraception disponibles sans avoir recours à des mesures invasives et définitives telles que la stérilisation. Il convient également de s'assurer que les femmes qui se soumettent à une stérilisation consentie puissent prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes et accessibles.

En ce qui concerne les demandeuses d'asile, elles font face à plusieurs difficultés lorsqu'elles veulent accéder à une procédure d'asile sensible au genre. Les procédures accélérées, ainsi que les conditions d'accueil et d'entretien inadaptées ne créent pas l'environnement de confiance et de soutien nécessaire au partage d'informations sensibles et à la divulgation des expériences de violence. Les violences subies par les femmes et les filles, mais aussi leurs vulnérabilités et leurs besoins spécifiques résultant de ces expériences traumatisantes, restent donc en grande partie ignorés. De plus, les niveaux de preuve élevés exigés dans les affaires de violence sexuelle et domestique, comme l'obligation pour les demandeuses d'asile d'avoir signalé à leurs autorités nationales qu'elles ont été victimes de violence, semblent ne pas tenir compte des raisons spécifiques au pays ayant pu empêcher les victimes de suivre la procédure.

Tout en saluant la ratification de la Convention d'Istanbul par l'Espagne et les efforts accomplis pour sa mise en œuvre, le GREVIO a recensé un certain nombre de domaines prioritaires dans lesquels les autorités espagnoles devraient prendre des mesures complémentaires pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. Compte tenu et en complément de ce qui précède, il est ainsi nécessaire :

- de renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la violence qui touche les femmes exposées à la discrimination intersectionnelle, en intégrant leur perspective dans les politiques, en les sensibilisant davantage à leurs droits et aux services de soutien existants et en améliorant l'accessibilité de ces derniers ;
- de garantir des niveaux de ressources suffisants et leur bonne utilisation par les autorités régionales, et de mettre en place des systèmes de financement qui permettent aux ONG de femmes de jouer un rôle actif dans la prestation de services de soutien ;
- d'intensifier les efforts consacrés à la formation des professionnels, tels que les agents des services répressifs, les travailleurs sociaux et les enseignants, et d'évaluer les différentes formations à disposition des juges, en vue d'améliorer leur impact ;
- d'améliorer la prestation des services de soutien, en particulier en prenant des mesures efficaces pour garantir un nombre suffisant de centres d'hébergement dans toutes les communautés autonomes et leur accessibilité à toutes les femmes victimes de violence, en élargissant la portée de la permanence téléphonique nationale à toutes les formes de violence couvertes par la convention, et en garantissant aux enfants témoins de violences un accompagnement psychologique adapté à leur âge ;
- de consolider le cadre juridique relatif à la violence psychologique, au harcèlement, à la violence sexuelle, au harcèlement sexuel et aux mutilations génitales féminines, afin qu'il soit conforme aux exigences de la convention, et de veiller à la bonne application des sanctions relatives à ces infractions, notamment en améliorant la capacité des services répressifs à réagir rapidement et de manière appropriée ;
- de garantir la sécurité des victimes en veillant à ce que les ordonnances de protection soient dûment émises par les autorités judiciaires et respectées par les auteurs de violences.

En outre, le GREVIO a identifié plusieurs autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité avec les obligations de la convention. Il s'agirait, entre autres, d'assurer une plus large mise en œuvre de tous les programmes destinés aux auteurs de violences et de les évaluer, en étroite coopération avec les services de soutien spécialisés pour les femmes. Des efforts doivent aussi être déployés pour assurer l'exécution effective de l'obligation de diligence voulue et la mise en œuvre de mesures civiles et disciplinaires afin que les agents publics rendent compte du non-respect de cette obligation, et veiller à ce que les victimes soient dûment indemnisées pour les dommages subis en raison des violences. Des mesures visant à garantir aux victimes de toutes les formes de violence couvertes par la convention l'accès à une aide juridique, en droit et en fait, devraient également être adoptées. Enfin, il convient de prendre des mesures afin de revoir le niveau de preuve nécessaire pour l'octroi d'un permis de résidence temporaire aux migrantes victimes de violence.

Introduction

L'Espagne a signé la Convention d'Istanbul le 11 mai 2011, l'a ratifiée le 10 avril 2014 et a été l'un des premiers États parties à l'appliquer le 1^{er} août 2014.

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

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

Conformément à l'article 68 de la convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de base concernant l'Espagne par lettre et transmission de son questionnaire le 18 septembre 2018. L'ordre de présentation des rapports au GREVIO est basé sur une combinaison de groupements régionaux et d'ordre de ratification. Les autorités espagnoles ont ensuite soumis leur rapport d'état le 18 février 2019 - date limite fixée par le GREVIO. Après un examen préliminaire du rapport de l'État espagnol, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation en Espagne, qui s'est déroulée du 25 septembre au 2 octobre 2019. La délégation était composée de :

- Biljana Branković, membre du GREVIO
- Rachel Eapen Paul, membre du GREVIO
- Liz Kelly, professeur, Royaume-Uni
- Javier Truchero, expert, Espagne
- Johanna Nelles, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul
- Carmela Apostol, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a rencontré un large éventail de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Une liste des autorités nationales, des organisations non gouvernementales et autres rencontrées figure à l'annexe II du présent rapport. Le GREVIO est reconnaissant pour les précieuses informations fournies par chacun d'entre eux.

La visite d'évaluation a été préparée en étroite collaboration avec Pilar Vilaplana García, de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre du ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité, qui a été désignée comme personne de contact pour l'évaluation du GREVIO. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien apportés tout au long de la procédure d'évaluation, ainsi que pour l'approche constructive adoptée par les autorités espagnoles.

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

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

A. Principes généraux de la Convention

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

2. Les autorités espagnoles poursuivent depuis longtemps un programme bien établi visant à concevoir des politiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO salue leur rôle de pionnier dans l'élaboration d'un cadre juridique progressiste en matière de violence entre partenaires intimes, mis en place dès 2004. Généralement considéré comme un changement de paradigme dans la manière d'aborder, de traiter et de prévenir la violence entre partenaires intimes, ce cadre législatif a inspiré d'autres pays européens. C'est donc avec satisfaction que le GREVIO prend note de l'adoption de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. Cette loi reconnaît pleinement la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes et insiste particulièrement sur la nécessité de donner aux femmes les moyens nécessaires non seulement pour prévenir cette violence mais aussi pour s'en libérer, notamment grâce à des mesures de soutien économique et en les aidant à démarrer une nouvelle vie indépendante, ce qui est considéré comme essentiel dans la Convention. Il s'agit d'un des rares exemples de législation en Europe qui traite spécifiquement de la violence exercée par des hommes à l'encontre de leur partenaire féminine, ancienne ou actuelle, et qui offre aux victimes un large éventail de droits juridiques et socio-économiques. C'est aussi un exemple d'innovation juridique car ce texte instaure, pour la première fois, des tribunaux spécialisés dans la violence à l'égard des femmes ayant compétence conjointe sur toutes les questions de droit civil et pénal liées à la violence entre partenaires intimes et les questions de droit de la famille qui en découlent. L'objectif est de régler toutes les questions juridiques connexes au sein d'un même tribunal afin de limiter la victimisation secondaire et le traumatisme des victimes.

3. En adoptant plusieurs autres lois, plans d'action et stratégies, à l'échelle nationale et régionale, dont une grande partie avant l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, l'Espagne a accompli des progrès considérables dans la mise en place d'un cadre législatif, politique et institutionnel visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO est conscient du rôle prépondérant joué par les autorités espagnoles dans l'élaboration de la Convention d'Istanbul et de leur solide appui en faveur de ce traité international, tant sur le plan national que sur la scène internationale. Dans ce contexte, il félicite les autorités espagnoles d'avoir élaboré une feuille de route quinquennale, sous la forme d'un pacte national contre la violence fondée sur le genre, dans le but de mieux appliquer la Convention d'Istanbul en identifiant un total de 481 mesures individuelles. Toutefois, la mise en œuvre de ce document important se heurte à certaines difficultés, qui sont abordées plus en détail dans la suite du présent rapport.

4. Il ressort clairement de ce qui précède que les autorités espagnoles ont la volonté politique de mettre en œuvre la Convention d'Istanbul dans toute la mesure du possible, ce que confirment de nombreuses informations supplémentaires examinées dans le cadre de ce rapport. Les suggestions et les propositions formulées dans le présent rapport sont donc destinées à orienter les autorités vers une approche plus globale visant à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions de la Convention,

notamment en ce qui concerne les formes de violence à l'égard des femmes actuellement moins abordées par la législation et la politique espagnoles.

B. Champ d'application de la Convention (article 2)

5. Compte tenu du champ d'application de la Convention d'Istanbul défini dans son article 2, paragraphe 1, la première évaluation (de référence) cible les mesures prises en réponse à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dont la violence domestique, qui touche les femmes de manière disproportionnée. Conformément à la définition donnée à l'article 3, paragraphe a, le terme « violence à l'égard des femmes » utilisé tout au long du questionnaire et de ce rapport désigne « tous les actes de violence sexiste causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles, psychologiques ou économiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée », tandis que l'expression « violence domestique » doit être comprise comme désignant « tous les actes de violence physique », les violences sexuelles, psychologiques ou économiques qui surviennent au sein de la famille ou de l'unité familiale ou entre époux ou partenaires, anciens ou actuels, que l'auteur partage ou ait partagé la même résidence avec la victime", conformément à la définition donnée à l'article 3, paragraphe b.

6. Le chapitre V de la Convention qui spécifie d'autres formes de violence à l'égard des femmes qui sont érigées en infractions pénales (ou, le cas échéant, sanctionnées de quelque autre manière que ce soit). Ces formes sont la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés ainsi que le harcèlement sexuel.

7. En Espagne, la plupart des efforts de lutte contre la violence à l'égard des femmes sont axés sur la violence entre partenaires intimes. La loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre définit les enjeux prioritaires dans ce domaine. Elle prévoit d'adopter une approche globale et pluridisciplinaire en matière de prévention des violences conjugales, et de mettre en place une réponse institutionnelle coordonnée. L'expression « violence fondée sur le genre », employée dans ce texte législatif et largement utilisée, désigne la violence exercée par des hommes contre des femmes avec qui ils entretiennent ou ont entretenu une relation intime. Aux fins du présent rapport, l'expression « violence sexiste » telle qu'elle apparaît dans les documents de politique générale espagnols sera définie comme « violence entre partenaires intimes » ou « violence domestique ». Le GREVIO félicite les autorités espagnoles de la forte perspective de genre adoptée dans cette loi. Il salue également les nombreuses années de sensibilisation qui ont permis à l'opinion publique de prendre réellement conscience du fait que la violence entre partenaires intimes dirigée contre les femmes est un phénomène lié au genre.

8. La « stratégie nationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes » (2013-2016) et, plus récemment, le pacte national contre la violence fondée sur le genre prévoit également une série de mesures visant à améliorer les réponses institutionnelles et à soutenir les victimes de violences entre partenaires intimes, favorisant ainsi la mise en œuvre de la loi organique 1/2004. Si le pacte national reflète le consensus politique visant à couvrir aussi les formes de violence à l'égard des femmes qui ne font pas partie de la violence domestique, le GREVIO note cependant avec préoccupation que ces documents d'orientation ne consacrent qu'un petit nombre de mesures à ces autres formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul. Dans les deux documents, ces mesures relèvent d'objectifs distincts, qui traitent des formes de violence à l'égard des femmes « autres que » la violence entre partenaires intimes². Le GREVIO s'inquiète du fait que cela minimise la nécessité de prévenir et combattre la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, les

² Voir « Objectif 4 : Visibilité et attention accordée aux autres formes de violence à l'égard des femmes » dans la stratégie nationale et « Axe 8 : Visibilité et attention accordée aux autres formes de violence à l'égard des femmes » dans le pacte national.

mariages forcés, les mutilations génitales féminines ainsi que l'avortement et la stérilisation forcés. Il est important de reconnaître tout l'éventail de la violence, qui révèle notamment l'interdépendance entre les différentes expériences de violence. Il convient également de comprendre les racines communes de ces expériences afin d'élaborer des mesures globales concrètes dans le cadre de plans d'action nationaux adaptés aux besoins spécifiques des victimes des différentes formes de violence. Pendant la visite d'évaluation, plusieurs parties prenantes ont porté à l'attention du GREVIO les problèmes de mise en œuvre du pacte national, qui sont en partie dus au grand nombre de mesures (481), à leur complexité et à la répartition des compétences entre des acteurs très divers, y compris le gouvernement central et les gouvernements régionaux et locaux. Selon les informations partagées avec le GREVIO, les difficultés découleraient d'une planification insuffisante de la mise en œuvre des mesures, d'un manque de hiérarchisation et d'une transparence limitée en ce qui concerne l'utilisation des fonds mis à disposition par le gouvernement central. Il serait donc souhaitable d'examiner le degré de mise en œuvre actuel, d'évaluer les résultats obtenus à ce jour et d'ajuster la suite de la mise en œuvre en conséquence.

9. Les autorités espagnoles reconnaissent qu'il reste encore beaucoup à faire pour mettre au même niveau les efforts de prévention et de lutte contre toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, ce dont se félicite le GREVIO. Il observe avec satisfaction que toutes les formes de violence sont érigées en infractions pénales conformément aux exigences de la Convention (voir le chapitre V). Cependant, il souligne que toute réponse de la justice pénale doit être complétée par des politiques soigneusement planifiées, y compris des mesures visant à protéger et soutenir les victimes des diverses formes de violence. Il est donc crucial d'initier un processus visant à faire en sorte que les concepts et les principes fondamentaux de la Convention d'Istanbul, en particulier l'idée que toutes les formes de violence à l'égard des femmes sont une cause et une conséquence de l'inégalité entre les femmes et les hommes, soient intégrés dans l'ensemble des lois, politiques et programmes qui traitent des différentes formes de violence à l'égard des femmes. Cela implique non seulement de suivre rigoureusement l'approche fondée sur le genre prévue par la Convention d'Istanbul et déjà visible dans la politique espagnole, mais aussi de mettre en œuvre l'intégralité de la Convention par le biais de politiques globales et coordonnées relatives à *toutes* les formes de violence à l'égard des femmes (voir le chapitre II).

10. Le GREVIO rappelle que selon l'article 2, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, toutes les formes de violence à l'égard des femmes, et pas uniquement la violence entre partenaires intimes, affectent les femmes de manière disproportionnée. Par conséquent, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à renforcer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul eu égard aux formes de violence actuellement moins abordées par la législation, les politiques et les programmes espagnols, notamment en considérant la prévention, la protection et les poursuites liées à ces formes de violence de manière globale. Cela est particulièrement important en ce qui concerne la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines et l'avortement/la stérilisation forcés. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles, en coopération avec des ONG de femmes et des experts indépendants, à utiliser les mécanismes existants de suivi et d'évaluation des politiques publiques pour examiner l'application du pacte national, pour analyser l'impact des mesures mises en œuvre à ce jour et pour planifier les prochaines étapes, à l'aide d'une série d'indicateurs prédéfinis servant à mesurer les progrès.

C. Définitions (article 3)

11. L'article 3 de la Convention d'Istanbul définit les concepts qui sont essentiels à sa mise en œuvre. La « violence à l'égard des femmes » désigne « tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique..., que ce soit dans la vie publique ou privée ». La définition de « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » énoncée à l'alinéa d

de l'article 3 vise à clarifier la nature de la violence en expliquant qu'il s'agit de « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ». Ainsi, la violence visée par la Convention d'Istanbul diffère des autres formes de violence, en ce que le genre de la victime en est la cause principale. C'est la violence commise contre des femmes qui est à la fois la cause et la conséquence de rapports de force inégaux, fondés sur les différences perçues entre femmes et hommes et menant à la subordination des femmes dans la sphère publique et privée.

12. En Espagne, le principal texte législatif dans le domaine de la violence domestique, la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, donne une définition de la violence domestique à l'égard des femmes généralement semblable à celle de l'article 3, alinéa b, de la convention, à la seule différence près qu'elle ne couvre pas la violence économique. Il n'existe aucun texte de loi comparable au niveau central qui définirait, et couvrirait, les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence domestique (c'est-à-dire autres que la violence entre partenaires intimes). Le GREVIO reconnaît toutefois que ces formes de violence sont érigées en infractions pénales, font l'objet de poursuites et, dans une certaine mesure, sont autrement traitées (par exemple, dans le cadre de protocoles destinés aux professionnels de santé en ce qui concerne les mutilations génitales féminines).

13. Résultat du partage des compétences législatives dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, la législation adoptée à l'échelle régionale établit d'autres cadres réglementaires, plus étendus. Le GREVIO note avec satisfaction que 14 des 17 régions autonomes ont adopté une loi qui offre une aide et une protection complètes aux victimes de nombreuses formes de violence à l'égard des femmes, dépassant ainsi l'étroite conceptualisation de la loi centrale, la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. Toutes semblent suivre une approche fondée sur le genre dans la lutte contre les différentes formes de violence à l'égard des femmes, ce dont le GREVIO se félicite.

14. La coexistence d'une définition nationale, qui se limite à la violence entre partenaires intimes dirigée contre les femmes, et de 17 définitions régionales différentes, dont beaucoup étendent de manière significative le champ d'action des organismes officiels, créé une situation où certaines communautés autonomes (mais pas toutes) semblent mieux se conformer à la définition de la violence à l'égard des femmes figurant à l'article 3, alinéa a, de la Convention d'Istanbul. Il est difficile d'évaluer les efforts qui ont été faits après l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul en Espagne pour harmoniser les définitions et les approches entre le gouvernement central et les régions, ainsi qu'entre les différentes régions autonomes, par exemple grâce aux conférences sectorielles (voir le chapitre II). Par conséquent, le GREVIO craint que la panoplie de définitions ne génère une approche fragmentée concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul.

15. De plus, le GREVIO est préoccupé par les récentes tentatives visant à remettre en question la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes en Espagne, et par les tentatives visant à limiter la mise en œuvre de cette approche dans la pratique³. En ratifiant la Convention d'Istanbul, les autorités espagnoles, à tous les niveaux de gouvernement, se sont engagées à mettre en œuvre non seulement ses dispositions individuelles mais aussi ses principes fondamentaux et ses définitions. Elles se sont donc engagées à reconnaître, entre autres, que « toute violence faite à

³ Des documents publics présentent des déclarations et des décisions de responsables politiques locaux et régionaux qui remettent en cause la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes inscrite dans la loi organique 1/2004. Ces responsables semblent privilégier la notion de « violence familiale », qui occulte le rapport de force homme-femme de la violence entre partenaires intimes. Voir, par exemple : www.elmundo.es/espana/2019/11/25/5ddc4dc621efa00e648b4621.html; https://elpais.com/sociedad/2019/11/22/actualidad/1574456273_625239.html; <http://www.rtve.es/noticias/20191125/protesta-mujeres-contravox-durante-acto-del-dia-contraviolencia-genero-ayuntamiento-madrid/1992516.shtml> ; <https://www.voxespana.es/noticias/comunicado-de-vox-sobre-la-mal-llamada-violencia-de-genero-20180717>.

l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée » (article 3, alinéa d) et tout fait de violence à l'égard des femmes sont à la fois une cause et une conséquence de l'inégalité entre les femmes et les hommes, dont la violence entre partenaires intimes est une forme particulièrement frappante. Depuis plus de 15 ans, l'Espagne définit les enjeux prioritaires en la matière en reconnaissant la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes et en luttant contre ses conséquences néfastes sur les victimes. Il est donc d'autant plus important de préserver cet héritage majeur, et il est primordial de se prémunir contre toute tentative de recul en matière de conscience sociale et de soutien aux femmes victimes de violences aux mains de partenaires masculins.

16. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que la législation et les réglementations administratives, y compris les protocoles, à l'échelle nationale et dans toutes les communautés autonomes, soient strictement conformes aux définitions figurant à l'article 3 de la Convention d'Istanbul afin d'harmoniser sa mise en œuvre.

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

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

17. Les autorités espagnoles poursuivent clairement l'objectif politique de parvenir à la pleine égalité entre les femmes et les hommes, en droit et en fait. La Constitution espagnole interdit toute discrimination fondée sur le sexe (article 14). La loi constitutionnelle 3/2007 pour l'égalité effective entre les femmes et les hommes détaille la notion d'égalité entre les femmes et les hommes en définissant des objectifs et des mesures à l'intention des administrations publiques dans un large éventail de domaines, tels que l'éducation, la culture, la santé, l'emploi et les médias. Enfin, grâce à des lois novatrices, dont la loi organique 1/2004 qui présente la violence entre partenaires intimes dirigée contre les femmes comme une question d'égalité avec les hommes, l'Espagne joue un rôle de premier plan dans la lutte contre cette manifestation importante de l'inégalité entre les femmes et les hommes ainsi que la violation des droits humains des femmes.

2. Discrimination intersectionnelle

18. L'article 4, paragraphe 3, de la Convention exige des Parties qu'elles assurent la mise en œuvre des dispositions de la convention sans discrimination aucune. Cet article dresse une liste non exhaustive des motifs de discrimination, fondée sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») et sur la liste figurant dans le Protocole n° 12 à la CEDH⁴. En outre, il mentionne le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié et toute autre situation. Cette obligation procède du constat que la discrimination à l'égard de certains groupes de femmes, par exemple de la part des services répressifs, du système judiciaire ou de prestataires de services, est encore répandue⁵.

19. Le GREVIO se félicite que les autorités espagnoles aient reconnu l'importance d'examiner la situation des femmes exposées, ou risquant d'être exposées, à la discrimination intersectionnelle. L'un des quatre objectifs de la stratégie nationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes (2013-2016) visait spécifiquement à lutter contre ce type de discrimination. Le GREVIO note également avec satisfaction que la protection intégrale, y compris le droit à l'aide juridique et à des avantages socio-économiques, garantie par la loi organique 1/2004 est disponible quel que soit le statut migratoire d'une femme en Espagne, et qu'il est en principe possible pour les femmes migrantes

⁴ Il s'agit des motifs de discrimination suivants : le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

⁵ Voir paragraphes 52-54 du rapport explicatif.

en situation irrégulière en Espagne de déposer une plainte pour violence entre partenaires intimes et de demander une ordonnance de protection⁶.

20. Cependant, les femmes victimes de violences entre partenaires intimes qui se tournent vers les autorités pour demander de l'aide se heurtent à plusieurs difficultés, notamment lorsqu'elles ont subi des formes de violence qui ne sont pas couvertes par la loi organique 1/2004, telles que la violence sexuelle. D'abord et avant tout, le GREVIO constate avec préoccupation que les femmes migrantes représentent près de 33 % de l'ensemble des femmes assassinées par leurs partenaires actuels ou leurs anciens partenaires depuis 2003, bien qu'elles représentent seulement moins de 10 % de la population⁷. Cette situation est d'autant plus préoccupante lorsque l'on sait que les femmes étrangères vont plus facilement demander des mesures de protection à la police ou aux tribunaux que les femmes espagnoles, comme le montrent les données⁸. Cela pose la question de savoir s'il existe un éventuel préjugé institutionnel contre les femmes migrantes victimes, et si certaines des femmes assassinées par leur partenaire auraient pu être sauvées si la réponse institutionnelle avait été plus rapide et adéquate. Des études ont montré que les femmes migrantes victimes de violences entre partenaires intimes, malgré leur grande capacité de résilience, avaient plus de difficultés à exercer leurs droits que les femmes espagnoles et rencontraient des obstacles plus importants en ce qui concerne l'emploi, l'éducation des enfants, les ressources sociales et les avantages économiques⁹. En outre, de nombreuses femmes migrantes ignorent la récente modification de la législation qui permet d'être reconnue victime de violences entre partenaires intimes sans même avoir obtenu d'ordonnance de protection ni de document officiel délivré par le parquet (voir le chapitre VI). De ce fait, les femmes migrantes en situation irrégulière qui craignent de ne pas être crues ou de ne pas être capables de prouver suffisamment les faits de violence ne se tournent pas vers les autorités pour demander de l'aide. Le risque d'expulsion si elles n'obtiennent pas d'ordonnance de protection est simplement trop élevé. Des études ont également identifié les obstacles à la prestation de services que rencontrent les femmes migrantes victimes de violences entre partenaires intimes. Parmi ces obstacles figurent notamment des ressources humaines et financières insuffisantes pour garantir des services adaptés à la situation très spécifique et souvent très complexe des femmes migrantes, des difficultés d'accès pratique – notamment en zone rurale – et un manque d'efficacité, de nombreux professionnels n'étant pas formés à fournir des services aux femmes migrantes et la coordination avec des services plus spécialisés n'étant pas assurée¹⁰.

21. Par ailleurs, de nombreuses femmes migrantes, en particulier les travailleuses temporaires qui récoltent des fruits dans les zones rurales d'Espagne, ainsi que les demandeuses d'asile hébergées dans les centres d'accueil de Ceuta et Melilla, font face à des difficultés spécifiques dans l'accès aux services vitaux, y compris les services sanitaires liés aux expériences de violence sexuelle. La grande vulnérabilité socio-économique de nombreuses employées de maison, dont beaucoup sont en situation irrégulière, les expose à des formes de violence telles que le harcèlement sexuel et la violence sexuelle. Le GREVIO est préoccupé par l'absence d'approches qui permettraient à ces

⁶ La loi organique 4/2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale, a été modifiée par la loi organique 2/2009, permettant à toutes les femmes, y compris les femmes migrantes en situation irrégulière en Espagne, de bénéficier des dispositions de la loi organique 1/2004.

⁷ Selon les données officielles, parmi les 872 femmes tuées par leur partenaire ou ancien partenaire entre 2003 et 2016, 581 étaient espagnoles (69,7 %) tandis que les autres étaient étrangères (30,3 %). Rapport annuel de l'observatoire national des violences faites aux femmes pour l'année 2016 (en espagnol uniquement), publié en 2019 : http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/%20violenciaEnCifras/estudios/colecciones/estudio/Libro27_X_Informe2016.htm%20

⁸ Selon la macro-enquête sur la violence fondée sur le genre lancée en 2019 par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre, 28,6 % de femmes étrangères contre 20 % de femmes espagnoles ont signalé des cas de violence entre partenaires intimes. Voir p. 275, chapitre 22.1.6 des résultats de l'enquête.

⁹ Voir : Maria-Asuncion Martinez-Roman, Carmen Vives-Cases et Carmen Perez-Belda, *Immigrant Women Suffering from IPV in Spain: The Perspectives of Experienced Social Workers*, *Affilia: Journal of Women and Social Work*, 2017, Vol. 32(2) 202-216.

¹⁰ Briones-Vozmediano, E., La Parra, D., & Vives-Cases, C. (2015). *Barriers and facilitators to effective coverage of Intimate Partner Violence services for migrant women in Spain*. *Health Expectations: An International Journal of Public Participation in Health Care & Health Policy*, 18(6), 2994–3006. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1111/hex.12283>

femmes d'exercer leur droit à une vie sans violence.

22. Des inquiétudes ont également été exprimées au sujet des mesures et des programmes actuellement mis en place pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, qui ne tiennent pas suffisamment compte de la situation particulière des femmes handicapées¹¹. Leur handicap semble continuer à faire obstacle au soutien spécialisé apporté en cas d'expériences de violence, y compris le viol. Le manque de formation et de sensibilisation aux dépendances particulières et au lien entre handicap et genre, ainsi que l'absence de protocoles standardisés, semblent susciter des réponses inadéquates de la part des professionnels, y compris des orientations inappropriées (vers des services de soutien aux personnes handicapées plutôt que vers des services spécialistes des victimes de violences). Il existe encore des obstacles physiques à l'accès aux services essentiels, tels que les services répressifs, les bâtiments judiciaires et les refuges pour victimes de violence domestique. À cet égard, le GREVIO salue le plan stratégique 2017-2020, qui vise à garantir que les gardes civils accordent une attention particulière aux personnes rendues vulnérables par certaines circonstances. Dans le cadre de ce plan, il existe des documents faciles à lire, y compris des informations sur le plan personnalisé pour la protection des victimes de violence entre partenaires intimes. De plus, les informations sur les droits des victimes sont disponibles en langue des signes, ainsi qu'en versions sous-titrées et doublées. Cependant, le GREVIO observe qu'il est indispensable de tendre vers des politiques et des approches plus intégrées en matière de violence à l'égard des femmes et des jeunes filles atteintes d'un handicap, y compris un handicap intellectuel et psychosocial. Par conséquent, il note avec satisfaction que le pacte national vise à répondre à certaines des préoccupations ci-dessus et appelle à une mise en œuvre rapide à tous les niveaux de gouvernement. Enfin, le GREVIO se félicite que certaines régions espagnoles aient déjà mis en place des interventions spécifiques pour soutenir les victimes de violence entre partenaires intimes ayant un handicap.¹²

23. Des difficultés similaires existent en ce qui concerne la situation particulière des femmes roms en Espagne. Leur réticence à s'adresser aux services répressifs ou aux services sociaux pour des expériences de violence fondée sur le genre est manifeste, et il est difficile de déterminer si des mesures spécifiques sont prises pour encourager les signalements et instaurer la confiance à l'égard des autorités au sein de ce groupe de population. Malgré des obstacles à l'accès aux services de soins de santé primaires nettement moins importants, les réponses offertes aux femmes roms victimes de violences entre partenaires intimes manquent souvent de sensibilité culturelle et de connaissances précises quant au rôle spécifique des femmes et à leurs contraintes et dépendances au sein des communautés roms¹³. Si le GREVIO se félicite de ce que la stratégie nationale d'intégration des Roms (2012-2020) mentionne précisément la nécessité d'étudier dans quelle mesure les violences entre partenaires intimes touchent les femmes roms et de mettre en œuvre des mesures préventives spécifiques, il est cependant difficile de déterminer si cela a produit des résultats concrets, tels que des signalements de violences domestiques ou sexuelles, ou encore de mariages forcés ou précoces, subis par des femmes roms, ou des données sur l'étendue de ces violences et le processus de demande d'aide. Le GREVIO considère que les études et les données illustrant l'ampleur de toutes les formes de violence à l'égard de ces groupes de femmes devraient permettre d'élaborer des politiques de lutte contre la discrimination intersectionnelle à l'égard des femmes, qui devraient tenir compte des connaissances et de la position des organisations de femmes représentant

¹¹ Voir les Observations finales du Comité des droits des personnes handicapées concernant les deuxième et troisième rapports périodiques de l'Espagne (présentés en un seul document), CRPD/C/ESP/CO/2-3, avril 2019, ainsi que les informations partagées avec le GREVIO pendant la visite d'évaluation et les informations communiquées au GREVIO par la Fondation des femmes du CERMI (FCM), p. 12.

¹² Voir par exemple les « Recommandations relatives aux interventions concernant les femmes ayant une diversité fonctionnelle qui sont victimes de violence » publiées en 2017 et les lignes directrices sur les interventions élaborées par l'institut Emakunde, Pays basque, en collaboration avec les acteurs de la société civile œuvrant dans le domaine des droits des personnes handicapées.

¹³ Carmen Vives-Cases, Isabel Goicolea, Alison Hernandez, Belen Sanz-Barbero, Carmen Davó-Blanes et Daniel La Parra-Casado, 2017, *Priorities and strategies for improving Roma women's access to primary health care services in cases of intimate partner violence*, International Journal for Equity in Health, volume 16, 2017.

leurs intérêts et défendant leurs droits.

24. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles :

- a. **à renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la violence qui affecte les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, y compris les femmes handicapées ou les femmes issues de minorités, comme les femmes roms, les femmes migrantes et les demandeuses d'asile, les femmes LGBTI, les femmes âgées, les femmes qui se livrent à la prostitution et les femmes qui abusent de substances ;**
- b. **à tenir compte de la perspective de ces femmes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, en coopérant étroitement avec les ONG de femmes qui les représentent, et en soutenant et finançant ces ONG ;**
- c. **à sensibiliser les victimes faisant partie de ces groupes de femmes à leurs droits à des services de protection et de soutien ;**
- d. **à développer et améliorer l'accessibilité des services de protection et de soutien pour ces groupes de femmes ; et**
- e. **à soutenir la recherche et à ajouter, dans le cadre de la collecte de données relatives à la violence à l'égard des femmes, des indicateurs concernant spécifiquement les femmes et les filles qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle.**

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

25. L'article 5 de la convention consacre le principe général de la diligence voulue : les Parties sont tenues d'organiser leur réponse à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention de façon à permettre à toutes les autorités compétentes d'agir avec la diligence voulue afin de prévenir, enquêter sur, punir et accorder une réparation pour les actes de violence, et protéger les victimes. Ce principe n'impose pas une obligation de résultat, mais une obligation de moyens. Le non-respect de cette obligation engage la responsabilité de l'État pour un acte qui, autrement, ne serait imputable qu'à un acteur non étatique. Afin de réaliser le plein potentiel des normes de diligence voulue, les institutions publiques devront être capables d'investir de manière proportionnée dans toutes les mesures requises en matière de prévention, d'enquête, de sanction, de réparation et de protection, à commencer par l'obligation de transformer les structures et valeurs patriarcales fondées sur le genre qui perpétuent et enracinent la violence à l'égard des femmes¹⁴.

26. Avec la mise en œuvre de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, l'Espagne reconnaît en droit le principe de la diligence voulue en ce qui concerne la violence entre partenaires intimes, ce dont le GREVIO se félicite. Celui-ci rappelle, toutefois, que cette reconnaissance est moins développée en ce qui concerne les autres formes de violence, notamment la violence sexuelle, mais aussi la stérilisation et l'avortement forcés, le harcèlement sexuel, les mariages forcés et les mutilations génitales féminines. La principale réponse à ces formes de violence à l'égard des femmes repose sur le droit pénal et s'intéresse beaucoup moins à la nécessité de prendre des mesures de prévention, de protection et de réparation.

27. Le GREVIO salue le fait que de nombreux agents publics, notamment les membres des services répressifs, les juges et d'autres parties prenantes rencontrés pendant la visite d'évaluation, aient pleinement conscience des implications du principe de la diligence voulue. Cependant, il constate avec préoccupation que l'application concrète du principe de diligence voulue est beaucoup

¹⁴ « Le critère de la diligence due en tant que moyen de mettre un terme à la violence contre les femmes », Rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, E/CN.4/2006/61, janvier 2006.

moins notable. Comme le montre le présent rapport, des difficultés persistent dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. Les autorités espagnoles n'ont pas fourni de données ni d'autres informations sur le nombre de résolutions administratives ou d'affaires judiciaires contre des agents publics n'ayant pas pris de mesures préventives ou protectives conformément à cette loi. Ainsi, il semblerait que les agents publics soient rarement tenus pour responsables en cas de non-respect de leur obligation de diligence voulue. Ce problème est particulièrement grave dans le contexte de droits de garde et de visite ayant été accordés à des pères abusifs et d'ordonnances de protection n'ayant pas été émises, et se solde bien souvent par une issue fatale.

28. Le GREVIO note avec une vive inquiétude que certaines affaires très médiatisées, comme l'affaire Ángela González Carreño, incarnent l'échec des autorités espagnoles à entendre les préoccupations des femmes victimes de violences entre partenaires intimes et de leurs enfants quant à leur sécurité, et illustrent l'absence de mesures réelles et efficaces pour porter plainte ou demander réparation¹⁵. Il est urgent de tirer les leçons de toutes ces affaires et de prendre des mesures visant à prévenir ces défaillances de l'État, notamment en réduisant les préjugés institutionnels liés au genre ainsi que le regard discriminatoire et stéréotypé qui considère comme manipulatrices ou non crédibles les femmes qui signalent toute forme de violence à l'égard des femmes¹⁶.

29. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à garantir l'application effective de l'obligation de diligence voulue afin de prévenir toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, d'enquêter sur ces actes, de les punir et d'accorder une réparation aux victimes, avec diligence et sans discrimination motivée par des considérations énumérées à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul.

¹⁵ Voir l'affaire Ángela González Carreño, Cour suprême d'Espagne, décision 1263/2018, portée devant le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui a constaté une violation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. En l'espèce, le tribunal avait en effet accordé un droit de visite sans surveillance au père violent avec ses deux filles sans prendre suffisamment en considération le contexte de violence domestique. À la suite des constatations adoptées par le Comité (CEDAW/C/58/D/47/2012), les autorités n'ont entrepris aucune démarche pour reconnaître leur inaction dans l'affaire. C'est seulement après la décision de la Cour suprême que des mesures de réparation ont été prises. Voir également l'affaire Itziar Pratz.

¹⁶ Voir également les préoccupations exprimées dans son rapport sur l'Espagne par le Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique, 17 juin 2015, A/HRC/29/Add.3, paragraphe 72.

II. Politiques intégrées et collecte de données

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

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

31. En Espagne, le cadre central dans le domaine de la violence à l'égard des femmes est fourni par la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, qui est complétée par le pacte national contre la violence fondée sur le genre. Adopté plus récemment, en septembre 2017, ce pacte reflète un vaste accord politique visant à mieux protéger les femmes de la violence et à adopter une définition plus large de la violence à l'égard des femmes. Il comprend les mesures énumérées dans deux rapports adoptés par le Congrès espagnol, qui procèdent d'une analyse approfondie de la réponse espagnole à la violence contre les femmes en vue d'évoluer vers une approche plus globale de toutes les formes de violence sur la base de la Convention d'Istanbul. Par conséquent, certaines des mesures concernent le viol et l'agression sexuelle ainsi que d'autres formes de violence subies par les femmes, en plus des violences entre partenaires intimes (voir ci-dessus). Sa mise en œuvre commence à prendre forme, et les ministères centraux et les administrations régionales progressent en ce sens. En outre, le GREVIO note avec satisfaction que le ministère des Affaires étrangères encourage les services diplomatiques espagnols à soutenir les femmes espagnoles victimes de violences à l'étranger.

32. Plus de 15 ans après l'adoption de la loi organique 1/2004, le GREVIO note avec satisfaction que les violences entre partenaires intimes constituent une forme de violence à l'égard des femmes traitée dans le cadre d'une approche globale et coordonnée, nécessitant de prendre des mesures de grande envergure dans le domaine de la prévention, de la protection et des poursuites et d'agir sur la base d'une coopération interinstitutionnelle. La loi intègre pleinement une approche centrée sur la victime et tient compte de la dimension de genre des violences entre partenaires intimes. En tant que cadre central, elle est donc pleinement conforme à la Convention d'Istanbul.

33. En Espagne, les compétences en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes sont toutefois partagées entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux/locaux. En conséquence de la grande autonomie régionale, ce cadre central est complété par une série de lois, de programmes et de mesures de dimension régionale, qui diffèrent grandement dans leur approche, leur champ d'application et le niveau de financement. Le GREVIO reconnaît que ces politiques décentralisées permettent de prendre en considération les particularités et les besoins des régions autonomes, mais souligne la nécessité de garantir l'application homogène des normes de la convention dans tout le pays. Au cours de l'évaluation, le GREVIO a visité quatre régions espagnoles¹⁷, et n'a pas été en mesure d'évaluer la qualité de la mise en œuvre des lois/politiques centrales et régionales dans les 17 régions autonomes de manière globale. Il semble toutefois que, dans certaines régions, l'approche globale de la prévention, de la protection et des poursuites définie dans la loi organique 1/2004 soit ainsi appliquée à un vaste éventail de faits de violence, tandis que dans d'autres régions, elle se limite à la violence entre partenaires intimes. Si le GREVIO salue les différents mécanismes établis pour garantir la coordination et la coopération entre le gouvernement central et les régions autonomes ainsi qu'entre les régions, il s'inquiète cependant du fait que la législation et les approches régionales ne semblent conformes ni au cadre central, à savoir la loi organique 1/2004, ni aux normes de la Convention d'Istanbul, mais semblent représenter un mélange des deux.

¹⁷ Ces régions sont les suivantes : Madrid, Provinces basques, Andalousie et Castille-La Manche.

34. Compte tenu des différences d'approches entre les différentes régions autonomes, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'Espagne propose une réponse globale à toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Des ONG et des organisations de femmes spécialisées ont fait part au GREVIO de leur crainte que des politiques et des réglementations régionales différentes ne donnent lieu à des pratiques institutionnelles divergentes, qui ne garantissent pas systématiquement, pour toutes les formes de violence, l'approche interinstitutionnelle et centrée sur la victime qui est exigée par la convention¹⁸. En plus de mettre en évidence les faiblesses dans les fonctions de suivi et d'évaluation de l'organe national de coordination¹⁹ et de soulever un problème de discrimination potentiel²⁰, cette disparité nécessite, selon le GREVIO, de renforcer les mécanismes de coopération et d'échange entre le gouvernement national et les gouvernements régionaux/locaux, et d'inscrire ces mécanismes dans les structures ou les méthodes de travail de l'organe de coordination. En outre, ces mécanismes devraient offrir la possibilité d'examiner les enseignements tirés et d'échanger les meilleures pratiques adoptées au niveau régional/local, et permettre la participation d'ONG de femmes et d'experts indépendants. Le GREVIO souligne également la nécessité d'intégrer les mesures de prévention, de protection et de poursuite relatives à la violence à l'égard des femmes dans des stratégies et des politiques plus larges qui ciblent des communautés ou des groupes de personnes particuliers, telles que des stratégies relatives à l'intégration sociale des Roms²¹.

35. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles, à tous les niveaux du gouvernement, en particulier au niveau régional, à veiller à ce que la législation et les réglementations administratives soient pleinement conformes aux principes de la Convention d'Istanbul, et à garantir, à l'échelle du pays, un ensemble de politiques effectives, globales et coordonnées visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. À cette fin, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles :

- a. **à procéder à des analyses comparatives indépendantes de la législation et des politiques régionales existantes en matière de violence à l'égard des femmes, en mettant l'accent sur l'identification de pratiques prometteuses pouvant être recommandées dans toute l'Espagne, et à promouvoir ces mesures à l'échelle nationale et régionale ;**
- b. **à concevoir et mettre en œuvre des politiques globales visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, notamment la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, le mariage forcé, la stérilisation et l'avortement forcés, ainsi que les crimes contre les femmes commis au nom du prétendu « honneur ».**

B. Ressources financières (article 8)

36. En Espagne, les activités de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes sont financées par des fonds publics au niveau national et au niveau régional. Les mesures d'austérité avaient entraîné d'importantes réductions du budget et des services consacrés aux victimes de violence à l'égard des femmes ; le GREVIO se réjouit donc de la récente augmentation massive des fonds dans ce domaine²². Cette augmentation indique la volonté de prévenir et combattre la violence et d'en faire une priorité politique. En ce qui concerne l'administration publique générale, les services

¹⁸ Informations obtenues lors de la visite d'évaluation en Espagne.

¹⁹ Voir les considérations développées ci-après dans le présent rapport eu égard aux fonctions d'évaluation de l'organe national de coordination.

²⁰ Conformément à la Constitution espagnole, l'État central jouit d'une compétence exclusive en ce qui concerne la réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et l'exécution de leurs devoirs constitutionnels (article 149.1.1 CE).

²¹ La Stratégie nationale 2012-2020 pour l'intégration sociale des Roms ne prévoit aucune mesure abordant l'exposition des femmes roms à la violence.

²² Rapport soumis au GREVIO par les autorités espagnoles, p. 8.

ministériels ont alloué la somme de 340 millions d'euros en 2017, principalement pour des activités de sensibilisation, des travaux de recherche, des campagnes de prévention et la permanence téléphonique 016. Le GREVIO se félicite que la loi budgétaire de 2018 prévoit une enveloppe de 200 millions d'euros supplémentaires pour financer les mesures à prendre au titre du pacte national contre la violence fondée sur le genre.

37. En ce qui concerne le financement au niveau régional, des fonds sont transférés chaque année du niveau central vers les communautés autonomes afin de garantir la prestation de services en vertu de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. À cette fin, 6 millions d'euros ont été transférés en 2016 pour financer des services d'assistance sociale, l'élaboration de plans personnalisés destinés aux victimes de violence domestique ainsi que la mise en œuvre de la proposition commune pour l'amélioration de la coordination institutionnelle. En 2017, cette somme a été portée à 10 millions d'euros, dont 2 millions d'euros spécialement consacrés au soutien des victimes de violence sexuelle, ce dont le GREVIO se félicite.

38. Le GREVIO prend note avec satisfaction des informations précédentes concernant le niveau de dépenses global du gouvernement. Cependant, il est difficile de déterminer si les fonds transférés aux communautés autonomes sont utilisés pour garantir une mise en œuvre plus homogène de la Convention d'Istanbul dans les régions (par exemple, en définissant des priorités ou en indiquant les actions urgentes) et comment la transparence de leur utilisation est garantie. L'allocation de fonds joue un rôle décisif dans l'accès équitable aux services pour toutes les femmes victimes de toutes les formes de violence. Il convient d'agir pour combler les lacunes qui existent en matière de prestation de services dans de nombreuses régions d'Espagne (voir le chapitre IV Protection et soutien) ; à cette fin, il importe de pouvoir s'assurer du bon usage des fonds publics, d'autant plus maintenant que des fonds supplémentaires ont été débloqués pour mettre en œuvre le pacte national. À cet égard, le GREVIO se préoccupe de certains exemples d'utilisation de ces fonds supplémentaires pour des projets et des activités ne faisant pas partie des domaines prioritaires²³. Rappelant et saluant le fait que le pacte national illustre un consensus national sur la future stratégie de lutte contre la violence à l'égard des femmes, le GREVIO considère que le pacte devrait orienter les décisions de financement à tous les niveaux, y compris les niveaux régional et local. Ces décisions devraient également tenir compte des conclusions formulées dans le présent rapport afin de garantir une hiérarchisation adéquate. Ainsi, afin de garantir la prise en considération des besoins spécifiques des populations régionales (et de respecter l'autonomie régionale), mais aussi d'éviter que l'utilisation des fonds ne soit entièrement laissée à la discrétion des autorités régionales (par exemple, la répartition homogène de services de protection étant une priorité, le financement destiné à ces services de protection ne peut être utilisé à des fins de sensibilisation), il convient d'utiliser les mécanismes de coopération entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux pour définir les priorités d'action au niveau régional, dans les limites prévues par le pacte national et ses objectifs.

39. Un autre problème qui se pose est le financement des services de soutien spécialisés par le biais de la passation de marchés publics. Le GREVIO observe que ces procédures tendent à favoriser le moins-disant, ce qui entraîne parfois l'attribution de contrats à des sociétés privées qui ne sont pas spécialisées dans les services de soutien aux victimes de violences. Malgré les efforts déployés pour garantir des niveaux suffisants de spécialisation au sein du personnel, le GREVIO a été informé de préoccupations quant à la détérioration des conditions de travail dans les services de soutien gérés par des sociétés privées. Dans certaines régions, on a résolu ce problème en déléguant la prestation de services à des entités à but non lucratif (Provinces basques), initiative que le GREVIO salue. Néanmoins, des représentants de la société civile opérant dans d'autres régions du pays ont communiqué au GREVIO des informations plus inquiétantes sur la précarité de leurs conditions de travail et de financement²⁴. Afin de résoudre ce problème, une réforme du droit des marchés publics

²³ Informations partagées avec le GREVIO lors de sa visite d'évaluation en Espagne.

²⁴ Informations obtenues lors de la visite d'évaluation en Espagne.

permet désormais d'exiger des soumissionnaires qu'ils inscrivent la prestation de leurs services dans une dimension de genre. Cependant, cette réforme n'est pas encore pleinement mise en œuvre. Le GREVIO souligne la nécessité de s'assurer que tous les prestataires de services à l'intention des victimes de violence à l'égard des femmes agissent selon les normes essentielles minimum qui ont été élaborées et affinées par le mouvement des femmes et examinées en détail dans des publications du Conseil de l'Europe²⁵. En outre, le GREVIO rappelle qu'un soutien optimal aux victimes et une assistance adaptée à leurs besoins précis sont mieux assurés par un personnel spécialisé, expérimenté et qui maîtrise le sujet de la violence fondée sur le genre (voir ci-après).

40. À cet égard, le GREVIO note que la passation de marchés publics d'un montant égal ou supérieur à 139 000 euros est réglementée par la loi 9/2017 relative aux contrats du secteur public, qui transpose dans le droit espagnol les directives européennes 2014/23/UE et 2014/24/UE. Pour certains contrats spécifiques relatifs à la fourniture de services aux victimes de violences entre partenaires intimes, il est possible d'établir des critères autres que financiers. Le GREVIO se félicite que certaines régions espagnoles aient adopté la pratique de privilégier l'expérience technique et professionnel du soumissionnaire et d'attribuer à l'offre financière uniquement 30 % de la note. Il serait important de garantir de telles pratiques dans toutes les régions du pays afin de veiller à ce que les règles nationales relatives à la passation de marchés publics ne favorisent pas uniquement le moins-disant pour la prestation de services de soutien aux femmes victimes de violences, mais garantissent aussi la continuité d'une expertise spécialisée de haute qualité sur la base de conditions acceptables pour le personnel.

41. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles, à tous les niveaux de gouvernement, en particulier au niveau régional et local :

- a. **à mettre en place des mesures d'incitation ou à encourager de quelque autre manière tous les acteurs pertinents à privilégier l'expérience professionnelle et technique dans les procédures de passation de marchés relatives aux services destinés aux victimes des différentes formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul ;**
- b. **à étudier les moyens d'accroître la responsabilité des autorités régionales dans le cadre de l'utilisation des fonds transférés à partir du niveau central ;**
- c. **à veiller à ce que les priorités d'action au niveau régional soient conformes aux mesures définies dans le pacte national et aux principes de la Convention d'Istanbul, afin de combler les lacunes en matière de prestation de services et dans la mise en œuvre globale des dispositions de la Convention d'Istanbul.**

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

42. Le mouvement féministe et de défense des droits des femmes, très actif en Espagne, joue un rôle important dans la fixation des objectifs en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes, par exemple, et contribue à soutenir les femmes victimes dans tout le pays. Il existe de nombreuses ONG militantes, qui portent souvent une attention particulière aux groupes de femmes exposées à de multiples formes de discrimination, comme les femmes handicapées, les femmes vivant en zone rurale ou les femmes migrantes. Leur expertise spécifique et leur connaissance approfondie des problèmes rencontrés par les personnes qui viennent les voir, notamment lorsqu'elles cherchent un soutien en cas d'expériences de violence fondée sur le genre, offrent un vaste potentiel d'amélioration des réponses à apporter à cette forme de violence afin qu'elles tiennent compte des besoins de toutes les femmes en Espagne. Ce potentiel doit être exploité au niveau national, régional et local dans le

²⁵ L. Kelly et L. Dubois, *Combating Violence against Women: Minimum Standards for Support Services*, Conseil de l'Europe, 2008, et *Assurer la collecte de données et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : article 11 de la Convention d'Istanbul*, Conseil de l'Europe, 2016.

cadre de la conception et de la mise en œuvre de politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

43. En plus de leurs activités militantes, plusieurs organisations de femmes, petites et grandes, offrent des services de soutien spécialisé aux victimes de violence domestique, de viol, de harcèlement sexuel, de harcèlement et, dans une moindre mesure, de mutilations génitales féminines et de mariage forcé. Au fil des ans, elles ont accumulé une solide expérience, fermement enracinée dans des principes féministes et centrés sur la victime.

44. Toutefois, le GREVIO observe avec préoccupation que les ONG de femmes en Espagne estiment que leur capacité à mieux protéger les femmes de la violence est limitée en raison des procédures d'appels d'offres et d'une participation moindre dans les processus politiques²⁶. Les procédures d'appel d'offres annuelles qui mettent en concurrence de petites ONG de femmes avec des organisations à but lucratif, qui les surpassent en termes de taille et de capacité, ne sont pas de nature à garantir le maintien et le développement de leur expertise spécifique (voir ci-dessus).

45. Si le GREVIO reconnaît le pouvoir discrétionnaire accordé par la Convention d'Istanbul aux États parties d'organiser la prestation de services de soutien aux victimes de violences, il rappelle cependant que l'article 9 exige de reconnaître, d'encourager et de soutenir le travail des ONG compétentes dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Cela suppose l'établissement d'une coopération efficace avec ces organisations. L'externalisation de la prestation de services doit donc garantir l'indépendance des ONG de femmes dans le cadre de la fourniture/gestion de services comme le conseil, l'hébergement en refuge et les activités de défense des droits, de façon à créer un environnement favorable. Le financement par projet, qui ne couvre pas tous les coûts de fonctionnement, et les procédures d'appel d'offres annuelles, qui demandent aux ONG de réduire toujours un peu plus leurs prix, ne créent pas le type de cadre permettant de garantir la continuité de services de qualité.

46. Par ailleurs, la nécessité de concevoir des politiques et une prestation de services plus globales pour les formes de violence qui ne sont pas encore suffisamment couvertes en Espagne, en particulier la violence sexuelle, les mariages forcés et les mutilations génitales féminines (voir le chapitre IV, section G), suppose la participation de toute la société, y compris des ONG de femmes spécialisées. Il est essentiel pour les ONG locales et communautaires, notamment celles qui représentent les femmes migrantes, les femmes handicapées et d'autres groupes de femmes spécifiques, de participer à la conception et à la mise en œuvre des mesures de lutte contre toutes les formes de violence, à tous les niveaux territoriaux. Par exemple, les ONG communautaires ont un rôle crucial à jouer dans la prévention des formes de violence telles que les mariages forcés et les mutilations génitales féminines. Aujourd'hui, beaucoup de ces ONG et d'autres ne disposent pas de fonds suffisants, ce qui les empêche d'étendre leurs services et menace leur durabilité. Afin d'adopter une approche globale en matière de prévention et de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, sur la base de la coopération avec des ONG spécialisées, il faudra donc évaluer les flux de financement disponibles et les niveaux de financement globaux des ONG. L'objectif doit être de mobiliser un grand nombre d'ONG en tant que partenaires afin de répondre aux besoins des femmes victimes de violences qui ne sont pas satisfaits actuellement. D'où la nécessité de systèmes et de niveaux de financement adéquats qui assurent la continuité et la qualité des services dans toute l'Espagne, conformément aux principes relatifs à la prestation de services définis à l'article 18, paragraphe 3, de la Convention et aux normes minimum comme la nécessité de respecter la confidentialité et l'autonomie des victimes²⁷.

²⁶ Informations obtenues lors de la visite d'évaluation en Espagne.

²⁷ Voir note de bas de page 24.

47. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles :

- a. **à mettre en place des systèmes de financement et à garantir des niveaux de financement qui permettent aux ONG de femmes spécialisées de jouer un rôle actif dans la prestation de services de soutien aux femmes victimes de toutes les formes de violences, dans toutes les régions d'Espagne ;**
- b. **à établir ou renforcer à tous les niveaux territoriaux, en particulier aux niveaux local et régional, la reconnaissance de l'expertise des organisations féminines indépendantes, y compris les ONG locales et communautaires et de celles qui représentent des groupes de femmes spécifiques comme les femmes migrantes, les femmes handicapées, les femmes vivant en zone rurale et les femmes roms, afin d'intégrer leurs avis et leurs expériences dans la conception des politiques et mesures visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment celles qui sont actuellement moins traitées actuellement.**

D. Organe de coordination (article 10)

48. En Espagne, la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre prévoit la création de deux grands organes administratifs : la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre et l'observatoire national des violences faites aux femmes, qui sont tous deux désormais rattachés au ministère de la Présidence, des Relations avec le Parlement et de l'Égalité.

49. La délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre est l'organe gouvernemental national chargé de coordonner et de mettre en œuvre les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes. Elle doit, entre autres, organiser des campagnes de prévention et d'information, promouvoir la coordination et la collaboration entre les services compétents et avec les communautés autonomes et les organisations de la société civile, préparer et diffuser des rapports, des études et des recherches, et instaurer et mettre à jour un système pour la collecte, l'analyse et la publication de données sur la violence à l'égard des femmes. L'observatoire national des violences faites aux femmes est un organisme spécialisé réunissant des administrations nationales, régionales et locales ainsi que des organisations de la société civile²⁸. Il est principalement chargé de gérer la collaboration institutionnelle, de collecter des données, d'évaluer l'impact des politiques et des mesures, et d'élaborer des rapports et des études ainsi que des propositions d'action visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes

50. La coordination et la mise en œuvre de politiques nationales contre la violence à l'égard des femmes sont approfondies dans le cadre des conférences sectorielles sur l'égalité. Organisées par le ministère de l'Égalité, ces conférences ont lieu deux ou trois fois par an et rassemblent des représentants de l'administration publique générale ainsi que leurs homologues des communautés autonomes, dans le but de garantir une coordination politique entre tous les niveaux et sur l'ensemble du territoire. Le comité interministériel de l'égalité entre hommes et femmes est un organisme qui garantit la coopération entre les différents ministères au niveau du gouvernement central.

51. Constatant l'importance de la coordination dans un pays comme l'Espagne, caractérisé par de hauts niveaux d'autonomie à l'échelle régionale et locale²⁹, le GREVIO salue les mesures susmentionnées visant à garantir la coordination. Il note avec une satisfaction toute particulière qu'au

²⁸ Plus précisément, l'observatoire se compose de représentants de l'administration publique générale, des communautés autonomes, de la Fédération espagnole des autorités municipales et provinciales, du parquet, du Conseil général du pouvoir judiciaire et d'organisations de la société civile, ainsi que d'experts dans le domaine de la violence fondée sur le genre.

²⁹ Le cadre institutionnel de la lutte contre la violence à l'égard des femmes à l'échelle régionale et locale est examiné plus haut dans ce rapport, en lien avec l'analyse des mesures prises en Espagne pour garantir des politiques globales et coordonnées, conformes aux normes de l'article 7 de la Convention.

fil du temps le mandat de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre coïncide mieux avec le champ d'application de la Convention d'Istanbul et couvre maintenant toutes les formes de violence à l'égard des femmes. En outre, le GREVIO se félicite que cette délégation dispose d'un budget annuel séparé de près de 32 millions d'euros (montant pour 2017) et de 39 employés, bien qu'il semble malheureusement que tous les postes ne soient pas pourvus.

52. Néanmoins, comme il ressort de l'évaluation du GREVIO, de grandes variations régionales subsistent dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Toutes les régions n'offrent pas des niveaux de protection et de soutien comparables pour les différentes formes de violence fondée sur le genre dont les femmes peuvent être victimes. De plus, faute d'une évaluation complète de la législation et de la pratique au niveau régional, on ne connaît pas toute l'ampleur des différences régionales en ce qui concerne le traitement des victimes de viol, de harcèlement sexuel, de mariage forcé, de mutilations génitales féminines et de violences domestiques par les services répressifs, les services sociaux et les services de soutien spécialisés.

53. En vue de garantir une mise en œuvre plus homogène de la Convention d'Istanbul dans toutes les régions, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles :

- a. à renforcer la coordination entre les structures gouvernementales nationales et décentralisées et à améliorer la capacité de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre à garantir l'élaboration de cadres politiques et législatifs nationaux et régionaux permettant de se conformer pleinement à la Convention d'Istanbul ;**
- b. à prendre des mesures afin de suivre et d'évaluer de manière efficace les lois et les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes au niveau régional, et ainsi d'identifier et de combler les lacunes dans la prévention de la violence, la protection des victimes et la poursuite des auteurs d'infraction ;**
- c. à veiller à ce que le suivi et l'évaluation des politiques, à la fois au niveau national et régional, reposent sur des indicateurs prédéfinis établis pour mesurer les résultats.**

E. Collecte des données et recherche (article 11)

54. Prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, exige que les politiques reposent sur des données probantes. À cet égard, la collecte systématique de données comparables auprès de toutes les sources administratives concernées est indispensable, tout comme des informations sur l'étendue de toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

1. Collecte de données administratives

55. Une grande quantité de données statistiques sont collectées en Espagne. La plupart sont centralisées par l'intermédiaire de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre, dans le but de documenter la conception ou l'ajustement des politiques et mesures dans ce domaine. Cette entité assure également, à l'aide de bulletins statistiques mensuels et annuels, la publication de données sur des éléments importants, tels que le nombre de femmes assassinées par leur partenaire actuel ou leur ancien partenaire, le respect des ordonnances de protection, le nombre d'appels reçus par la permanence téléphonique, le nombre de bénéficiaires de l'aide financière au titre de la loi organique 1/2004, et bien plus encore³⁰.

56. Le GREVIO félicite les autorités espagnoles pour le rôle important que joue la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre dans la collecte et la publication rapide d'informations statistiques pertinentes, qui garantissent une transparence maximale ; le GREVIO

³⁰ Les informations décrites sont disponibles sur le site : <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/home.html>

salue aussi le fait que les autorités reconnaissent de manière générale l'importance des données pour l'élaboration de politiques et de lois visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Cependant, le GREVIO observe que le système conçu à ce jour se limite aux données sur la violence entre partenaires intimes, compte tenu de son lien étroit avec le suivi de la mise en œuvre de la loi organique 1/2004, et ne couvre pas les données concernant les autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Le GREVIO constate également que les données relatives aux enquêtes et aux condamnations ne sont pas exploitées par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre mais sont collectées séparément, principalement pour l'usage interne du Conseil général du pouvoir judiciaire et du ministère de l'Intérieur.

57. Gardant à l'esprit la nécessité de collecter des données sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que les efforts déployés par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre pour collecter et publier des données s'étendent à toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, en particulier la violence sexuelle, les mariages forcés et les mutilations génitales féminines.

a. Services répressifs et justice pénale

58. Le ministère de l'Intérieur rassemble et publie des données mensuelles sur le nombre d'affaires de violence entre partenaires intimes dirigée contre des femmes, enregistrées par les services répressifs et d'autres institutions publiques dans le système de suivi intégré relatif aux affaires de violence fondée sur le genre (VioGen)³¹. Une fois saisies, ces affaires sont classées selon le niveau de risque évalué par les outils standardisés d'évaluation du risque (c'est-à-dire l'évaluation des risques par les forces de police (VPR) et l'évaluation de l'évolution du risque par les forces de police (VPER)) et sont ventilées en fonction de leur localisation géographique. En Espagne, la Police nationale collecte également des données concernant les infractions sur la base de déclarations, de notes d'information, de procès-verbaux et de rapports déposés auprès des bureaux chargés de recueillir les plaintes des citoyens et de les aider, auprès des unités destinées aux femmes et à la famille ou auprès des services d'aide aux familles, selon le cas. Toutes les informations sont centralisées, traitées par le service statistique de la Police nationale et ventilées selon le sexe, l'âge, le type d'infraction, la relation avec la victime, la ville et la province, ainsi que d'autres caractéristiques importantes. Les données collectées par la Garde civile sont ventilées de la même manière. Cependant, ces données ne sont pas systématiquement rendues publiques.

59. Le Conseil général du pouvoir judiciaire (Consejo General del Poder Judicial, ci-après CGPJ) collecte des données sur les affaires de violence entre partenaires intimes à tous les stades de la procédure devant les tribunaux pénaux ordinaires et les tribunaux spécialisés dans la violence à l'égard des femmes (pour plus de précisions, voir le chapitre VI). La plupart de ces données sont régulièrement publiées dans des bulletins spécifiques, y compris le nombre d'accusations portées et retirées, le nombre d'ordonnances de protection demandées, accordées et refusées, le type de procédures engagées et leur résultat³². La plupart des données sont ventilées en fonction de l'âge, du sexe, de la relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, et du type de violence conjugale (y compris la violence physique, psychologique, sexuelle et liée à l'honneur), ainsi qu'en fonction de la localisation géographique (c'est-à-dire de la communauté autonome), ce dont le GREVIO se félicite.

60. Le CGPJ collecte également des données sur le nombre d'affaires civiles portées devant les

³¹ Les rapports statistiques mensuels décrits sont disponibles sur le site : <http://www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/estadisticas>

³² Voir, par exemple, le rapport annuel (2018) établi par le Conseil général du pouvoir judiciaire et consacré à la violence fondée sur le genre (en espagnol) : <http://www.poderjudicial.es/stfls/ESTADISTICA/DOCUMENTOSCGPJ/Violencia%20sobre%20la%20mujer%20%20Informe%20Anual%20de%202018.pdf>

tribunaux spécialisés dans la violence à l'égard des femmes, y compris en ce qui concerne le divorce, la garde des enfants et les droits de visite³³. Cependant, la portée de ces données est limitée car elles ne donnent aucune information sur l'issue des procédures ni sur la façon dont ces procédures ont tenu compte des antécédents de violence domestique.

61. La collecte de données relatives à des formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence entre partenaires intimes, notamment le viol et la violence sexuelle, est beaucoup moins développée. En effet, les seules données publiques sur la violence sexuelle concernent le nombre d'atteintes à la liberté sexuelle, y compris le viol et d'autres infractions à caractère sexuel enregistrées par les services répressifs³⁴. Le GREVIO s'inquiète du fait que ces données ne soient pas ventilées selon l'âge, le sexe et la relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, et qu'elles n'indiquent pas le nombre de plaintes déposées et de procédures pénales engagées³⁵.

62. Les données sur la violence liée à l'honneur sont tout aussi rares et semblent être collectées uniquement en cas de violence entre partenaires intimes. Le GREVIO salue donc l'intention déclarée du pacte national d'instaurer l'obligation juridique de collecter des données statistiques sur les formes de violence autres que la violence entre partenaires intimes et de parvenir à un accord avec la commission nationale des statistiques judiciaires visant à modifier en conséquence les bulletins statistiques existants (mesures n° 167 et n° 180).

63. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à mettre en œuvre rapidement les mesures n° 167 et n° 180 du pacte national contre la violence fondée sur le genre, telles qu'elles ont été adoptées par le Congrès des députés, afin de garantir une collecte complète de données ventilées concernant toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. De plus, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures pour collecter des données, sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à tous les stades du processus de justice pénale (du signalement, à l'enquête jusqu'à l'ouverture de la procédure pénale et ses résultats), ventilées par sexe, âge, type de violence ainsi que par la relation de l'auteur à la victime. Le GREVIO encourage vivement également les autorités espagnoles à étendre la collecte de données effectuée par le CGPJ aux décisions portant sur le divorce et la garde des enfants, afin d'évaluer la façon dont les tribunaux espagnols assurent la sécurité des femmes et des enfants affectés par la violence domestique dans ce contexte.

b. Secteur de la santé

64. La commission contre la violence fondée sur le genre du conseil interterritorial du système national de santé publie chaque année un rapport sur la violence fondée sur le genre. Ce rapport présente des données relatives aux affaires de violence fondée sur le genre identifiées et enregistrées dans le système national de santé, qu'il s'agisse du système de soins de santé primaires, des services de soins hospitaliers ou des services d'urgence, par le biais de rapports faisant état de blessures ou de dossiers cliniques. Il fournit des données sur le nombre d'affaires, le type d'abus (physique, sexuel, psychologique), la durée de l'abus, la relation entre la victime et l'auteur de l'infraction, l'âge de la victime, la nationalité de la victime, la situation professionnelle de la victime et le nombre de victimes enceintes.

³³ Ibid., p. 13.

³⁴ Voir, par exemple, le dernier rapport annuel du ministère de l'Intérieur pour l'année 2018 : <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a>

³⁵ Amnesty International (2018), « Maintenant tu dois me croire. » Un système qui remet en cause les victimes et ne les protège pas (en espagnol), p. 19 : <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000030392/object/39260/raw>

65. Si le GREVIO salue cette initiative visant à rassembler les informations relatives aux affaires de violence fondée sur le genre enregistrées dans le système national de santé, plusieurs questions se posent cependant quant à la collecte des données. Il semble que la collecte ne soit pas suffisamment systématique et que les données ne soient pas toujours comparables, comme l'indiquent les rapports annuels, qui signalent le manque de données transmises par les communautés autonomes sur certains indicateurs, des indicateurs non renseignés dans certains dossiers médicaux ou rapports faisant état de blessures, ou des différences entre les systèmes d'information des communautés autonomes. En outre, il n'existe pas de données ventilées sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la convention.

66. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à prendre des mesures pour améliorer la collecte systématique de données comparables par le secteur de la santé dans tout le pays, sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul.

2. Enquêtes basées sur la population

67. Plusieurs enquêtes basées sur la population sont menées en Espagne sur l'étendue des différentes formes de violence à l'égard des femmes et les attitudes face à cette violence. Par exemple, la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre a mené l'« enquête sur les perceptions sociales de la violence fondée sur le genre » (2014), l'« enquête sur les perceptions sociales de la violence fondée sur le genre chez les adolescents et les jeunes » (2014) et l'« enquête sur la perception sociale de la violence sexuelle ». (2018).

68. De plus, tous les quatre ans, la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre réalise une macro-enquête sur la violence à l'égard des femmes. La dernière enquête a été publiée en septembre 2020 sur la base d'un échantillon de 9 568 femmes âgées de 16 ans ou plus, représentant la population féminine résidant en Espagne. Le questionnaire distingue différents types de violence : la violence entre partenaires intimes (y compris la violence physique, sexuelle, psychologique et économique), la violence physique et sexuelle qui n'est pas perpétrée par un partenaire, le harcèlement sexuel et le harcèlement. Pour toutes les formes de violence, l'enquête examine l'importance de cette violence tout au long de la vie ainsi que sur les quatre dernières années et les 12 derniers mois. En ce qui concerne la violence entre partenaires intimes, les questions abordent les conséquences physiques, psychologiques et professionnelles de la violence, la situation des enfants témoins de violences, le fait que les victimes aient déposé une plainte ou non, qu'elles aient reçu un soutien quelconque et en aient été satisfaites, qu'elles aient parlé de la violence dans leur entourage, et qu'elles aient mis fin à une relation en raison de la violence. En ce qui concerne la violence qui n'est pas perpétrée par un partenaire, les questions examinent l'importance de cette violence au cours de l'enfance, le sexe de l'auteur de l'infraction, la fréquence de la violence, le lieu, les conséquences physiques, psychologiques et professionnelles de la violence, le fait que les victimes aient déposé plainte ou non, qu'elles aient reçu un soutien quelconque et en aient été satisfaites. Enfin, l'enquête donne un aperçu de l'ampleur de la violence chez les femmes âgées de 16 à 24 ans et de plus de 65 ans, chez les femmes nées à l'étranger, chez les femmes atteintes d'une incapacité attestée d'au moins 33 % et chez les femmes vivant dans des petites municipalités.

69. Le GREVIO se félicite des développements successifs de l'enquête, notamment l'ajout en 2015 de questions sur la violence physique et sexuelle non perpétrée par un partenaire, l'augmentation du nombre de questions sur la violence sexuelle non perpétrée par un partenaire et l'ajout de questions sur le harcèlement sexuel et le harcèlement en 2019. Par ailleurs, il salue l'identification spécifique de l'importance de toutes les formes de violence couvertes par l'enquête chez les femmes âgées de 16 à 24 ans et de plus de 65 ans, chez les femmes nées à l'étranger, chez les femmes handicapées et chez les femmes vivant dans des petites municipalités. Il est essentiel d'analyser l'étendue de toutes les formes de violence parmi les groupes de femmes victimes de discrimination intersectionnelle pour mettre en évidence les difficultés particulières auxquelles ces femmes sont confrontées. C'est un élément fondamental de politiques efficaces (voir le chapitre I,

section D.2). Cependant, le GREVIO constate que l'enquête ne fournit toujours pas d'informations sur le mariage forcé et les mutilations génitales féminines. À cette fin, il insiste sur le fait que l'article 11, paragraphe 2, vise à évaluer l'étendue et les tendances de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul en effectuant des enquêtes à intervalle régulier.

70. Le GREVIO invite les autorités espagnoles à mener des enquêtes sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, y compris des enquêtes spécifiques sur les formes de violence telles que les mutilations génitales féminines ou les mariages forcés. Le GREVIO encourage également les autorités espagnoles à veiller à ce que les résultats des enquêtes, notamment ceux indiquant des différences entre les groupes de femmes concernant leur exposition à la violence, soient utilisés pour faire en sorte que les politiques soient fondées sur des données probantes.

3. Recherche

71. De nombreuses études et recherches sont menées en Espagne sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes. Il existe un grand nombre de publications et de recherches universitaires sur différents aspects de la violence fondée sur le genre, notamment la violence entre partenaires intimes. Le GREVIO note avec satisfaction que la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre soutient régulièrement des projets de recherche et commande des études sur la victimisation des femmes, la demande d'aide et la vulnérabilité à la violence à l'égard des femmes. Dernièrement, la délégation a créé un prix pour récompenser les thèses de doctorat sur la violence à l'égard des femmes afin d'encourager la recherche universitaire dans ce domaine. De plus, l'observatoire national des violences faites aux femmes assure la collecte d'informations et mène des recherches sur de nombreux aspects liés à la violence à l'égard des femmes en Espagne, notamment le nombre de femmes assassinées par leur partenaire actuel ou un ancien partenaire. Le GREVIO salue cette initiative.

72. Le GREVIO se félicite que la nécessité de fonder les politiques sur des données probantes soit ainsi largement reconnue. Il constate avec satisfaction que les études lancées plus récemment visent à mieux cerner l'exposition à la violence entre partenaires intimes concernant les femmes handicapées, les femmes vivant en zone rurale et les femmes de plus de 65 ans. Le GREVIO salue également l'analyse approfondie portant sur tous les meurtres de femmes commis dans le contexte de la violence entre partenaires intimes en Espagne depuis 2003, et espère qu'elle constituera une base solide pour de futures améliorations du système de protection en Espagne.

73. Le GREVIO fait toutefois observer que les recherches commandées par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre sont consacrées pour l'essentiel à la violence domestique et ne traitent que superficiellement quelques-unes des autres formes de violence à l'égard des femmes. Par exemple, peu d'études explorent les raisons expliquant les faibles taux de signalement des femmes qui subissent des violences sexuelles et des viols de la part d'hommes qui ne sont pas leurs partenaires, ou encore la victimisation secondaire des femmes par le secteur de la justice pénale. En outre, rares sont les recherches qui portent sur les taux de condamnation pour les différentes formes de violence à l'égard des femmes ; de telles recherches seraient pourtant nécessaires pour étudier les éventuelles défaillances de la justice pénale. Enfin, aucune recherche d'ensemble n'a été lancée pour faire la lumière sur les problèmes liés à la discrimination intersectionnelle et aux autres facteurs qui pèsent sur les femmes migrantes et issues de minorités ethniques et qui entravent leur accès à l'aide dispensée par les organes statutaires et les services sociaux.

74. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à intensifier leur soutien à la recherche sur les manifestations de la violence à l'égard des femmes qui ne sont pas étudiées actuellement, en particulier en fixant des priorités en matière de recherche concernant la violence sexuelle, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines et la stérilisation forcée ainsi que les effets sur les enfants témoins de la violence domestique.

III. Prévention

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

A. Obligations générales (article 12)

76. L'adoption de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, en 2004, a été précédée d'un vaste débat public sur la violence entre partenaires intimes en Espagne. Ce débat a contribué de manière générale à faire entrer cette problématique dans l'espace public. L'un des aspects innovants de cette loi est de prévoir des initiatives de sensibilisation à grande échelle, y compris au moyen d'approches locales et interculturelles, dans le but déclaré d'introduire dans la société de nouvelles valeurs « fondées sur le respect des libertés et des droits fondamentaux et l'égalité des hommes et des femmes, et sur l'exercice de la tolérance et de la liberté comme partie intégrante des principes démocratiques de coexistence, envisagés dans le contexte des relations entre les femmes et les hommes » (article 3).

77. Rappelant que, pour mettre en œuvre la disposition concernant la diligence voulue, il ne suffit pas de réagir aux cas de violence lorsqu'ils se produisent, mais que les États doivent aussi faire évoluer les structures et valeurs patriarcales qui perpétuent la violence à l'égard des femmes³⁶, le GREVIO félicite les autorités espagnoles d'avoir reconnu tôt la nécessité d'encourager, à grande échelle, un changement dans les schémas comportementaux et les normes sociétales qui tolèrent et banalisent la violence masculine contre les femmes dans les relations intimes. Il salue le niveau général de sensibilisation à la violence entre partenaires intimes et à ses conséquences sur les individus et sur la société dans son ensemble, ainsi que le principe de tolérance zéro que défendent de nombreux professionnels et membres de la population.

78. Toutefois, ainsi que cela est répété tout au long du présent rapport, le GREVIO constate avec inquiétude que cette reconnaissance forte de la nécessité de faire évoluer les attitudes envers une forme de violence à l'égard des femmes – la violence entre partenaires intimes – s'étend moins aux autres formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul. Le GREVIO rappelle que toutes les formes de violence à l'égard des femmes trouvent leur origine dans l'idée d'une supériorité masculine sur les femmes et les filles. Le viol et les agressions sexuelles, le harcèlement, les mutilations génitales féminines, le mariage forcé et l'avortement et la stérilisation forcés sont tous motivés principalement par la volonté d'exercer un pouvoir et un contrôle sur une femme, c'est-à-dire sur son corps, son esprit, sa situation économique, sa sexualité et ses fonctions procréatives. Les valeurs sociétales, les types de masculinité et les traditions qui tolèrent ou banalisent ce pouvoir et ce contrôle doivent donc être déconstruits dans tous les groupes de la société et au-delà de la sphère des relations intimes.

³⁶ Ertürk, Yakin (2006) *Intégration des droits fondamentaux des femmes et de l'approche sexospécifique : violence contre les femmes, Le critère de la diligence due en tant que moyen de mettre un terme à la violence contre les femmes, Rapport de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences*, E/CN.4/2006/61.

79. Cela est particulièrement urgent en ce qui concerne le viol et les agressions sexuelles. Il y a eu, ces dernières années, plusieurs cas très médiatisés de viol collectif de jeunes femmes et de jeunes filles ; le GREVIO est préoccupé par les attitudes envers les femmes exprimées par certains des auteurs de ces viols, par leur mode opératoire et par leur objectivation des femmes³⁷. Plus généralement, il est inquiétant de constater la forte augmentation du nombre de viols collectifs, notamment durant les mois d'été³⁸, ainsi que le fait que de plus en plus de cas concernent des victimes mineures ou des auteurs mineurs³⁹. Le GREVIO se félicite que les autorités, qui ont pris conscience de ce phénomène, commencent à adopter des mesures de prévention qui permettent de battre en brèche l'idée que les hommes ont des droits sur le corps des femmes ; il s'agit, par exemple, de proposer une forme adéquate d'éducation à la sexualité, fondée sur la notion de respect de l'autonomie sexuelle de l'ensemble des femmes et des hommes, des filles et des garçons.⁴⁰ Des premières dispositions ont été prises pour assurer la sécurité des femmes et des filles pendant les fêtes estivales. Cependant, ces dispositions ciblent les femmes et les filles comme victimes potentielles, sans véritablement s'adresser aux hommes et aux garçons comme auteurs potentiels de violences. Les efforts actuellement déployés en Espagne pour promouvoir et mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme visent à réduire encore davantage les stéréotypes sexistes dangereux. Le GREVIO s'en félicite.

80. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à maintenir et intensifier, si nécessaire, leurs efforts pour associer l'ensemble de la société, en particulier les hommes et les garçons, par le biais de programmes de prévention locaux, de campagnes et d'autres mesures visant à prévenir et combattre les différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris en développant la notion de respect de l'autonomie sexuelle et de consentement, et la sensibilisation au harcèlement sexuel ou à la violence en ligne et facilitée par les technologies de l'information et de la communication.

B. Sensibilisation (article 13)

81. Conformément à l'obligation figurant à l'article 3 de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, des campagnes de sensibilisation du public à la violence entre partenaires intimes sont organisées à grande échelle depuis 2004. Bien que les dépenses gouvernementales aient varié considérablement selon les années, elles sont restées importantes sur toute la période et étaient comprises entre 1,3 et 8 millions d'euros par an⁴¹. Si beaucoup estiment que la prise de conscience sociale du phénomène de la violence exercée par les hommes contre les femmes dans le cadre de relations intimes (violence fondée sur le genre) s'est accrue à la suite de ces campagnes, les études montrent cependant que ce phénomène n'est pas perçu comme une question majeure en Espagne. Selon le baromètre mensuel évaluant la « perception des principaux problèmes en Espagne », qui est publié par le centre de recherches sociojuridiques du conseil espagnol de la recherche (CIS), la violence entre partenaires intimes exercée contre les femmes est très loin d'être en tête des préoccupations ; le montant des dépenses consacrées aux campagnes de sensibilisation ne semble d'ailleurs pas influencer sur le rang

³⁷ Voir, par exemple, les affaires « La Manada » et « Arandina », qui ont toutes deux été jugées en 2019.

³⁸ Selon les informations collectées par Geoviolencia Sexual, un projet de feminicidio.net, le nombre des viols collectifs en Espagne est passé de 18 en 2016 à 63 en 2019. Voir <https://geoviolenciasexual.com>.

³⁹ Selon le ministère public, le nombre des procédures pénales engagées pour des infractions à caractère sexuel a augmenté de 23,2 % en 2017. Dans le rapport qu'il a présenté au gouvernement espagnol au début de l'année judiciaire 2018, le procureur général qualifie de « préoccupant et troublant » le nombre d'infractions à caractère sexuel, y compris de viols collectifs, concernant des personnes mineures de moins de 14 ans. Voir : <https://www.elconfidencialdigital.com/media/elconfidencialdigital/files/2019/06/28/MEMFIS18.pdf>.

⁴⁰ Par exemple, la campagne axée sur le consentement sexuel menée en 2019 par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre ciblait spécifiquement un public masculin.

⁴¹ Isabel Cepeda, Fighting Prejudice: Campaigns on Gender Violence in Spain, *Journal of International Women's Studies*, Volume 19, Issue 6, 2018, Table 2: Government expenditure on publicity against violence against women (2007-2015).

qu'occupe cette forme de violence dans la liste⁴².

82. Le GREVIO prend note avec satisfaction de la volonté constante des autorités espagnoles, et notamment de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre, de prévenir cette forme de violence au moyen de la sensibilisation. Il souligne toutefois la nécessité, pour les autorités, d'axer leurs efforts de prévention sur d'autres mesures, à long terme et ayant un ancrage local, en particulier sur des mesures qui déconstruisent l'idée d'une infériorité des femmes et qui enseignent à la jeune génération ce que sont des relations saines entre les hommes et les femmes (voir ci-dessous).

83. En outre, le GREVIO constate avec inquiétude que, en raison de l'accent mis sur la violence entre partenaires intimes, la population espagnole est très peu sensibilisée à des formes de violence à l'égard des femmes comme les mutilations génitales féminines, le mariage forcé, le harcèlement sexuel et la violence sexuelle⁴³. Le GREVIO salue les efforts déployés au niveau des communautés autonomes, qui s'adressent en particulier aux jeunes auteurs de violences et qui portent sur des problèmes comme les abus et le contrôle facilités par les nouvelles technologies, notamment l'installation d'un logiciel espion et la sextorsion⁴⁴. Des organisations de la société civile mènent aussi des campagnes et des actions de sensibilisation, notamment sur la violence numérique dans les relations, qui visent à permettre aux jeunes d'identifier les signes précoces d'abus, tels que l'utilisation d'appareils mobiles ou des réseaux sociaux à des fins de contrôle, et de faire cesser ces abus⁴⁵. Certaines initiatives visent également à combattre la violence sexuelle entre adolescents, ce qui est encourageant⁴⁶.

84. Toutefois, ces initiatives semblent avoir une portée limitée, s'appliquer à un territoire réduit et présenter de fortes disparités en ce qui concerne leurs priorités, leur financement et leur efficacité globale. Elles donnent l'impression d'être très fragmentées. Il faut s'employer davantage à faire en sorte que les efforts de sensibilisation visent toutes les formes de violence, de manière systématique, dans toutes les régions d'Espagne.

85. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à développer davantage leurs initiatives de sensibilisation à la violence à l'égard des femmes, et à mettre en œuvre ces initiatives de manière à englober toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, notamment la violence sexuelle et la violence numérique, y compris en établissant des partenariats avec les services spécialisés de soutien aux femmes, les organisations à ancrage local et les médias.

⁴² Ibid., p. 22-26. Selon le baromètre mensuel évaluant la « perception des principaux problèmes en Espagne », qui est publié par le centre de recherches sociojuridiques du conseil espagnol de la recherche (CIS), la violence entre partenaires intimes exercée contre les femmes est très loin d'être en tête des préoccupations ; le montant des dépenses consacrées aux campagnes de sensibilisation ne semble d'ailleurs pas influencer sur le rang qu'occupe cette forme de violence dans la liste.

⁴³ En 2018, la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre a lancé une campagne contre la violence sexuelle, sous le hashtag #SomosUna (« Nous sommes une »), ainsi qu'une campagne ciblant les adolescents, sous le hashtag #Puesnolohagas (« Alors ne le fais pas »).

⁴⁴ Ainsi que cela est expliqué dans le rapport que la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes a consacré à la violence en ligne, le terme « sextorsion » renvoie à l'utilisation des TIC pour faire chanter une victime ; dans de tels cas, l'auteur menace de diffuser des photographies intimes de la victime pour extorquer d'elle d'autres photos ou vidéos explicites ou la contraindre à de nouveaux actes ou rapports sexuels (paragraphe 35 du rapport). Dans le rapport, il est aussi question des différents termes employés (« cyberviolence », « violence numérique », « violence en ligne ») ; la Rapporteuse spéciale suggère d'employer l'expression « violence à l'égard des femmes facilitée par les TIC », dont le sens est le plus large, ou « violence en ligne à l'égard des femmes », d'usage plus aisé (paragraphe 15 du rapport). Voir : *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences concernant la violence en ligne à l'égard des femmes et des filles du point de vue des droits de l'homme*, 18 juin 2018, A/HRC/38/47.

⁴⁵ Voir, par exemple, la campagne intitulée « Dix formes de violence numérique fondée sur le genre », organisée par l'association Pantallas Amigas en 2017 et soutenue par Twitter Espagne.

⁴⁶ Exemple concernant l'Estrémadure (communauté autonome) qui figure dans le rapport soumis au GREVIO par les autorités espagnoles, p. 82.

C. Education (article 14)

86. Les attitudes, les convictions et les schémas comportementaux se façonnent dès le plus jeune âge. Les établissements éducatifs ont donc un rôle important à jouer dans la promotion des droits humains et de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'article 14 souligne ainsi la nécessité d'élaborer du matériel pédagogique sur des sujets tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non stéréotypés des genres, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre et le droit à l'intégrité personnelle.

87. En Espagne, bien que l'éducation soit un domaine qui relève de la compétence des communautés autonomes, la loi organique 8/2013 pour l'amélioration de la qualité de l'éducation établit un cadre éducatif commun. Cette loi prévoit la promotion, dans les établissements scolaires, de valeurs qui favorisent l'égalité effective entre les hommes et les femmes, et fixe comme principe directeur la prévention de la violence fondée sur le genre (article 21). À cet égard, l'un des objectifs de l'enseignement primaire est d'apprendre aux élèves comment se comporter face à la violence, aux préjugés et aux stéréotypes sexistes (article 17m), alors que l'enseignement secondaire devrait donner aux élèves les compétences nécessaires pour rejeter les stéréotypes discriminatoires (article 23c). Le devoir incombant au système éducatif d'inculquer les valeurs de respect des femmes et d'égalité entre les hommes et les femmes est aussi inscrit dans la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, qui comporte un chapitre consacré à l'éducation (chapitre I) et qui prévoit que, tout au long de leur scolarité, les élèves développeront leur capacité à régler les conflits de manière pacifique et à défendre l'égalité entre les hommes et les femmes (article 4).

88. Tout en se réjouissant de l'existence de ce cadre juridique, le GREVIO note qu'il n'a pas donné lieu à l'intégration, dans les programmes d'étude officiels faisant partie de la scolarité obligatoire, de matériel d'enseignement sur les sujets énumérés à l'article 14 de la convention. Le cours intitulé « valeurs éthiques », que les élèves peuvent suivre à la place du cours de « religion » dans le cycle secondaire, semble comporter des éléments relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la violence fondée sur le genre, mais les données disponibles ne permettent ni de connaître la proportion d'élèves inscrits à ce cours ni d'évaluer son impact. Le GREVIO observe que, le cours de « valeurs éthiques » étant un cours facultatif, il n'est pas suivi par tous les élèves du cycle secondaire. S'agissant de l'utilisation de matériel d'enseignement destiné à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, le respect mutuel dans les relations interpersonnelles et la non-violence, la situation varie selon les communautés autonomes ; certaines adoptent des plans d'action sur l'égalité dans les établissements scolaires, proposent des cours ou des ateliers consacrés à la violence fondée sur le genre, ou organisent des campagnes de prévention à l'intention des élèves. De plus, étant donné que la formation initiale et continue des enseignants et du personnel éducatif relève de la compétence des autorités régionales, on observe des variations en ce qui concerne le nombre d'enseignants formés, et la durée et le type de formation proposés, ce qui rend difficile de déterminer dans quelle mesure les enseignants espagnols disposent, en pratique, des compétences nécessaires pour traiter avec leurs élèves les sujets susmentionnés. Le GREVIO salue, toutefois, l'obligation pour les administrations scolaires d'introduire de manière transversale une formation pédagogique à « la prévention et au règlement pacifique des conflits dans toutes les sphères de la vie personnelle, familiale et sociale, et aux valeurs qui sous-tendent la démocratie et les droits de l'homme, y compris la prévention de la violence entre partenaires intimes ».

89. Pour ce qui est du matériel pédagogique, la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre prévoit que les autorités éducatives veillent à ce que les stéréotypes sexistes et discriminatoires disparaissent de l'ensemble du matériel pédagogique (article 6), ce dont le GREVIO se félicite. De plus, la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre a mis à disposition des outils de prévention de cette forme de violence qui s'adressent aux adolescents et sont destinés à être utilisés en milieu scolaire : par exemple, une

bande dessinée qui raconte une relation violente entre adolescents, des fiches d'information et de petits films, accompagnés d'un guide visant à aider les enseignants à parler des premiers signes d'abus dans une relation. L'utilisation de ce matériel semble faire l'objet d'un suivi au niveau régional, mais il est difficile d'évaluer son impact.

90. Concernant l'éducation à la sexualité, le GREVIO note qu'elle ne fait pas partie des programmes d'étude officiels. Apparemment, lorsque ce sujet est abordé dans le cadre d'autres cours, l'accent est mis sur les aspects biologiques de la sexualité plutôt que sur la notion de consentement, sur le respect mutuel et sur les effets des stéréotypes de genre sur les relations. Des préoccupations ont été partagées avec le GREVIO sur le fait que l'absence d'éducation à la sexualité à l'école pousse les jeunes à se tourner vers des contenus de nature sexuelle disponibles en ligne et ailleurs, ce qui, dans de nombreux cas, perpétue des comportements sexistes et des stéréotypes de genre. Le GREVIO sait qu'une réforme de l'éducation à la sexualité en Espagne est en cours et espère qu'elle permettra d'intégrer dûment ces notions.

91. Les enseignants jouent un rôle essentiel dans le repérage des enfants qui pourraient être victimes de violences. À cet égard, le GREVIO constate avec satisfaction que les autorités éducatives sont soumises à l'obligation juridique de veiller à ce que le personnel enseignant reçoive une formation qui lui permette de disposer des connaissances et des techniques nécessaires à la détection précoce des cas de violence au sein de la famille (loi organique 1/2004, article 7c). Le GREVIO se réjouit aussi que certaines autorités régionales exploitent activement les possibilités qu'offre le système éducatif en matière de repérage des enfants victimes de violence fondée sur le genre, y compris des filles risquant de subir des mutilations génitales⁴⁷.

92. Tout en saluant l'existence d'un cadre juridique favorable, qui fait de l'égalité entre les femmes et les hommes l'un des objectifs du système éducatif, le GREVIO invite les autorités espagnoles à poursuivre les divers efforts entrepris pour veiller à ce que les élèves soient dotés de connaissances et de compétences en rapport avec les thèmes identifiés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul.

D. Formation des professionnels (article 15)

93. La convention définit dans son article 15 le principe d'une formation initiale et continue systématique des professionnels concernés en contact avec les victimes ou les auteurs de tous les actes de violence visés par le texte. Cette formation doit porter sur la prévention et la détection de la violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire. Le questionnaire établi par le GREVIO énumère, dans le tableau en annexe, les groupes de professionnels que le GREVIO considère comme étant concernés et ayant besoin de cette formation⁴⁸. Le GREVIO constate avec satisfaction qu'en Espagne la loi organique 3/2007 pour l'égalité effective entre les femmes et les hommes prévoit que l'administration gouvernementale et les organismes publics organisent des formations sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et sur la prévention de la violence fondée sur le genre pour tous les membres de leur personnel ; il note cependant avec inquiétude que les informations obtenues au cours de la visite révèlent des différences en ce qui concerne le degré de formation que reçoivent en pratique les membres des catégories professionnelles pertinentes.

⁴⁷ Voir, par exemple, en Andalousie, le protocole pour une action sanitaire en cas de violence fondée sur le genre, destiné à garantir la coordination de tous les professionnels, y compris les enseignants, qui sont en contact avec une personne mineure victime de violence fondée sur le genre ou avec une fille risquant de subir des mutilations génitales : https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/salud_5af95874e02ad_protocolo_violencia_genero.pdf, p. 66 et p. 106.

⁴⁸ Il s'agit, au minimum, des membres des services de police et des autres services répressifs, des procureurs, des juges, des travailleurs sociaux, des médecins, des infirmiers et des sages-femmes, des psychologues (en particulier les conseillers et les psychothérapeutes), des personnes chargées de traiter les dossiers d'immigration et d'asile, du personnel éducatif et des directeurs d'établissement scolaire, des journalistes et autres professionnels des médias, et des militaires.

94. Parmi les groupes de professionnels chez qui le GREVIO constate des différences en ce qui concerne la formation reçue figurent les magistrats. Par exemple, l'École de la magistrature dispense plusieurs cours traitant de la violence à l'égard des femmes aux juges stagiaires dans le cadre de leur formation initiale. Le GREVIO note aussi que, selon la loi organique sur le système judiciaire, modifiée par la loi organique 5/2018, sont désormais inscrites au programme des examens d'admission et de promotion au sein des tribunaux et des parquets les questions suivantes : le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, les mesures relatives à la violence à l'égard des femmes et leur application transversale dans l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi que la manière d'interpréter et d'appliquer la loi en tenant compte de la perspective de genre (article 310). Tout en saluant le fait qu'en 2019 aussi bien la formation dispensée à l'École de la magistrature que le programme approuvé pour les tests de sélection comportaient des sujets comme les stéréotypes de genre, les mesures de protection, la violence entre partenaires intimes, le harcèlement sexuel et les mutilations génitales féminines, le GREVIO note que la formation sur la violence sexuelle n'a été intensifiée que récemment. De plus en plus d'efforts sont déployés pour former les procureurs et d'autres fonctionnaires, mais, apparemment, les juges ne se voient pas systématiquement proposer de formation consacrée au syndrome de stress post-traumatique et à ses effets sur la capacité de la victime à témoigner en justice. L'on observe aussi des différences importantes en ce qui concerne la formation proposée aux médecins légistes, qui jouent un rôle essentiel en recueillant des preuves de viol et d'agression sexuelle de manière délicate et non intrusive ; ainsi, certaines communautés autonomes ne leur proposent aucune formation du tout⁴⁹.

95. Concernant la formation continue, la direction générale des services judiciaires a organisé en 2018 et 2019 des ateliers pluridisciplinaires sur la violence fondée sur le genre, réunissant divers professionnels liés à l'administration de la justice tels que des procureurs, des juristes, des médecins légaux, des psychologues et des travailleurs sociaux ainsi que le personnel des services d'aide aux victimes. Ces ateliers ont pour objectif de mieux faire connaître aux professionnels le cadre juridique et les différents services d'assistance disponibles. Ils permettent également d'accroître la sensibilisation grâce à des témoignages directs de victimes de violences fondées sur le genre. Ils couvrent un large éventail de sujets tels que la violence sexuelle, les mutilations génitales féminines, les mariages forcés, la victimisation secondaire, les mineurs, les femmes ayant un handicap, les migrantes, les femmes âgées et les femmes transgenres ou transsexuelles victimes de violence sexuelle. Le GREVIO se félicite de ces initiatives de formation et de leur potentiel à améliorer la formation sur les violences sexuelles tout en renforçant l'échange de connaissances entre les différentes parties prenantes.

96. En ce qui concerne la formation professionnelle des juges, il existe une formation en ligne consacrée à la violence entre partenaires intimes. Le GREVIO salue l'annonce de rendre le cours en ligne sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique développé par le programme HELP du Conseil de l'Europe (Education aux droits de l'homme pour les professionnels du droit) obligatoire pour tous les nouveaux juges. De plus, selon la loi organique 5/2018, il faut avoir participé avec succès à une formation sur les préjugés et les stéréotypes de genre pour pouvoir se spécialiser dans ce domaine (article 312). Le GREVIO salue cette solution juridique importante ; il note cependant avec inquiétude que, pour les juges qui ne souhaitent pas travailler dans les juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes, la formation continue sur la violence à l'égard des femmes reste facultative.

⁴⁹ Amnesty International, Espagne, « Maintenant tu dois me croire. » Un système qui remet en cause les victimes et les rend vulnérables. Résumé en anglais, p. 4.

97. Une formation supplémentaire est obligatoire pour les membres des professions judiciaires qui travaillent dans les juridictions pénales spécialisées dans les affaires de violence entre partenaires intimes ou dans les chambres civiles ou pénales spécialisées dans ces affaires (article 310). Avant de prendre leurs fonctions, les juges appartenant à ce groupe sont tenus de participer à une formation spécifique sur la violence à l'égard des femmes, qui combine un enseignement présentiel (jours de formation au tribunal) et des cours en ligne. Les juges qui exercent leurs fonctions dans une juridiction ne traitant pas exclusivement des affaires de violence à l'égard des femmes ont aussi la possibilité de suivre cette formation. Le GREVIO note toutefois avec préoccupation que, malgré l'importance accordée par la législation à la formation des juges, les décisions judiciaires, y compris celles qui sont rendues par des juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes, montrent que les mécanismes et la dynamique des abus restent mal compris, que les préjugés de genre restent répandus et que les modalités de garde continuent souvent à ne pas tenir compte de la nécessité de protéger les victimes.

98. Tout en reconnaissant que la formation des membres des professions judiciaires est une obligation imposée par la législation, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à évaluer les différentes formations destinées à la magistrature, en vue d'améliorer leur impact. Le GREVIO exhorte les autorités à veiller à ce que les formations disponibles portent sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, notamment la violence sexuelle, ainsi que sur les mécanismes psychologiques de la violence entre partenaires intimes, sur la violence qui suit une séparation, sur les effets de la violence sur les enfants victimes ou témoins, et sur la prévention de la victimisation secondaire.

99. Concernant les différentes professions médicales, des efforts sont déployés pour que toutes reçoivent une formation sur le protocole commun pour une réponse des professionnels de santé à la violence fondée sur le genre, qui considère la violence entre partenaires intimes comme un problème de santé publique et qui décrit des interventions standardisées pour cette forme de violence. Le GREVIO, qui se réjouit de la volonté manifestée par les autorités espagnoles d'améliorer en permanence la qualité des interventions médicales et du soutien apporté aux femmes exposées à la violence entre partenaires intimes, note que 80 % des programmes de formation initiale du personnel infirmier contiennent des modules consacrés à la violence fondée sur le genre⁵⁰. Le GREVIO se demande toutefois dans quelle mesure ces programmes traitent aussi de formes de violence autres que la violence entre partenaires intimes et pourquoi 20 % des programmes ne prévoient pas d'enseignement sur la violence fondée sur le genre.

100. Dans le même temps, le GREVIO note que, selon des études, les professionnels de santé travaillant en Espagne ne reçoivent pas tous une formation sur la violence entre partenaires intimes ; en conséquence, des professionnels de santé restent réticents à traiter ce problème de manière coordonnée et en tenant compte de la situation de la victime, notamment du contexte culturel. Cela affecte particulièrement les femmes roms vivant en Espagne (Kalés/Gitans espagnols), qui ont davantage tendance à chercher de l'aide auprès des services de soins primaires qu'auprès de la police ou des services sociaux. Nombre de femmes roms constatent cependant que les réponses proposées ne correspondent pas à leurs besoins, surtout parce qu'il n'y a pas de relation de confiance avec les professionnels de santé, parce que ces professionnels manquent de formation sur la violence entre partenaires intimes et parce que la vulnérabilité accrue des femmes roms interagit avec des circonstances culturelles spécifiques⁵¹.

⁵⁰ Amaia Maquibar, Itziar Estalella, Carmen Vives-Cases, Anna-Karin Hurtig, Isabel Goicolea, *Analysing training in gender-based violence for undergraduate nursing students in Spain: A mixed-methods study*, 2018.

⁵¹ Carmen Vives-Cases, Isabel Goicolea, Alison Hernandez, Belen Sanz-Barbero, Carmen Davó-Blanes and Daniel La Parra-Casado, 2017, *Priorities and strategies for improving Roma women's access to primary health care services in cases of intimate partner violence*, International Journal for Equity in Health, volume 16, 2017.

101. Les membres des forces de l'ordre reçoivent une formation initiale et une formation continue. Par exemple, tous les gardes civils suivent une formation sur la violence fondée sur le genre ; en outre, tous les ans, 54 gardes civils sont formés pour se spécialiser dans ce domaine. Les membres de la police nationale peuvent s'inscrire à une formation en ligne de 30 heures ; environ 10 000 policiers l'ont suivie récemment, d'après les autorités. De plus, 405 policiers ont mené à terme une formation en présentiel de 90 jours. Les membres des forces de l'ordre reçoivent également une formation sur l'égalité entre les femmes et les hommes - en général et parmi les gardes civils – dans le cadre de cours donnés à l'Académie de la Garde civile, de cours en ligne ou des journées annuelles de l'égalité. Les informations fournies ne permettent pas de déterminer quelle proportion des policiers sont effectivement formés sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris sur leur dimension numérique, et si les formations disponibles sont obligatoires ou facultatives.

102. En vue de développer l'étude de la violence à l'égard des femmes au niveau de l'enseignement supérieur, nombre d'universités de toute l'Espagne ont mis en place des filières spécialement consacrées à ce sujet, ce dont le GREVIO se réjouit⁵². Cependant, il n'est pas obligatoire d'étudier les différentes formes de violence à l'égard des femmes et les questions d'égalité entre les femmes et les hommes pour obtenir une licence, pas même pour obtenir une licence en droit. Le GREVIO note avec satisfaction que, partout en Espagne, les barreaux proposent une liste de service où sont inscrits les avocats spécialisés dans l'application de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. En revanche, le GREVIO constate avec inquiétude que les avocats espagnols n'ont pas établi de système comparable pour la violence sexuelle et qu'il n'y a pas de spécialisation dans le traitement de ces cas.

103. S'il est difficile d'évaluer de manière globale le niveau et la qualité de la formation du grand nombre de professionnels participant à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dans son intégralité, le GREVIO salue toutefois les efforts particuliers déployés par le gouvernement central espagnol en coopération avec la fédération espagnole des autorités municipales et provinciales (FEMP) pour que les employés des autorités locales travaillant en zone rurale, notamment dans les communes de moins de 20 000 habitants, bénéficient d'une formation en ligne sur la violence entre partenaires intimes⁵³.

104. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à intensifier les efforts consacrés à la formation de groupes professionnels comme les forces de l'ordre, le personnel infirmier et les autres professions médicales ainsi que les enseignants partout dans le pays, notamment en intégrant, dans leur formation initiale et continue, des modules obligatoires sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris leur dimension numérique, la détection de ces violences, la victimisation secondaire et l'égalité entre les femmes et les hommes.

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

1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique

105. En Espagne, il existe divers programmes destinés aux auteurs de violence domestique, volontaires ou obligatoires. Le secrétariat général des établissements pénitentiaires (SGPI), qui relève du ministère de l'Intérieur, est chargé de la mise en œuvre de deux programmes, en milieu carcéral et en milieu libre, destinés aux auteurs masculins de violence entre partenaires intimes dirigée contre les femmes. Ces programmes s'appliquent à l'ensemble du territoire, à l'exception de la Catalogne,

⁵² Voir, par exemple, le master « droit et violence fondée sur le genre » proposé par l'université de Valence ; le master interdisciplinaire « violence fondée sur le genre : prévention et intervention par différents secteurs professionnels » proposé par l'université Complutense de Madrid ; et le programme de troisième cycle sur la violence masculine (« violencias machistas ») proposé par l'université autonome de Barcelone.

⁵³ Rapport soumis au GREVIO par les autorités espagnoles, p. 98, informations supplémentaires concernant l'annexe 3.

qui garde sa compétence autonome dans le domaine pénitentiaire. En outre, d'autres programmes locaux à caractère volontaire sont gérés directement par des organisations de la société civile, hors du système pénitentiaire et du système judiciaire.

106. L'article 42 de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre contient le fondement juridique sur lequel l'administration pénitentiaire s'appuie pour mettre en place des programmes destinés à quiconque est condamné pour violence entre partenaires intimes dirigée contre les femmes. Ces programmes volontaires, lancés au début des années 2000, ont été harmonisés pour devenir le programme « PRIA » en 2010. L'exécution du PRIA a été confiée à la division du SGPI responsable du traitement et de la gestion des prisons, qui l'a déployé dans 49 centres de détention en 2017⁵⁴. Composé de 25 séances en groupe échelonnées sur six mois, le PRIA propose une intervention cognitivo-comportementale adoptant une perspective de genre, associée à une procédure d'évaluation des risques. En 2018, ce programme a été suivi par près de 500 des 3 940 hommes condamnés pour violence entre partenaires intimes dirigée contre les femmes⁵⁵. Les professionnels de la division responsable du traitement et de la gestion des prisons sont censés encourager les détenus à participer au programme au moyen d'interactions quotidiennes et élaborer des parcours individuels ; cette méthode semble efficace, puisque la majorité des détenus s'inscrivent au programme de leur plein gré⁵⁶. En 2010, le taux d'abandon élevé a soulevé des préoccupations : en effet, à l'époque, un tiers des détenus inscrits à un programme PRIA ne le suivaient pas jusqu'au bout⁵⁷. Si les détenus ne terminaient pas le programme, c'était le plus souvent parce qu'ils avaient décidé d'arrêter, parce qu'ils avaient été remis en liberté ou parce qu'ils avaient été transférés dans un autre établissement. Selon les autorités, l'efficacité de ces programmes a augmenté ces derniers temps. Le GREVIO rappelle qu'un taux d'achèvement élevé est l'un des éléments qui peuvent favoriser l'efficacité de l'intervention⁵⁸. Pour augmenter le taux d'achèvement, il peut être utile d'approfondir les procédures de dépistage initiales pour comprendre les leviers de la motivation et d'organiser des activités qui encouragent les hommes à participer et à assumer la responsabilité de leurs actes violents. En outre, le GREVIO souligne la nécessité d'évaluer les effets de ces programmes.

107. Aux programmes mis en œuvre en milieu carcéral s'ajoute le programme PRIA-MA, que les auteurs de violence domestique peuvent être tenus de suivre en vertu d'une décision judiciaire et qui a été établi en 2010 en tant que peine de substitution. Il est mis en œuvre au moyen d'accords de collaboration entre, d'une part, le service de gestion des peines et des mesures de substitution du SGPI, et, d'autre part, des ONG ou des services sociaux (voir ci-dessous). Ce programme de 10 mois se compose de séances en groupe et de séances individuelles, fondées sur une approche socio-cognitive et sensible au genre, et comporte une procédure d'évaluation des risques. En 2015, il a fait l'objet d'une révision destinée à y intégrer une perspective de genre plus transversale. Concernant la récidive, une étude a montré que seuls 6,8 % des participants au PRIA-MA avaient récidivé dans les cinq ans qui avaient suivi la fin du programme⁵⁹. Toutefois, le GREVIO note que moins d'un tiers des auteurs de violence entre partenaires intimes condamnés à une peine de substitution ont été soumis par un juge à l'obligation de participer au PRIA-MA, tandis que la grande majorité des auteurs se sont

⁵⁴ Voir le rapport soumis au GREVIO par les autorités espagnoles.

⁵⁵ Europapress, "Unos 9.000 condenados por violencia de género cursaron programas de reeducación en 2018, en torno al 30% de los penados", Madrid, 2019 : <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-9000-condenados-violencia-genero-cursaron-programas-reeducacion-2018-torno-30-penados-20190811130800.html>

⁵⁶ Secrétariat général des établissements pénitentiaires (2010). Les auteurs d'infractions liées au genre en prison. Étude des caractéristiques personnelles et criminologiques et intervention en milieu pénitentiaire (disponible en espagnol uniquement). Madrid, ministère de l'Intérieur. Voir : <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias>

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Programmes destinés aux auteurs de violence domestique et sexuelle : article 16 de la Convention d'Istanbul, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2014. Voir : <https://rm.coe.int/168046e34f>

⁵⁹ Pérez Ramírez, M., Giménez-Salinas, A., Juan Espinosa, M. (2018) Reincidencia de los agresores de pareja en Penas y Medidas Alternativas, *Revista de estudios penitenciarios*, no. 261, pp. 49-79.

vu imposer une forme de travail d'intérêt général⁶⁰. Si ce type de peine peut également inclure la participation à des programmes de rééducation, notamment des programmes d'éducation sexuelle, ce dont le GREVIO se félicite, on ignore dans quelle mesure les auteurs des différentes formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul sont obligés par le juge de suivre ces programmes de rééducation.

108. En outre, le GREVIO constate que, entre 2010 et 2019, 28 accords de collaboration ont été signés entre le SGPI et des organisations de la société civile pour garantir la mise en œuvre des programmes PRIA-MA, par les services sociaux des différents établissements pénitentiaires et/ou directement par des organisations de la société civile. Certains de ces accords ont été conclus avec des ONG (de femmes), des organisations confessionnelles ou des universités, et sont mis en œuvre sur la base de principes et de mandats très divers. Les critères de sélection appliqués par le SGPI restent flous. Le GREVIO rappelle donc que ces programmes requièrent des facilitateurs formés, qui comprennent la dimension de genre de la violence domestique et possèdent les compétences nécessaires pour travailler avec une grande variété d'auteurs de violence domestique.

109. Le GREVIO note avec satisfaction qu'une commission des peines et mesures de substitution a été créée pour garantir une mise en œuvre homogène des programmes dans les différentes régions ; cette commission se compose des acteurs qui gèrent les programmes PRIA-MA. Il reste cependant des disparités entre les régions en ce qui concerne le nombre d'auteurs de violence domestique qui participent aux PRIA-MA⁶¹. Le pacte national contre la violence fondée sur le genre (mesure 127) semble viser à réduire ces disparités en préconisant d'étendre les programmes sensibles au genre destinés aux auteurs de violence domestique, d'améliorer la coopération entre les entités judiciaires et pénitentiaires pertinentes, et de renforcer la formation des professionnels qui mettent ces programmes en œuvre.

110. Il y a aussi d'autres programmes : par exemple, le programme ENCUESTRO, ordonné par un tribunal, qui fait partie d'un régime de peines de substitution applicable à des infractions de violence domestique, telles que les actes de violence intergénérationnelle et les actes de violence domestique commis par une femme, y compris les violences exercées contre des femmes LGBTI au sein de couples homosexuels. En outre, le programme PICOVI, mis en œuvre en milieu carcéral et fondé sur le principe de la participation volontaire, est destiné aux personnes condamnées pour des comportements violents, quels qu'ils soient, y compris pour des comportements qui relèvent de la violence domestique. Il n'y a guère de programmes destinés aux auteurs de violence domestique et mis en œuvre en milieu libre auxquels les hommes violents pourraient participer sur la base du volontariat. Les raisons de cette pénurie semblent être principalement financières, dans la mesure où les crédits alloués à cette forme d'action de prévention sont peu importants⁶².

111. Enfin, le GREVIO note avec préoccupation que très peu des programmes ci-dessus semblent tenir compte de la nécessité de veiller à ce que la sécurité, le soutien et les droits de l'homme des victimes soient une priorité et semblent être mis en œuvre en étroite coordination avec les services de soutien spécialisés pour les femmes, comme l'exige l'article 16, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul⁶³.

112. Saluant les différents types de programmes destinés aux auteurs de violences domestiques qui existent en Espagne, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à mieux respecter l'article 16, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul, en assurant une plus large mise en œuvre de tous les programmes destinés aux auteurs de violence domestique, en prison et en milieu libre, en étroite coopération avec les services de

⁶⁰ En 2018, sur 29 120 auteurs de violence entre partenaires intimes, seuls 9 110 se sont vu ordonner de participer au PRIA-MA en vertu d'une décision judiciaire.

⁶¹ Voir le rapport soumis au GREVIO par les autorités espagnoles, annexe 5.

⁶² Work with perpetrators, European Network, National Report Spain 2016, p. 4.

⁶³ *Ibid.*, p. 7.

soutien spécialisés pour les femmes, et en assurant l'évaluation de tous les programmes en usage conformément aux règles méthodologiques standard pour mesurer leur impact.

2. Programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel

113. En Espagne, le programme de lutte contre les agressions sexuelles (PCAS), lancé en 2006, est mis en œuvre en prison et en milieu libre pour les auteurs de violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants. Selon les autorités espagnoles, en 2017, 441 détenus de sexe masculin et 267 hommes condamnés à des peines de substitution ont participé au PCAS. Ce programme, fondé sur une approche socio-cognitive, encourage les auteurs d'infractions à caractère sexuel à assumer la responsabilité de leurs actes et vise à réduire la récidive. Il comporte aussi une procédure d'évaluation des risques. La durée du programme varie entre six mois et deux ans, en fonction du risque estimé de récidive. Des études ont montré que le taux de récidive des auteurs d'infractions à caractère sexuel participant au PCAS avoisinait les 4 %⁶⁴. La version actuelle du PCAS n'intègre de perspective de genre que dans l'un de ses modules traitant de la « distorsion cognitive ». Le GREVIO rappelle la nécessité de veiller à ce que les programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel soient conformes aux meilleures pratiques recensées et soient ancrés dans une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes. Le GREVIO se réjouit donc de la création d'un groupe de travail chargé d'intégrer une perspective de genre dans tous les modules du programme de lutte contre les agressions sexuelles⁶⁵.

114. D'autres programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel ont été établis au niveau régional et au niveau local. Dans la communauté de Madrid, le programme de traitement pédagogique et thérapeutique destiné aux mineurs ayant commis des infractions à caractère sexuel est destiné à favoriser la réinsertion de ces jeunes. À Barcelone, le programme pilote intitulé « cercle de soutien et responsabilité » vise à éviter la récidive chez les délinquants sexuels libérés récemment, au moyen d'une approche pluri-institutionnelle : des bénévoles, encadrés par des professionnels, aident des auteurs d'infractions à caractère sexuel à se réinsérer dans la société. Ce programme permet l'échange d'informations entre les institutions concernées, telles que les services répressifs et les services de santé⁶⁶.

115. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à poursuivre leurs efforts pour intégrer une perspective de genre dans tous les modules du programme de lutte contre les agressions sexuelles et pour harmoniser la mise en œuvre de tous les programmes conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues.

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

116. En Espagne, de nombreuses lois et politiques obligent ou encouragent les entreprises privées non seulement à participer à des campagnes de sensibilisation aux différentes formes de violence à l'égard des femmes, mais aussi à favoriser l'indépendance économique des femmes victimes de violences, notamment de violences entre partenaires intimes.

117. Le GREVIO félicite les autorités espagnoles de reconnaître depuis longtemps que le secteur privé et les médias peuvent beaucoup contribuer à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Il salue les mesures spécifiquement liées au travail qui sont prévues pour les victimes de violences entre partenaires intimes aux articles 21 et 22 de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. Ces mesures permettent

⁶⁴ Redondo, S et Mangot, A (2017) Génesis delictiva y tratamiento de los agresores sexuales: una revisión científica, Revista Electronica de Ciencias Criminológicas, no.2 : <https://www.ehu.eus/ojs/index.php/eguzkilore/article/view/18132/0>

⁶⁵ Rapport soumis au GREVIO par les autorités espagnoles, p. 26.

⁶⁶ Redondo, S et Mangot, A (2017) Génesis delictiva y tratamiento de los agresores sexuales: una revisión científica, Revista Electronica de Ciencias Criminológicas, no.2 : <https://www.ehu.eus/ojs/index.php/eguzkilore/article/view/18132/0>

d'adapter ses obligations professionnelles à sa situation personnelle, c'est-à-dire de s'absenter de son travail, de changer de lieu de travail, de cesser temporairement d'exercer ses fonctions sans perdre pour autant son emploi, ou encore de résilier son contrat de travail. Elles montrent combien des modalités souples en matière d'emploi sont importantes pour les femmes exerçant une activité professionnelle qui se libèrent d'une relation violente.

118. Le secteur public est doté de mesures similaires liées à l'emploi qui visent à aider les victimes de violence domestique. Le GREVIO note avec satisfaction qu'en 2015 a été établie une procédure qui permet la mobilité dans l'administration publique pour les fonctionnaires qui sont victimes de violences entre partenaires intimes⁶⁷.

119. La stratégie nationale pour l'éradication de la violence à l'égard des femmes ayant subi des violences (2013-2016), qui a renforcé le rôle du secteur privé dans la prévention de la violence entre partenaires intimes et dans la lutte contre ce phénomène, soulignait que les organisations syndicales et patronales peuvent beaucoup contribuer à combattre la violence. Le pacte national, quant à lui, prévoit la promotion de l'emploi et de l'intégration sociale des victimes de violences entre partenaires intimes, ce dont le GREVIO se réjouit (mesure 128 du pacte national). Le GREVIO salue aussi la décision des autorités espagnoles de faire en sorte que deux associations professionnelles et les deux principaux syndicats soient représentés au sein de l'observatoire national des violences faites aux femmes. En outre, plusieurs initiatives émanant de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre visent à associer les entreprises aux campagnes de sensibilisation et à faire adopter des politiques inclusives en matière d'emploi pour les femmes victimes de violences entre partenaires intimes⁶⁸.

120. Le GREVIO note cependant avec regret qu'il semble difficile de mettre en œuvre les dispositions ci-dessus. Il reste problématique, pour les femmes, d'avoir accès aux mesures concernant l'emploi et aux avantages économiques prévus par la loi organique 1/2004 (voir chapitre IV, section C sur les services de soutien généraux, article 20). Des interprétations différentes des exigences décrites à l'article 23 de la loi organique se traduisent par des pratiques divergentes ; en outre, l'on ne dispose que de données limitées sur l'utilisation des différentes mesures. Le service public de l'emploi (SEPE) semble collecter des données sur le nombre global de femmes ayant bénéficié des mesures relatives à l'emploi, mais ces données ne sont pas ventilées par type de mesure. Cela empêche de tirer des conclusions fiables concernant l'utilité pratique des mesures relatives à l'emploi pour les victimes de violences conjugales. Ce que montrent toutefois ces données, c'est que certaines mesures sont rarement utilisées ; c'est le cas des crédits gouvernementaux destinés à subventionner les contrats de travail pour les victimes de violences conjugales, et le potentiel de cette mesure reste donc à exploiter⁶⁹. Sans une évaluation et un suivi rigoureux, les raisons de la sous-utilisation des mesures disponibles resteront obscures et il ne sera guère possible d'y remédier dans un avenir proche.

121. Au-delà des mesures spécialement destinées à soutenir les victimes de violence domestique, le GREVIO prend note avec satisfaction de l'adoption de dispositions légales qui imposent aux entreprises de plus de 50 salariés l'obligation de concevoir un plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes⁷⁰.

⁶⁷ Résolution du 25 novembre 2015 du secrétaire d'État à l'Administration publique.

⁶⁸ Par exemple, 129 entreprises publiques et privées, appartenant à différents secteurs d'activité, ont participé à l'initiative intitulée « Les entreprises pour une société sans violence fondée sur le genre », qui s'est étendue sur la période 2012-2017. Grâce à cette initiative, 1 848 femmes ont accédé au marché du travail en 2019.

⁶⁹ Le nombre de femmes ayant bénéficié de contrats de travail dans le cadre d'un programme subventionné visant à favoriser l'emploi des victimes de violences entre partenaires intimes semble augmenter en permanence (il est passé de 836 en 2015 à 1 381 en 2018), mais ce nombre global paraît réduit si on le compare au nombre élevé de victimes, notamment à la forte proportion de femmes migrantes qui sont souvent dans une situation socio-économique difficile.

⁷⁰ Voir les articles 45-47 de la loi 3/2007.

122. Concernant le harcèlement sexuel et le harcèlement motivé par des considérations de sexe sur le lieu de travail, le GREVIO note avec satisfaction que la loi 3/2007 pour l'égalité effective entre les femmes et les hommes contient des mesures préventives (article 48) et impose aux entreprises l'obligation d'établir des procédures de signalement et de plainte spécifiques. Le GREVIO se réjouit de la mention explicite du rôle des représentants du personnel, auxquels il incombe, au titre de la loi, de sensibiliser tous les employés au problème du harcèlement sexuel et de signaler tout incident de cet ordre. En outre, le GREVIO salue la mise à disposition, par les autorités espagnoles, d'un manuel de référence destiné à guider les entreprises dans l'élaboration de protocoles d'action et de prévention du harcèlement sexuel⁷¹.

123. Le GREVIO note cependant avec inquiétude qu'il n'y a pas de statistiques officielles concernant les cas de harcèlement sur le lieu de travail ni d'autres données qui indiqueraient que cette loi a contribué à encourager les victimes à faire des signalements et les employeurs à prendre des mesures contre cette forme de violence.

124. Tout en reconnaissant que des mécanismes de signalement et de plainte sont prévus par la loi et qu'ils ont été largement mis en place, le GREVIO encourage les autorités espagnoles à collecter des données concernant le nombre de femmes victimes de harcèlement sexuel au travail, les plaintes déposées par les victimes et les suites données à ces plaintes.

125. Pour ce qui est de la participation des médias, plusieurs lois contiennent des dispositions spécialement consacrées à l'image de la femme dans les médias et à la couverture médiatique des cas de violence fondée sur le genre. Parmi ces lois figurent la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, la loi 3/2007 relative à l'égalité effective entre les femmes et les hommes et la loi générale sur l'audiovisuel (loi 7/2010)⁷².

126. La loi 1/2004 et la loi 3/2007 interdisent les publicités utilisant l'image de la femme de manière dégradante ou discriminatoire et visent à renforcer une image de la femme qui respecte la dignité de la femme et le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes (article 10 de la loi 1/2004 et article 41 de la loi 3/2007). L'article 12 de la loi 1/2004 prévoit un mécanisme de plainte destiné à permettre le retrait ou la rectification de contenus sexistes et préjudiciables dans les médias. Les institutions et les associations travaillant pour l'égalité entre les femmes et les hommes, y compris la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre et l'institut des femmes, peuvent engager une action en justice pour demander le retrait de publicités considérées comme illégales.

127. Le GREVIO note avec une satisfaction particulière que l'observatoire de l'image de la femme (OIM) s'emploie depuis longtemps à repérer et dénoncer les représentations sexistes des femmes dans les médias et dans la publicité. Créé en 1994, cet observatoire, qui relève de l'institut des femmes, est chargé de promouvoir une image de la femme qui soit équilibrée et non stéréotypée ; à cette fin, il surveille les contenus diffusés par les médias et les publicités, directement ou par l'intermédiaire de plaintes émanant du grand public, afin de détecter des cas de traitement sexiste ou discriminatoire des femmes. L'observatoire est habilité à demander la modification ou le retrait des campagnes de publicité qui sont particulièrement stéréotypées ou qui dénigrent particulièrement les femmes.

⁷¹ Manuel de référence pour la création de protocoles de prévention et d'action contre le harcèlement sexuel et le harcèlement motivé par des considérations de sexe au travail : www.igualdadadenlaempresas.es

⁷² La loi 7/2010 établit un cadre juridique pour le secteur audiovisuel et prévoit des mesures spécialement destinées à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et à éviter la discrimination fondée sur le genre dans les médias et la publicité (voir notamment les articles 4.2 et 18.1).

128. En outre, des mesures légales ont été adoptées pour garantir l'égalité entre les femmes et les hommes non seulement dans les médias publics mais aussi dans les médias privés⁷³. En 2017 a été créé un observatoire de l'égalité dans la corporation de la radio et de la télévision espagnoles (Observatorio de Igualdad en la Corporación RTVE). Il détermine si des codes de déontologie visant à promouvoir l'égalité et à prévenir la violence à l'égard des femmes dans le cadre des activités de la corporation RTVE ont été élaborés et s'ils sont appliqués ; il veille aussi à ce que les contenus diffusés sur les médias de la corporation RTVE ne justifient pas la violence à l'égard des femmes, ne la banalisent pas et n'incitent pas à cette forme de violence. De plus, cet observatoire participe à des campagnes institutionnelles destinées à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et à éradiquer la violence à l'égard des femmes.

129. C'est avec regret que le GREVIO note que, malgré les initiatives susmentionnées, dont beaucoup peuvent servir d'exemples prometteurs, il arrive encore que, lorsque des médias rendent compte de cas de viol ou de violence domestique, ils imputent la faute aux victimes ; quant à la publicité, elle continue à véhiculer des stéréotypes et à reléguer les femmes dans les secteurs de la mode, des cosmétiques et de l'hygiène, en les présentant comme des objets sexualisés⁷⁴. En dépit des efforts déployés depuis longtemps pour représenter les femmes de manière non stéréotypée et non sexiste, l'observatoire de l'image de la femme (OIM) continue à recevoir de nombreuses plaintes ; elle a déposé 221 demandes de retrait de contenus sexistes, discriminatoires ou dégradants diffusés par les médias ou la publicité en 2016 et 2017.

130. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à faire davantage d'efforts pour réfréner la tendance qu'ont certains diffuseurs et médias de rechercher le sensationnel lorsqu'ils rendent compte de cas de violence fondée sur le genre, et pour donner une image des femmes qui soit plurielle et non stéréotypée ; à cette fin, il s'agirait notamment de former les journalistes sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et de violence fondée sur le genre, et sur la manière de rendre compte de ces phénomènes.

⁷³ Voir les articles 36-39 de la loi 3/2007.

⁷⁴ Rapport soumis au GREVIO par la plateforme de suivi de la Convention d'Istanbul, p. 15.

IV. Protection et soutien

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

A. Obligations générales (article 18)

132. Conformément à l'approche globale et interinstitutionnelle promue par la Convention d'Istanbul, l'article 18, paragraphe 2, demande aux Parties de veiller à ce qu'il existe des mécanismes adéquats pour mettre en œuvre une coopération effective entre les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales, et les ONG. Cela nécessite de mettre en place des structures (tables rondes, conférences ou protocoles) permettant à un certain nombre de professionnels de coopérer de manière standardisée sur des cas individuels. Selon la Convention d'Istanbul, cette coopération doit reposer sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, et se concentrer sur les droits humains et la sécurité de la victime. Les services de soutien spécialisés destinés aux femmes contribuent beaucoup à garantir le respect des droits des victimes dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle.

133. L'adoption de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre a considérablement modifié les réponses apportées aux femmes victimes de violences commises par un partenaire intime en Espagne, ce dont le GREVIO se félicite. Cette loi prévoit une série de mesures destinées à soutenir et protéger les victimes de violences entre partenaires intimes, qui reposent sur une approche intégrée et sur la coopération interinstitutionnelle entre les services répressifs, les juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes, les services de santé et toute entité dispensant des conseils juridiques aux femmes (article 19). Elle exige tout particulièrement des connaissances spécialisées et des services effectifs, par exemple en proposant ces services au sein de la même structure (« guichet unique »), et comprend aussi des mesures d'autonomisation économique sur le long terme. Le GREVIO salue cette approche exemplaire de la conceptualisation des services de lutte contre la violence conjugale, qui est conforme à la Convention d'Istanbul et précède même l'adoption de celle-ci. Il note cependant que le but de la Convention d'Istanbul est de garantir l'existence de ces approches intégrées et coordonnées des services concernant toutes les formes de violence visées par la Convention. Cela comprendrait des formes de violence telles que la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, le harcèlement, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et l'avortement forcé/la stérilisation forcée.

134. Le GREVIO s'inquiète donc du fait que les efforts destinés à mettre en place des services de soutien complets et une coopération interinstitutionnelle en Espagne ont porté exclusivement sur une seule forme de violence couverte par la Convention d'Istanbul, au détriment d'autres formes de violence. C'est plus particulièrement vis-à-vis de la violence sexuelle, du mariage forcé et des mutilations génitales féminines que l'absence de mécanismes coordonnés, destinés à garantir une coopération effective entre tous les organismes d'État chargés de la protection et du soutien des victimes, est particulièrement flagrante (voir ci-dessous). En outre, le GREVIO a été informé de disparités importantes en ce qui concerne la qualité et la disponibilité des services entre les différentes régions⁷⁵. Pour combler les lacunes existantes concernant l'approche interinstitutionnelle et l'offre de services, le GREVIO souligne la nécessité d'adopter des lignes directrices/normes nationales en la matière, qui devront être élaborées en coopération avec des ONG de femmes expérimentées dans la prestation de services.

⁷⁵ Informations communiquées au GREVIO lors de la visite d'évaluation.

135. Une autre préoccupation a été soulevée en ce qui concerne les services fournis en application de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, à savoir les conditions que doivent remplir les femmes pour bénéficier de ces services. En 2018, une modification législative de l'article 23 de la loi organique 1/2004 a été introduite pour que l'accès des femmes aux droits en matière d'emploi et aux prestations de sécurité sociale énoncés au chapitre II de la loi ne dépende plus exclusivement de la délivrance d'une ordonnance de protection. Dans la pratique, cette modification ne semble pas être appliquée uniformément. Selon les informations communiquées au GREVIO par des experts et des ONG de femmes, dans certaines régions d'Espagne, pour pouvoir accéder aux refuges pour victimes de violence domestique, une femme doit avoir été officiellement reconnue en tant que victime de violences entre partenaires intimes, et l'accès est refusé aux femmes qui n'ont pas obtenu d'ordonnances de protection. Dans d'autres régions, c'est principalement pour accéder aux droits économiques et sociaux et aux prestations financières que les femmes doivent être reconnues officiellement en tant que victime de violence domestique – l'accès aux refuges étant géré en fonction des besoins.

136. Le GREVIO salue les efforts des autorités espagnoles visant à harmoniser l'application de l'article 23 de la loi organique 1/2004, qui est présenté aux points 62 et 63 du pacte national, et espère qu'un système plus souple de détermination des conditions à remplir pour bénéficier d'une aide sera rapidement mis en place et réduira les obstacles actuels.

137. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à mettre en place des structures de coopération interinstitutionnelle entre les organismes d'État et les autres organismes compétents, en ce qui concerne la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, le harcèlement, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et l'avortement/la stérilisation forcés, conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la convention. Il exhorte aussi les autorités à veiller à ce que l'approche de la prestation de services repose sur une compréhension fondée sur le genre de la violence et sur d'autres principes qui devraient sous-tendre le soutien et la protection, comme le fait de viser l'autonomisation des femmes et d'éviter une victimisation secondaire (article 18, paragraphe 3). À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités à élaborer des lignes directrices/normes nationales en la matière, en coopération avec les ONG de femmes expérimentées dans la prestation de services.

B. Information (article 19)

138. Le droit à l'information pour les femmes victimes de violence domestique est consacré par l'article 18 de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. Le GREVIO se félicite que les organismes d'État et les autres autorités publiques soient juridiquement tenus de proposer aux femmes victimes des informations globales et des conseils adaptés à leur situation personnelle, y compris sur les mesures de protection et les services de soutien qui sont mis à leur disposition. Le GREVIO note avec satisfaction qu'en vertu de la loi, les autorités sont tenues de faire en sorte que les femmes handicapées qui sont victimes de violence domestique reçoivent ces informations dans un format qui leur est accessible. Cependant, le GREVIO note avec préoccupation que des ONG qui représentent les femmes handicapées ont souligné que c'était rarement le cas dans la pratique, étant donné que les organismes publics responsables ne sont pas suffisamment formés et équipés à cette fin.

139. En outre, la loi 4/2015 relative au statut des victimes d'infractions prévoit le droit pour toutes les victimes d'infractions de recevoir en temps voulu des informations appropriées, adaptées au caractère de l'infraction. Cela comprend des informations indiquant quels sont les services de soutien disponibles, comment porter plainte et vers qui se tourner pour obtenir des conseils juridiques et se faire représenter en justice. Le GREVIO se félicite de l'accord signé entre le ministère de la Justice et la Confédération espagnole des personnes sourdes en vue de faciliter l'accès à l'administration de la justice pour les personnes sourdes. La plupart des informations sont proposés aux victimes d'infractions par les bureaux d'aide aux victimes établis au niveau des communautés autonomes – lorsqu'ils sont compétents pour examiner des questions qui relèvent de la justice pénale. Des ONG de femmes ont cependant informé le GREVIO que les membres du personnel qui travaillent dans ces bureaux n'adoptent pas une approche fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes. Outre les femmes handicapées, d'autres groupes, comme les femmes migrantes qui ne parlent pas l'espagnol, rencontrent des obstacles pour accéder au droit à l'information, essentiellement en raison de services d'interprétation insuffisants. Les demandeuses d'asile, qui s'adressent rarement à des services spécialisés pour les femmes victimes de violences, semblent aussi se heurter à des barrières linguistiques et d'autre nature.

140. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à intensifier leurs efforts pour fournir des informations aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes dans un format et une langue qu'elles comprennent.

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

141. Comme indiqué à l'article 148.1.20 de la Constitution espagnole et reconnu dans les statuts d'autonomie respectifs, la prestation de services sociaux relève de la responsabilité des communautés autonomes et elle est donc caractérisée par des niveaux élevés d'autonomie locale. L'article 19 de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre prévoit l'obligation pour les communautés autonomes de proposer une assistance sociale intégrale aux victimes de violences entre partenaires intimes – au moyen de services de soutien généraux et spécialisés. Cette obligation comprend des soins, une aide et un hébergement d'urgence en cas de situation de crise, des approches spécialisées et une coopération interinstitutionnelle. Certains types de services doivent être mis à disposition des victimes de violences entre partenaires intimes, notamment : la communication d'informations en temps utile, une assistance psychologique, une assistance sociale, une assistance financière, des prestations de sécurité sociale et une aide à l'emploi, y compris une aide à la formation et à l'amélioration des compétences professionnelles. Plusieurs mesures visent l'autonomisation économique des femmes, comme les programmes d'emploi spécifiques destinés aux femmes victimes de violences conjugales (voir chapitre III, section F. Participation du secteur privé et des médias (article 17)) et les prestations forfaitaires versées pendant une durée de six mois aux femmes sans emploi ou dont les revenus se situent en-deçà du salaire minimum (article 27 de la loi organique 1/2004). Le GREVIO félicite les autorités espagnoles d'avoir inscrit dans la loi le droit à une aide aussi complète – conformément à l'article 20 de la Convention d'Istanbul.

142. Cependant, c'est la législation en vigueur au niveau régional qui semble déterminer si ces services complets sont proposés aux victimes de violence domestique seulement, ou également aux femmes qui ont subi, ou qui risquent de subir, des violences sexuelles, un mariage forcé, des mutilations génitales féminines, une stérilisation forcée/un avortement forcé ou du harcèlement sexuel, comme l'exige la convention. Certaines communautés autonomes ont étendu ce champ d'application dans une certaine mesure, tandis que d'autres semblent se conformer au champ d'application de la législation centrale.

143. Par conséquent, les types de violence à l'égard des femmes pris en compte par les services sociaux dans les différentes communautés autonomes varient considérablement – tout comme le degré de spécialisation, de formation et de connaissances acquis par les travailleurs sociaux sur les formes de violence à l'égard des femmes, en dehors de la violence entre partenaires intimes. Si certains services sociaux semblent avoir développé des protocoles et des interventions en lien avec la violence conjugale uniquement, y compris sur la base de la coopération interinstitutionnelle, les services sociaux d'autres régions semblent aussi proposer des réponses appropriées à des formes de violence telles que le viol et les mutilations génitales féminines⁷⁶. De nombreux services proposent des conseils juridiques et psychologiques, y compris pour les enfants qui ont été témoins de violences, ainsi qu'une assistance financière, un hébergement, une éducation et une aide à la recherche d'emploi.

144. Le GREVIO est donc préoccupé par le fait que l'approche globale adoptée par les services sociaux pour protéger et soutenir les victimes de violences entre partenaires intimes n'est pas suffisamment appliquée aux autres formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul. Le fait d'avoir mis essentiellement l'accent sur la violence entre partenaires intimes peut en réalité empêcher les services de proposer, d'une manière suffisamment uniforme dans toutes les régions espagnoles, une aide et une protection aux femmes qui subissent d'autres formes de violence. Si le GREVIO reconnaît la difficulté de garantir la répartition uniforme des services dans un pays décentralisé, qui compte 17 régions et communautés autonomes, il rappelle cependant que, conformément au droit international, les autorités centrales sont chargées de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, indépendamment de l'organisation territoriale du pays.

145. Le GREVIO s'inquiète également de la baisse considérable des services fournis par les services sociaux municipaux à la suite de la décision prise en 2013 de retirer aux municipalités toute compétence dans le domaine de la violence fondée sur le genre. Si le GREVIO salue le fait que ces compétences ont été rétablies et que des fonds ont été débloqués par les autorités centrales pour augmenter le niveau de services, on peut encore observer les conséquences de la réduction des services, qui se manifestent par une perte d'expertise et par un manque de continuité des services.

146. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures effectives pour garantir l'accès des femmes aux services de soutien généraux de manière plus uniforme à travers le pays en réduisant les disparités régionales concernant le niveau et la qualité des services fournis.

2. Services de santé

147. Les services publics de santé jouent un rôle important dans la prévention de la violence et la fourniture de prestations médicales et d'autres formes de soutien, y compris l'orientation vers les services de conseil spécialisés. En Espagne, le Conseil interterritorial du système national de santé a créé une commission sur la violence fondée sur le genre, chargée d'améliorer la réponse du secteur de la santé publique à la violence entre partenaires intimes. En 2007, un protocole commun pour une réponse des professionnels de santé à la violence fondée sur le genre a été mis en place ; il contient les procédures et les lignes directrices destinées aux professionnels de santé pour la prise en charge des femmes qui ont subi des violences physiques, sexuelles ou psychologiques. Le protocole met à disposition des professionnels de santé des outils pour détecter les victimes de violences, éviter la victimisation secondaire, recenser les actes de violence, élaborer un plan de sécurité et orienter les victimes vers les services spécialisés.

148. En outre, des enquêtes de routine, réalisées sur la base d'un questionnaire public, ont été introduites pour faire en sorte que les femmes exposées à la violence domestique puissent être identifiées par des infirmières, des médecins généralistes et des travailleurs sociaux dans le secteur

⁷⁶ Annexe 1. Informations sur les communautés autonomes et les villes qui disposent de statuts d'autonomie ; rapport étatique soumis par le Gouvernement espagnol.

de la santé. Par ailleurs, certaines communautés autonomes ont mis en place des systèmes de détection standardisés pour toutes les femmes qui demandent une aide médicale – quelle que soit la raison. En posant des questions sur la situation familiale et en demandant s’il y a des points à aborder, les médecins sont chargés d’identifier les femmes qui sont victimes de violences entre partenaires intimes. Le GREVIO salue cette initiative qui consiste à engager activement les professionnels de santé ; elle peut considérablement contribuer à détecter un plus grand nombre de femmes victimes de violences conjugales et, si elle se déroule de manière appropriée, elle peut aussi être un premier pas vers la sécurité.

149. Le GREVIO note cependant que, malgré les mesures susmentionnées, de nombreux professionnels de santé ne parviennent pas à identifier les victimes de violences entre partenaires intimes et à leur venir en aide, en particulier dans les zones rurales. Des préoccupations ont aussi été soulevées concernant la qualité des rapports d’atteintes à l’intégrité physique établis par les professionnels de santé qui font état des violences conjugales et qui sont destinés à être utilisés en justice. Des formulaires standardisés existent pour tous les types d’atteintes, ce qui laisse aux équipes de santé peu de possibilités de décrire les spécificités de la violence entre partenaires intimes. Par ailleurs, la charge de travail de nombreux professionnels de santé ne leur laisse pas suffisamment de temps pour établir des rapports. La formation limitée des professionnels à cet égard semble elle aussi nuire à la qualité des rapports.

150. Les mutilations génitales féminines (MGF) constituent une autre forme de violence qui est spécifiquement visée par un protocole de santé. Le protocole commun pour la réponse des professionnels de santé aux MGF adopté en 2015 contient des lignes directrices destinées à aider les professionnels de santé à détecter les femmes et les filles qui risquent de subir des MGF ou qui en ont déjà subi, en vue de leur apporter une aide médicale et de mettre en place des mesures de prévention. Les spécialistes de ce domaine semblent considérer que les mesures préventives énoncées dans le protocole commun ne sont pas assez vastes, étant donné qu’elles portent principalement sur le secteur de la santé plutôt que sur une approche intégrée des MGF. Certaines communautés autonomes ont mis en place des protocoles plus complets, associant le secteur de la santé à d’autres acteurs, y compris les parents, qui sont invités à signer un « engagement » de ne pas faire subir de MGF à leurs filles lorsqu’ils se rendent dans leur pays d’origine. Des examens de santé obligatoires réalisés par des pédiatres avant et après le voyage s’inscrivent dans cette approche⁷⁷. Cependant, tous les médecins ne semblent pas avoir connaissance des protocoles existants.

151. Si le GREVIO reconnaît que de nombreuses régions espagnoles ont établi des lignes directrices ou des protocoles à destination des professionnels de santé afin qu’ils adoptent une approche type à l’égard des victimes de violences sexuelles,⁷⁸ il s’inquiète de l’absence de protocole national sur cette forme particulière de violence. L’absence de protocole commun clair crée des contrastes importants, non seulement sur le plan de la qualité des soins, mais aussi en ce qui concerne les procédures appliquées. En effet, les lignes directrices existantes ne semblent pas garantir la coopération entre tous les professionnels compétents, ce qui génère différentes procédures notamment pour ce qui est de la collecte des éléments médico-légaux. Les services de santé publique de certaines régions telles que la communauté autonome de Madrid apportent un soutien médical en cas d’atteintes à l’intégrité physique, mais aucun examen n’est prévu pour recueillir des preuves en vue d’une future plainte pénale. Le niveau de coordination et de coopération entre les services répressifs, les médecins et les médecins légistes semble également varier et de nombreuses femmes sont envoyées à différents endroits avant qu’on ait pu répondre à leurs besoins, ce qui les oblige à attendre plusieurs heures après avoir été violées pour pouvoir se laver, se changer, dormir ou se rétablir. Le GREVIO rappelle l’importance de garantir une réponse coordonnée de toutes les parties

⁷⁷ Rapport soumis au GREVIO par le réseau européen End FGM, Save a Girl Save a Generation, UNAF et Médecins du Monde, p. 5.

⁷⁸ Le rapport soumis au GREVIO par la plateforme espagnole de la Convention d’Istanbul, page 13, donne un aperçu des protocoles destinés aux professionnels de santé au niveau des communautés autonomes.

prenantes dans le cadre d'un soutien global aux victimes.

152. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à adopter une approche coordonnée et globale de la prestation de services médicaux et médicolégaux aux victimes de viols et d'agressions sexuelles, en y associant les services répressifs et d'autres organismes d'État compétents et les médecins suffisamment formés pour répondre aux besoins de ces victimes d'une manière sensible et tenant compte des traumatismes subis. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures, y compris en matière de formation spécialisée, pour que les professionnels de santé participent activement à la détection de la violence entre partenaires intimes et pour améliorer la qualité des rapports d'atteintes à l'intégrité physique en vue de leur utilisation dans des procédures pénales.

D. Soutien en matière de plaintes individuelles/collectives (articles 21)

153. L'article 21 de la Convention d'Istanbul énonce l'obligation incombant aux États parties de veiller à ce que les victimes bénéficient d'informations sur les mécanismes régionaux et internationaux de plainte applicables, et aient accès à ceux-ci, en fonction des mécanismes qui ont été ratifiés. Dans le cas de l'Espagne, ces mécanismes comprennent la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Charte sociale européenne. Cette disposition a pour but de promouvoir la mise à disposition, par l'État, les associations d'avocats, les ONG pertinentes ou d'autres acteurs, d'un soutien sensible et avisé aux victimes dans la présentation de leurs plaintes⁷⁹. Selon des organisations de femmes et des professionnels du droit, c'est essentiellement à l'initiative de la société civile que des informations et un soutien de ce type sont mis à la disposition des victimes en Espagne, et les autorités pourraient faire davantage pour améliorer l'accès des victimes à ces mécanismes.

154. Le GREVIO invite les autorités espagnoles à explorer des mécanismes et des procédures, y compris par des modifications législatives, qui supprimeraient la centralité de la déclaration de la victime dans les procédures pénales dans les cas de violence exercée par un partenaire intime et de violence sexuelle.

E. Services de soutien spécialisés (article 22)

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

156. Le GREVIO félicite les autorités espagnoles d'avoir établi dans les régions un réseau de services de soutien spécialisés et intégrés pour les victimes de violences entre partenaires intimes. Cependant, en-dehors des services de lutte contre la violence domestique, il semble y avoir très peu de structures spécialisées dans l'aide aux victimes des autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Les communautés autonomes sont très peu nombreuses à proposer des services spécialisés aux victimes de viols (voir ci-dessous), et encore moins de services de soutien spécialisés, voire aucun, existent pour les femmes qui subissent, ou qui risquent de subir, un mariage

⁷⁹ Rapport explicatif de la convention, paragraphe 130.

forcé, des mutilations génitales féminines, du harcèlement ou une stérilisation/un avortement forcés⁸⁰. Les autorités locales ne semblent pas investir dans ces services. Pour un grand nombre des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, il n'est donc pas possible d'accéder à des services de conseil ni à une assistance psychologique et à une prise en charge des traumatismes dans la durée, pourtant indispensables.

157. En conséquence, le GREVIO souligne la nécessité de recenser, au niveau régional, les services spécialisés autres que ceux mis en place pour la violence domestique, qui devraient tenir compte des exigences établies par la Convention d'Istanbul pour la prestation de services spécialisés, en particulier les obligations figurant à l'article 18 de la convention. Le GREVIO attire l'attention des autorités espagnoles sur le fait que le Conseil de l'Europe a développé une méthode et des outils pour dresser des inventaires et recenser les différents services de soutien mis à la disposition des femmes qui sont victimes des diverses formes de violence couvertes par la convention, qui peuvent être utiles lors de tout futur exercice de recensement⁸¹.

158. Rappelant l'importance d'un soutien et de conseils spécialisés fournis par des femmes aux femmes ayant subi l'une des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à fournir ou aménager des services de soutien spécialisés, qui soient adéquats et qui reposent sur une approche fondée sur le genre, dans toutes les communautés autonomes et pour toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. L'objectif doit être de fournir une aide immédiate, à moyen terme et à long terme, en mettant à profit la solide expertise acquise par les services de soutien spécialisés pour les femmes dans la société civile.

159. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures pour promouvoir, dans toutes les communautés autonomes, un recensement complet des services de soutien spécialisés existants pour les victimes de viols et de violences sexuelles, de harcèlement, de harcèlement sexuel, de mariage forcé, de MGF et d'avortement/de stérilisation forcés, en vue de combler, en fonction des besoins, les lacunes dans la prestation de services.

F. Refuges (article 23)

160. Les refuges pour les victimes de violence domestique relèvent de la compétence des communautés autonomes d'Espagne. En outre, ils ne sont que quelques-uns à être gérés localement ou à titre privé. Une différence est établie entre les centres d'aide d'urgence, qui viennent en aide aux victimes ayant des besoins immédiats et leur proposent de les héberger pendant 15 jours au maximum, et les refuges, qui proposent un hébergement de moyenne ou de longue durée (jusqu'à un an) dans des structures dotées de personnel spécialisé qui fournit des informations, un soutien psychologique, une assistance juridique et d'autres formes de soutien aux victimes. Le GREVIO note avec satisfaction que la description/les orientations proposées par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre insistent sur la nécessité de faire en sorte que les refuges soient adaptés aux besoins des femmes âgées de plus de 65 ans, des femmes qui sont d'origine étrangère, des femmes handicapées et des filles de moins de 18 ans. Le GREVIO salue aussi le protocole d'orientation mis en place pour que, si les refuges locaux affichent complet, les femmes ayant besoin d'un hébergement d'urgence et de places en refuge soient rapidement orientées vers une structure située dans la communauté autonome/région ou ailleurs dans le pays.

⁸⁰ Pour une vue d'ensemble des services de soutien proposés par les différentes communautés autonomes : http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/Recursos_Autonomicos/Informacion_Descriptiva/home.htm.

⁸¹ 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, L. Kelly, Strasbourg, décembre 2018.

161. Toutes les communautés autonomes proposent au moins un centre d'aide d'urgence et un refuge, mais le GREVIO note avec préoccupation que le nombre de places par habitant varie considérablement d'une communauté à l'autre. En 2017, 1 689 places au total étaient disponibles dans les refuges⁸², ce qui est clairement en-deçà du ratio correspondant à l'accueil d'une famille⁸³ pour 10 000 habitants, ratio indiqué dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul⁸⁴.

162. En outre, des pratiques régionales variables concernant l'admission des victimes dans les refuges ont été signalées (voir section A. Obligations générales (article 18)), ce qui oblige les femmes à faire un signalement à la police dans certaines régions et crée une incertitude concernant la procédure dans d'autres. Le GREVIO a été informé que, lorsqu'une femme signale un incident de violence domestique à la police, une série de mesures de protection et de soutien sont mises en œuvre et la victime est rapidement orientée vers un refuge et d'autres services de soutien. Néanmoins, les femmes qui ne se tournent pas vers la police – ce qui est particulièrement le cas pour les femmes handicapées, qui sont susceptibles de rencontrer d'importants obstacles pratiques pour entrer en contact avec la police – ont plus de difficultés à accéder aux services disponibles, y compris les refuges. Les femmes qui vivent en zone rurale et qui ont difficilement accès aux transports publics ou privés, par exemple, auront peut-être du mal à trouver un commissariat, et si elles parviennent à en trouver un, elles seront peut-être découragées par l'absence d'anonymat. Les femmes toxicomanes ou prostituées peuvent ne pas se tourner vers la police pour d'autres raisons, et les femmes migrantes à cause de leur statut dans le pays. Le GREVIO craint que, dans la pratique, la réticence à se tourner vers la police ne se traduise par une réduction de l'accès aux refuges. Le GREVIO est également préoccupé par l'information selon laquelle les femmes handicapées qui sont victimes de violence domestique sont souvent admises dans des foyers pour personnes handicapées plutôt que dans des refuges pour victimes de violence domestique.

163. Les conséquences des différents niveaux de financement des services spécialisés sur la stabilité financière des ONG de femmes et sur la continuité des services sont examinées plus haut dans le présent rapport en lien avec l'article 8 de la Convention.

164. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures effectives visant :

- a. à faire en sorte que, dans toutes les communautés autonomes, le nombre de places en refuge atteigne le niveau indiqué dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, qui correspond à l'accueil d'une famille pour 10 000 habitants,**
- b. à améliorer l'accès aux refuges pour les femmes handicapées, les femmes qui vivent en zone rurale, les femmes âgées (de plus de 65 ans), les filles, les femmes toxicomanes, les femmes prostituées et les femmes migrantes.**

G. Permanences téléphoniques (article 24)

165. En 2007, une permanence téléphonique nationale (016) a été mise en place. Elle propose un soutien et des conseils, y compris des conseils juridiques, en rapport avec la violence entre partenaires intimes, telle que définie par la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. Elle fonctionne 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, garantit un anonymat et une confidentialité absolus, et elle est disponible dans 52 langues (15 sont parlées par des conseillers et 38 autres sont proposées par un service de traduction à distance). Les appelants handicapés peuvent y accéder au moyen de services d'interprétation visuelle, d'appels sous-titrés et d'un forum en ligne www.telesor.es. Le GREVIO félicite les autorités espagnoles de

⁸² Voir le rapport étatique de l'Espagne soumis au GREVIO, annexe 4, page 102.

⁸³ On entend par place pour une famille un lieu pouvant accueillir une femme et ses enfants (en fonction du nombre moyen d'enfants par famille dans l'État membre du Conseil de l'Europe). Une « place » comporte donc plusieurs lits.

⁸⁴ Paragraphe 135 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

s'être efforcées de rendre cette permanence téléphonique accessible à un aussi grand nombre.

166. Des permanences téléphoniques régionales existent aussi ; parfois, elles ont été mises en place avant le 016. Tous les numéros régionaux semblent être reliés à la permanence nationale 016 pour que tout appel passé au 016 soit immédiatement transféré à la permanence régionale et que les appelants puissent bénéficier d'une expertise régionale et être orientés vers des services régionaux de soutien spécialisé. Lorsqu'un appel concerne une situation de danger immédiat, les services répressifs peuvent être alertés sur-le-champ. Une permanence téléphonique dédiée aux violences entre partenaires intimes (ATENPRO) existe depuis 2005. Le GREVIO reconnaît que la confidentialité, en tant que principe général de service, peut être violée lorsque la vie et la sécurité de la victime doivent être protégées (ou la vie et la sécurité d'autres personnes, comme des enfants), mais il n'a pas reçu d'informations du personnel de la permanence 016 sur les règles régissant de telles situations.

167. Le GREVIO salue les efforts déployés pour garantir l'accessibilité de la permanence téléphonique nationale à toutes les victimes et il constate avec satisfaction qu'elle reçoit en moyenne plus de 70 000 appels par an. Il note que des mesures sont prises actuellement pour étendre la mission de cette permanence téléphonique et faire en sorte que des conseils et des orientations puissent être proposés en ce qui concerne les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, comme le mariage forcé, les MGF, la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, le harcèlement ou la stérilisation forcée. Le GREVIO rappelle aussi que l'extension du mandat de la permanence téléphonique nécessitera d'avoir recours à un personnel doté d'une expertise spécialisée et formé sur *toutes* les formes de violence couvertes par la convention, pour que le service réponde aux besoins spécifiques des victimes de différentes formes de violence.

168. En outre, le GREVIO note que – à l'instar d'autres services essentiels pour la protection et le soutien des victimes de violences à l'égard des femmes – cette permanence téléphonique fait l'objet d'appels d'offres qui semblent nuire à la qualité des services proposés en raison de la baisse constante des coûts. Malgré l'obligation formelle de dispenser une formation adéquate aux membres du personnel, ces procédures d'appel d'offres semblent créer des conditions de travail moins favorables, ce qui se traduit par une insatisfaction professionnelle et une rotation du personnel.

169. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à accélérer l'extension du domaine de compétence de la permanence téléphonique nationale pour que du personnel formé propose des conseils et des orientations concernant toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.

H. Soutien pour les victimes de violences sexuelles (article 25)

170. En Espagne, des centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles existent dans plusieurs grandes villes, essentiellement des capitales de province ; ils peuvent faire partie d'unités hospitalières ou de services spécialisés comme le CIMASCAM à Madrid et l'AMUVI en Andalousie. Leur nombre est toutefois loin d'être suffisant pour réaliser des examens médicaux et médicolégaux, et apporter un soutien lié au traumatisme subi et des conseils aux victimes partout dans le pays. Sur les 17 communautés autonomes, seules sept signalent l'existence d'un service spécialisé pour les victimes d'agressions sexuelles et de viols, ce qui laisse de nombreuses régions d'Espagne, et en particulier des zones rurales, non desservies⁸⁵. Les centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols qui proposent à la fois des examens médicolégaux et des conseils et un soutien lié au traumatisme sont encore plus rares. Ces disparités semblent être liées à des différences entre les lois et politiques régionales, y compris au fait que les lois et politiques portent ou non sur la violence

⁸⁵ Amnesty International, Espagne, « Maintenant tu dois me croire. » Un système qui remet en cause les victimes et les rend vulnérables. Résumé en anglais, p. 5.

sexuelle. Dans ce contexte, le GREVIO rappelle (voir partie sur les services de santé) qu'il n'existe pas de protocole commun (au niveau national) sur la violence sexuelle, qui traiterait cette question de manière exhaustive.

171. Le GREVIO reconnaît que les communautés autonomes peuvent prendre des dispositions pour que les conseils soient prodigués aussi par des services dédiés à la violence entre partenaires intimes (« violence fondée sur le genre ») établis dans le cadre de la loi organique 1/2004, ce qui augmente considérablement le nombre de services de conseil mis à la disposition des victimes de viols dans toute l'Espagne. Cependant, le fait d'ajouter la violence sexuelle dans les contrats de prestataires de services initialement chargés de venir en aide aux victimes de violences conjugales ne permet pas de tenir dûment compte des dynamiques différentes caractérisant ces deux types de violences ni des besoins précis des victimes. En cas de violences sexuelles, des conseils et un soutien sont souvent apportés un certain temps après l'acte de violence et une prise en charge plus longue est nécessaire pour traiter les séquelles et les traumatismes, alors que les violences entre partenaires intimes nécessitent souvent de mettre en place une protection immédiate en raison de l'urgence de la situation. Il ressort des études réalisées que, lorsque des services de soutien pour les victimes de violences entre partenaires intimes et pour les victimes de violences sexuelles sont combinés, la priorité est accordée aux cas de violence conjugale en raison de l'urgence de la situation⁸⁶. En outre, lorsqu'on ajoute des services dans le domaine de la violence sexuelle aux services de conseil qui existent déjà pour les victimes de violence domestique, on ne tient pas compte de la nécessité évidente de proposer aux victimes de viols des soins médicaux immédiats et un soutien lié au traumatisme subi, associés aux examens médico-légaux nécessaires pour engager des poursuites lorsque les victimes décident de porter plainte. Les informations données au GREVIO laissent entendre qu'un trop grand nombre de victimes de viols doivent s'accommoder d'un système qui ne repose pas sur une coopération interinstitutionnelle et des orientations standardisées et qui, de ce fait, ne facilite pas l'accès à des examens médico-légaux, à des soins médicaux immédiats, à un soutien lié au traumatisme subi ou à un traitement et (si tel est le souhait de la victime) à la possibilité de déposer une plainte. Cette situation est particulièrement préoccupante compte tenu du fait que, lorsque les victimes se tournent d'abord vers les hôpitaux, les preuves médico-légales recueillies peuvent être refusées par les tribunaux parce que leur prélèvement n'a pas été ordonné par un juge (voir chapitre VI, enquêtes et poursuites). Le GREVIO s'inquiète de la probabilité élevée que ces victimes subissent un nouveau traumatisme.

172. Le GREVIO se félicite donc du fait que la ville de Madrid ait récemment ouvert un centre d'aide d'urgence pour les victimes de viols, ouvert 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, ce qui est une première en Espagne. Les services spécialisés, peu nombreux à proposer une prise en charge globale, enregistrent un taux d'utilisation élevé, ce qui démontre clairement leur nécessité⁸⁷. Lorsqu'ils comprennent également une représentation en justice et des conseils juridiques pendant toute la durée de la procédure, ils répondent à un besoin essentiel et fournissent le type de prise en charge globale dont les victimes ont besoin.

173. Dans ce contexte, il faut considérer comme prometteuses les informations contenues dans le rapport étatique concernant le soutien financier du gouvernement central aux communautés autonomes pour soutenir les efforts régionaux destinés à fournir des services de soutien spécialisés. Toutefois, il est difficile de savoir si ces fonds supplémentaires se traduisent par une augmentation du nombre de services de soutien pour les victimes de violences sexuelles au niveau régional.

⁸⁶ Fry, D. (2007). Une chambre à part : les survivantes d'agression sexuelle évaluent les services - un rapport de recherche de la New York City Alliance Against Sexual Assault. New York: Alliance de la ville de New York contre les agressions sexuelles

⁸⁷ Selon les données fournies par le CIMASCAM, ce sont au total 600 patients actifs qui bénéficient d'une aide. Le nombre de nouvelles demandes d'aide est en hausse, notamment en raison d'une plus grande sensibilisation du public, à la suite de campagnes telles que #me too et #I believe you.

174. **Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à prendre des mesures pour mettre en place des centres d'aide d'urgence, en nombre suffisant, accessibles aux victimes de viols et/ou de violences sexuelles, qui répondent à tous leurs besoins à court, moyen et long terme, et qui assurent des soins médicaux immédiats, des examens médico-légaux de qualité, un soutien psychologique et une assistance juridique, ainsi qu'une orientation vers des organisations spécialisées ; il exhorte aussi les autorités à élaborer un protocole, qui tienne compte de cette forme de violence de manière exhaustive et qui réponde de manière globale aux besoins des victimes. L'accès d'une victime aux différents services de soutien ne devrait pas dépendre de sa volonté de déposer une plainte.**

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

175. L'obligation énoncée dans cet article vise à faire en sorte que 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, soient aussi en mesure de prendre en compte les besoins et les droits des enfants qui étaient présents. 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.

176. Des études montrent que, souvent, les enfants qui assistent à l'agression de l'un de leurs parents par l'autre parent au domicile familial ont des problèmes d'ordre affectif, développent des troubles du fonctionnement cognitif et tendent à accepter des attitudes liées à la violence, ce qui nécessite une prise en charge à long terme⁸⁸. Il est donc très important que, dès que la situation de ces enfants leur est signalée, les autorités veillent à ce qu'ils aient accès à des conseils et à un suivi psychologique. Il ressort de la macro-enquête de 2019 sur la violence à l'égard des femmes en Espagne que 60,6 % des femmes ayant connu au moins un incident de violence domestique au cours de leur existence l'ont vécu en présence de leurs enfants⁸⁹. Dans de nombreux cas, les enfants étaient des victimes directes de la violence (51,7 %).

177. En Espagne, depuis l'adoption de la loi organique 8/2015 portant révision de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, les enfants relèvent de la protection et du soutien globaux prévus par cette loi s'ils sont mineurs ou s'ils sont placés sous la tutelle ou la garde de femmes qui sont victimes de violences entre partenaires intimes. Le GREVIO salue le fait que les enfants ayant assisté à des actes de violence conjugale soient officiellement reconnus en tant que victimes. Il se félicite aussi de la récente modification de l'article 156 du Code civil, qui supprime l'obligation d'obtenir le consentement des deux parents pour que les enfants qu'ils ont en commun puissent bénéficier d'un soutien et de conseils psychologiques⁹⁰. Le parent violent ne peut donc plus empêcher ses enfants d'assister aux séances de soutien psychologique nécessaires – un obstacle souvent rencontré par les enfants qui doivent recevoir un soutien psychologique. Cependant, des craintes ont été exprimées au GREVIO concernant le fait que dans la pratique, les parents violents devaient toujours être informés de toute séance de soutien psychologique proposée à leur enfant, ce qui laisse les femmes et les enfants eux-mêmes dans la crainte de représailles s'ils choisissent de bénéficier de conseils. Leur sécurité peut aussi s'en trouver menacée, en particulier lorsque des droits de visite ont été accordés. Cela peut contrebalancer les effets positifs visés par cette modification législative.

⁸⁸ « Problems associated with children's witnessing of domestic violence », Jeffrey L. Edleson, VAW Net, disponible en anglais : http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf.

⁸⁹ Macro-enquête sur la violence à l'égard des femmes, 2019, p. 96-97 ; publiée par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre.

⁹⁰ Décret-loi royal 9/2018 du 3 août 2018.

178. En principe, les enfants bénéficient d'un soutien et de conseils psychologiques, qu'ils résident ou non dans des refuges pour victimes de violence domestique, et ces services sont financés par l'État, ce dont le GREVIO se félicite. Un soutien psychologique est aussi proposé aux enfants qui ont perdu leur mère à la suite d'un incident de violence domestique (féminicide). Les interlocuteurs du GREVIO semblent cependant s'accorder sur le fait que le niveau de services est loin d'être suffisant pour répondre à la demande, surtout en zone rurale⁹¹. Le montant des fonds disponibles peut aussi varier considérablement d'une région à l'autre. En outre, les procédures d'appel d'offres annuelles dont ces services font l'objet (voir ci-dessus) créent une rotation de psychologues, qui a une incidence sur la capacité des enfants à établir une relation de confiance et à se rétablir.

179. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que les enfants témoins de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul puissent bénéficier de conseils psychologiques adaptés à leur âge, dans tout le pays et dans des conditions apportant des garanties de continuité et de qualité.

J. Signalement par les professionnels (article 28)

180. La législation espagnole prévoit des obligations de signalement pour les professionnels susceptibles, dans le cadre de leur activité, d'entrer en contact avec des victimes de violences. En vertu du Code de procédure pénale, les personnes qui prennent connaissance d'une infraction publique du fait de leur profession (y compris le corps médical) sont tenues de la signaler immédiatement au ministère public, au tribunal compétent, au juge d'instruction, ou au policier ou fonctionnaire le plus proche, en cas de flagrant délit (article 262). Le non-signalement est puni d'une amende (article 259). En outre, la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre exige que les protocoles sur l'action sanitaire fassent explicitement référence aux relations avec l'administration de la justice, lorsqu'il existe des soupçons vérifiés ou fondés de dommages physiques ou psychologiques à la suite d'agressions ou de violences (article 32).

181. Le protocole commun pour une réponse des professionnels de santé à la violence fondée sur le genre respecte cette obligation juridique et prévoit la notification d'un cas à l'autorité judiciaire par l'établissement de rapports d'atteintes graves à l'intégrité physique et de rapports médicaux, l'information préalable de la victime sur cette communication et sa mention dans le dossier médical de la victime. Les plans d'intervention prévus dans le protocole concernant les victimes de violences entre partenaires intimes, qu'elles soient en grave danger ou non, comprennent l'établissement de ces rapports en temps utile. En outre, si la victime fait l'objet de soins médicaux après avoir subi une agression sexuelle dans le cadre de violences entre partenaires intimes, le protocole exige du personnel de santé d'en informer immédiatement (par téléphone) la police pour demander l'intervention de médecins légistes.

182. L'obligation de signalement semble empêcher certaines femmes de consulter lorsqu'elles ont subi des violences entre partenaires intimes et d'autres formes de violence. S'il note que le protocole commun pour une réponse des professionnels de santé à la violence fondée sur le genre reconnaît l'importance de respecter les décisions des patients et l'engagement des professionnels de santé à respecter le secret professionnel, le GREVIO rappelle cependant que les obligations de signalement imposées au personnel de santé soulèvent des préoccupations concernant l'autonomie des victimes. La relation entre le médecin et son patient est caractérisée par un élément essentiel qui est celui du secret professionnel, que les professionnels de santé sont généralement tenus de respecter. Il repose sur le principe selon lequel une personne ne doit pas se trouver dans l'impossibilité de se faire soigner par crainte de devoir divulguer sa situation à un tiers. Une relation confidentielle est une condition préalable pour fournir aux patients un diagnostic exact et les meilleurs soins possibles. Cela est

⁹¹ Informations communiquées au GREVIO lors de sa visite d'évaluation.

d'autant plus important pour les victimes de violence domestique, de viol, de violence sexuelle ou d'autres formes de violence couvertes par la Convention. En outre, les professionnels de santé, en particulier les médecins généralistes, surtout en zone rurale, jouent un rôle important dans l'identification des victimes de violence domestique (qui ont souvent moins de possibilités de se tourner vers d'autres services) et peuvent très bien être les seuls professionnels à savoir qu'une femme subit des violences.

183. L'obligation figurant à l'article 28 de la Convention d'Istanbul a donc été soigneusement rédigée afin de permettre aux professionnels de santé, s'ils ont de sérieuses raisons de croire qu'un acte grave de violence a été commis et que de nouveaux actes graves de violence sont à craindre, de signaler leurs soupçons aux autorités compétentes sans risquer d'être sanctionnées pour avoir enfreint le secret professionnel. Le rapport explicatif indique clairement que cette disposition n'oblige pas les professionnels à procéder à des signalements⁹².

184. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à faire en sorte que l'obligation de signalement imposée aux professionnels 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, tout en garantissant aussi la sécurité de tous, surtout des mineurs.

⁹² Rapport explicatif de la convention, paragraphe 147.

V. Droit matériel

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

A. Droit civil

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

186. L'un des objectifs majeurs de la Convention est de mettre fin à l'impunité des actes de violence à l'égard des femmes. Cela suppose non seulement d'obliger les auteurs de violences à répondre de leurs actes, au moyen de mesures pénales et autres, mais aussi de prévoir des voies de droit qui permettent de remédier aux manquements des acteurs étatiques à leur devoir d'agir avec la diligence voulue et de prévenir des actes de violence, d'enquêter sur ces actes et de les punir (article 5 de la Convention). Celles-ci sont prévues dans différents textes de loi espagnols, y compris la Constitution espagnole (articles 53.2, 121 et 106), la loi 29/1998 régissant la juridiction du contentieux administratif, et la loi 40/2015 relative au régime juridique du secteur public. Pour pouvoir former un recours contre une décision injustifiée prise par les autorités ou par un acteur étatique, les principales conditions suivantes doivent être réunies : (i.) l'existence d'un dommage réel et quantifiable ; (ii.) l'existence d'un dommage résultant du fonctionnement d'un service public ; (iii.) la non-intervention de la partie intéressée ou l'absence d'un cas de force majeure. Selon les informations rassemblées par le GREVIO, ces dispositions sont rarement appliquées pour enquêter sur la responsabilité du pouvoir judiciaire ou d'autres organes statutaires en cas de négligence dans des affaires de violence à l'égard des femmes, en particulier lorsqu'il s'agit de violence entre partenaires intimes, y compris lorsqu'elles se soldent par une issue fatale (voir chapitre I, article 5). Sur un plan conceptuel, le GREVIO rappelle que les États ont l'obligation non seulement de prendre des mesures législatives mais aussi toute autre mesure nécessaire pour faire preuve de diligence voulue, c'est-à-dire pour s'acquitter avec diligence de leurs obligations en matière de prévention, de poursuites et de protection, tandis qu'il appartient au droit interne de l'État Partie de déterminer quel type de comportement négligent peut donner lieu à une action.

187. Ainsi, le GREVIO prend note des récentes mesures prises par le Conseil général du pouvoir judiciaire – conformément à la mesure 106 du pacte national – pour améliorer, en dispensant une formation spécialisée aux agents de l'Unité des services aux citoyens, le traitement des plaintes liées à l'administration de la justice dans les affaires de violence entre partenaires intimes. Les données fournies par les autorités pour l'année 2019 montrent que près de la moitié des 208 plaintes traitées concernaient une insatisfaction à l'égard d'une décision de justice, et que 13 ont abouti à une enquête préliminaire. Dans 10 cas, un rapport du juge a été demandé, et dans 22 cas, la plainte a été transférée à l'administration judiciaire. Le GREVIO prend note du fait que, pour toute violation des protocoles policiers, des mesures disciplinaires seront prises également. Faute d'informations sur ces mesures disciplinaires, il n'est pas possible de déterminer s'il s'agit d'un moyen concret de demander des comptes aux agents qui n'ont pas protégé les femmes et les enfants contre la violence. Le GREVIO note que la mesure 106 du pacte national est peut-être prometteuse mais qu'elle n'a pas révélé tout son potentiel : conformément à cette mesure, les organismes statutaires, en dehors du pouvoir judiciaire, peuvent mener des actions visant à promouvoir une plus grande utilisation du mécanisme de plaintes par les victimes concernant « d'éventuelles irrégularités ou anomalies

institutionnelles ou judiciaires »⁹³.

188. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO se félicite que le médiateur espagnol (Defensor del Pueblo) mène systématiquement des enquêtes de sa propre initiative dans toutes les affaires de violence entre partenaires intimes ayant entraîné le décès d'une femme ou de ses enfants. Ses enquêtes ont permis de mettre en évidence les réponses particulièrement inappropriées apportées dans certains cas. Le médiateur formule des résolutions visant à combler les lacunes structurelles ; au moins 75 % de ces résolutions sont acceptées et mises en œuvre par les autorités compétentes.

189. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à poursuivre et à intensifier les efforts déployés pour revoir le système de mesures civiles et disciplinaires en place pour demander des comptes aux différents acteurs étatiques qui manquent à l'obligation d'agir avec la diligence requise afin de prévenir les actes de violence visés par la convention, de mener des enquêtes, de sanctionner les auteurs et de protéger les victimes. Il encourage aussi les autorités à examiner les obstacles à l'utilisation de ces mesures civiles et disciplinaires et à prendre des mesures pratiques, comme la formation et la sensibilisation du pouvoir judiciaire et d'autres professionnels, pour permettre aux femmes victimes de violences d'utiliser concrètement les voies de recours existantes, y compris dans le contexte de décisions injustes dans l'administration de la justice. Les progrès dans ce domaine doivent être mesurés en recueillant des données sur le nombre de plaintes déposées par les victimes et sur leur aboutissement.

2. Indemnisation (article 30)

190. En Espagne, une victime peut demander à être indemnisée par l'auteur de l'infraction, soit pendant la procédure pénale soit après la clôture de celle-ci, en engageant une procédure civile. Les condamnations pénales comprennent généralement l'indemnisation de la victime ; la réparation financière est une partie essentielle de la réponse de l'État à la violence à l'égard des femmes. Les auteurs d'infractions sont donc souvent condamnés à indemniser la victime pour les infractions commises contre elle.

191. Cependant, le GREVIO note avec préoccupation plusieurs obstacles qui empêchent les femmes victimes de violences de recevoir une indemnisation dans la pratique. Ces obstacles semblent être particulièrement persistants dans les cas de violences sexuelles. Il ressort d'une étude récente que plus d'un tiers des victimes de violences sexuelles (37,7 %) ne reçoivent aucune indemnisation de la part de l'auteur condamné, et lorsqu'elles en reçoivent une, c'est rarement dans sa totalité⁹⁴. Le paiement moyen équivaut à seulement 25 % du montant total et il s'étale sur cinq ans. Le GREVIO regrette l'absence de données officielles sur le nombre d'auteurs condamnés à verser une indemnisation selon le type d'infraction.

192. Des montants aussi peu élevés s'expliquent notamment par le faible recours aux possibilités offertes par le Code de procédure pénale pour confisquer des avoirs et ainsi obtenir le paiement de l'indemnisation après la condamnation. Les auteurs d'infractions soumettent parfois des déclarations d'insolvabilité, sans qu'aucune enquête ne soit demandée par le tribunal, ce qui peut aussi empêcher l'indemnisation des victimes. La victime a plus de chances de percevoir une indemnisation dans les affaires où la peine infligée à l'auteur de l'infraction est une amende, étant donné que l'amende peut être payée uniquement lorsque l'indemnisation a été intégralement versée à la victime. De même,

⁹³ La mesure 106 du pacte national est libellée comme suit : « Promouvoir les moyens disponibles ainsi que leur utilisation pour faciliter la soumission de plaintes par les femmes victimes de violence fondée sur le genre et par les professionnels concernant d'éventuelles irrégularités ou anomalies institutionnelles ou judiciaires, de sorte qu'elles fassent l'objet d'enquêtes et que la victime soit informée de l'état d'avancement de la plainte déposée et, en cas de classement sans suite, de la raison de cette issue et, le cas échéant, que les mesures appropriées soient adoptées ».

⁹⁴ Soletto, H. et Grané, A. *La reparación económica a las víctimas en el sistema de justicia (l'indemnisation financière des victimes par le système judiciaire)*, Dykinson, 2019.

lorsque le sursis à l'exécution d'une peine de prison dépend du paiement de l'indemnisation, les paiements se font dans leur totalité. Le GREVIO s'inquiète de la pratique des petits versements (qui souvent ne dépassent pas 10 euros) se traduisant par des privilèges pour les détenus, comme des permissions de sortie.

193. Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction, la loi 35/1995 propose un système d'indemnisation subsidiaire pour les victimes d'« infractions violentes » et d'« atteintes à la liberté sexuelle ». Il s'applique uniquement aux infractions graves entraînant de graves atteintes à l'intégrité physique ou psychologique ou la mort, et requiert la preuve d'une incapacité permanente avec un taux d'invalidité d'au moins 33 %, ou d'une incapacité temporaire de plus de six mois. Les conditions à remplir sont donc très strictes, et le GREVIO note avec préoccupation que la procédure pour obtenir une indemnisation de l'État est perçue comme contraignante. Une expertise médico-légale doit indiquer le niveau de gravité du préjudice subi et un rapport du procureur est requis pour confirmer les faits. Les demandes doivent être soumises dans un délai d'un an suivant l'infraction – sauf si une procédure pénale a été engagée. Des dispositions spécifiques visent à garantir la prise en charge financière d'un suivi et de conseils psychologiques pour les victimes d'infractions sexuelles qui souffrent psychologiquement, ce que le GREVIO salue comme une avancée importante pour faciliter l'accès des femmes à cette aide en Espagne. Cependant, le GREVIO note avec préoccupation le faible nombre de demandes déposées, et déplore le fait que seulement 15 % de ces demandes sont acceptées⁹⁵. Les victimes doivent attendre longtemps avant que leurs demandes soient traitées ; cette attente retarde leur accès à un suivi et à des conseils psychologiques, ce qui est préoccupant dans un pays où les services alternatifs et gratuits pour les victimes de violences sexuelles sont extrêmement rares.

194. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures visant :

- a. à faire en sorte que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul se conforment dans les plus brefs délais aux ordonnances d'allocation d'indemnités,**
- b. à faciliter l'accès des victimes à une indemnisation par l'État dans un délai raisonnable, comme le requiert l'article 30, paragraphe 3, et d'une manière adéquate, comme le prévoit l'article 30, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.**

3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)

195. Le système juridique espagnol offre aux juges tout un ensemble de possibilités pour suspendre, limiter ou déterminer l'exercice des droits parentaux de parents qui se sont montrés violents envers leurs conjoints ou leurs enfants. Les dispositions pénales les plus pertinentes concernant la violence entre partenaires intimes et la violence domestique intergénérationnelle décrites ci-dessous (articles 171, 172 et 173) permettent aux juges d'interdire à l'auteur de l'infraction d'exercer ses droits parentaux dans le cadre d'une condamnation pénale, comme le prévoit l'article 55 pour les auteurs condamnés à purger une peine de prison de 10 ans ou plus – quelle que soit la nature de l'infraction. L'article 544 *ter* et *quinquies* du Code de procédure pénale détermine les modalités de suspension ou de limitation de l'autorité parentale à titre de mesure de protection (provisoire).

196. En outre, la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre permet aux juges, dans le cadre d'une procédure ouverte en vertu de cette loi, de retirer provisoirement l'autorité parentale, la tutelle ou la garde aux auteurs présumés de violences entre partenaires intimes (article 65). En vertu de l'article 66 de cette loi, les juges peuvent suspendre ou déterminer les droits de visite des auteurs présumés. En outre, le droit civil interdit la

⁹⁵ Ibid.

garde conjointe lorsqu'un parent fait l'objet d'une procédure pénale pour violence domestique (article 92, paragraphe 7, du Code civil espagnol) et les droits de visite peuvent être limités ou suspendus lorsque des circonstances graves le justifient (article 94 du Code civil).

197. Le GREVIO prend note avec satisfaction des mesures susmentionnées mais regrette qu'elles soient 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.

198. Les données fournies par le Conseil général du pouvoir judiciaire montrent qu'en 2017 la suspension des droits de visite de l'auteur (préssumé) de l'infraction ne représentait que 2,9 % des mesures provisoires prises dans les affaires de violences entre partenaires intimes, tandis que la suspension totale des droits de garde et/ou de tutelle représentait 4,8 %⁹⁶. En 2016, ces chiffres s'élevaient à 5,7 % et 8,4 % respectivement. La suspension des droits parentaux dans le cadre d'une peine accessoire (articles 46, 56 et 57 du Code pénal) est encore moins fréquente : elle concernait seulement 1 % des cas en 2018, selon l'Institut national de la statistique.

199. En outre, de nombreuses préoccupations ont été partagées avec le GREVIO concernant le fait que les tribunaux civils, et parfois les tribunaux spécialisés dans les affaires de violence à l'égard des femmes, appliquent rarement les mesures juridiques disponibles pour garantir la sécurité des femmes et des enfants en limitant ou en suspendant les droits de garde et de visite dans des affaires de divorce/séparation. Une garde partagée et des droits de visite étendus sont souvent accordés aux auteurs d'infractions condamnés, bien que le droit civil espagnol interdise la garde partagée lorsqu'un parent fait l'objet d'une procédure pénale pour violence domestique. Les juges décident souvent d'accorder ou de maintenir des droits et des modalités de visite malgré les preuves de violence et d'abus produites par les enfants eux-mêmes ou par des professionnels.

200. Le GREVIO est vivement préoccupé par le fait que les juges, et certains professionnels de services familiaux, continuent de penser que les enfants qui affirment avoir peur de leur père parce qu'ils ont assisté à des actes de violence à l'égard de leur mère, ont été manipulés par leur mère. Au tribunal, seuls les enfants de plus de 12 ans sont entendus, et leurs inquiétudes sont souvent ignorées ou ne font pas l'objet d'enquêtes. Des défenseurs des droits des enfants témoins de violences entre partenaires intimes ont informé le GREVIO de nombreux cas dans lesquels les droits des enfants d'exprimer leur opinion et de participer aux décisions les concernant (droits définis dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant) ne sont pas toujours respectés dans les tribunaux. Des études⁹⁷ montrent que, dans trop de décisions, les droits de garde ou de visite sont retirés à des femmes victimes de violences entre partenaires intimes parce qu'elles n'ont pas respecté des ordonnances de visite ; les juges considèrent que la mère exerce ainsi une influence négative sur la relation entre l'enfant et l'auteur de l'infraction. Le GREVIO s'inquiète également du fait que le dictionnaire officiel de l'Académie royale de médecine inclue le syndrome d'aliénation parentale (en tant que forme de violence à l'égard des enfants) et espère que ce concept va être exclu à la suite de la révision qui est en cours, comme l'a annoncé l'Académie⁹⁸. Cette notion d'aliénation parentale ne permet pas de tenir compte de la violence entre partenaires intimes et des risques qui en découlent pour la sécurité des femmes et des enfants, ce qui se traduit par des conséquences préjudiciables, y compris la mort⁹⁹. Le GREVIO rappelle des données inquiétantes : rien qu'en 2017, huit enfants ont

⁹⁶ Les mesures pénales provisoires comprennent les ordonnances de protection et les mesures de précaution. Pour plus de précisions, voir la section ci-dessous sur les ordonnances de protection.

⁹⁷ Reyes Cano, P. (2018) [Menores y violencia de género: nuevos paradigmas](#). Universidad de Granada (en espagnol).

⁹⁸ El diario.es (2019) [La Real Academia de Medicina incluye el síndrome de alienación parental como maltrato infantil a pesar de rechazo de las instituciones científicas](#) (en espagnol).

⁹⁹ Voir la déclaration datée de décembre 2017 de l'Association européenne de psychothérapie (EAP), qui attire l'attention sur le fait que l'utilisation des notions de « syndrome d'aliénation parentale » (SAP) et d'« aliénation parentale » (AP) est inappropriée dans toute pratique psychothérapeutique. Cette déclaration de l'EAP, qui est composée de 128 organisations de psychothérapeutes de 41 pays européens, sert de principe directeur aux psychothérapeutes européens.

été tués dans des cas de violences conjugales infligées à leur mère en Espagne, alors qu'entre 2013 et 2018, 194 enfants en tout se sont retrouvés orphelins à la suite de violences entre partenaires intimes à l'égard de leur mère.¹⁰⁰

201. Dans ce contexte, le GREVIO se félicite des lignes directrices publiées par le Conseil général du pouvoir judiciaire à l'intention de tous les juges d'Espagne, qui attirent leur attention sur l'absence de fondement scientifique de notions comme l'« aliénation parentale » (ce qui est rappelé dans la mesure 129 du pacte national), mais il note que les lignes directrices n'ont conduit à aucune modification de la pratique judiciaire dans le pays. Le GREVIO souligne la nécessité pour les tribunaux civils d'enquêter sur tous les signalements de violence et d'abus, soit en communiquant avec les juridictions pénales lorsqu'une procédure pénale est engagée contre le père des enfants de la victime, soit en se renseignant activement auprès d'autres organismes, notamment (mais pas exclusivement) les services répressifs, les services de santé et d'éducation, et les services de soutien spécialisés pour les femmes. Le GREVIO rappelle que la violence entre partenaires intimes joue un rôle essentiel dans la détermination des droits de garde des enfants et que des efforts doivent être déployés pour que les juges la reconnaissent comme telle – au lieu d'écarter des informations essentielles en invoquant des notions obsolètes de manipulation et d'aliénation.¹⁰¹

202. Des points de rencontre pour les familles ont été mis en place pour veiller à ce que les visites se fassent sous surveillance ou pour faciliter le respect de modalités de visite, par les mères qui font l'objet d'une ordonnance de protection émise par des juges, par exemple. Sont notamment concernées les familles au sein desquelles des incidents violents sont passés inaperçus ou n'ont pas été jugés suffisamment graves pour justifier une interdiction des visites. Le GREVIO note les nombreuses préoccupations exprimées concernant la dotation en personnel, la qualité des interventions et la capacité générale de ces points de rencontre à garantir la sécurité physique et psychologique des enfants (et de leur mère) et à reconnaître et/ou traiter les signes de violence ou leur incidence à long terme sur les enfants. Les professionnels ne sont pas tous suffisamment formés pour gérer les visites de pères qui se sont montrés violents avec leurs enfants, et rendre compte des conséquences de ces actes dans les rapports qu'ils établissent. Ils ne sont pas non plus tenus d'informer les autorités judiciaires lorsqu'ils détectent des enfants qui sont exposés à des violences physiques et psychologiques parentales au cours de la visite.

203. Si le GREVIO reconnaît que les points de rencontre pour les familles relèvent de la compétence des régions et que leurs ressources humaines et financières sont susceptibles de varier, il note cependant avec préoccupation que ces services sont souvent sous-traités à des organismes qui ne mettent pas l'accent sur la dimension de genre de la violence entre partenaires intimes. Cela semble se traduire par des pratiques qui ne tiennent pas compte de la dynamique fondée sur le genre de la violence entre partenaires intimes et par le retrait des droits de garde aux mères, compte tenu des rapports établis par les points de rencontre pour les familles, car elles ont été jugées non coopératives. En vue de remédier à ces insuffisances, les médiateurs nationaux et régionaux ont recommandé de former systématiquement les professionnels des points de rencontre sur la violence conjugale à l'égard des femmes et de les obliger à signaler les enfants qui risquent de subir des violences parentales au cours de la visite, de mettre en place des mécanismes de coordination entre les points de rencontre pour les familles et les services de soutien pour les femmes, et de charger les autorités nationales et régionales de surveiller de près le fonctionnement de ces points de rencontre pour les familles.¹⁰²

¹⁰⁰ Voir : Rapport alternatif de la plateforme espagnole de la Convention d'Istanbul, pages 21 et 23. La collecte de données sur le nombre d'enfants orphelins a commencé en 2013.

¹⁰¹ Voir la déclaration du 31 mai 2019 de la Plate-forme des Nations unies et des mécanismes régionaux indépendants sur la violence contre les femmes et les droits des femmes, <https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880>

¹⁰² Voir la Déclaration des médiateurs espagnols sur le soutien aux femmes et aux mineurs victimes de la violence de genre (disponible uniquement en espagnol), 33e Journées de coordination des médiateurs, octobre 2018, disponible sur <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/jornadas-coordinacion-defensores>. Voir la recommandation du médiateur national espagnol sur la nécessité d'un protocole commun sur les points de rencontre des familles, décembre 2019,

204. En ce qui concerne la réévaluation des modalités de visite, le GREVIO a été informé que lorsqu'une décision judiciaire précise que les points de rencontre pour les familles doivent superviser les visites, les rapports d'incidents doivent être établis par le point de rencontre compétent et communiqués au tribunal. Sur la base de ces rapports, les tribunaux peuvent ainsi réévaluer si les modalités de visite qui ont été fixées sont adaptées. Cependant, le GREVIO ne sait pas très bien dans quelle mesure ce mécanisme est appliqué dans la pratique. En outre, compte tenu des observations ci-dessus, le GREVIO réitère ses craintes quant à la qualité de ces rapports et à leur réception. Il est donc d'autant plus important de veiller à ce que tous les professionnels concernés, en particulier les juges, soient en mesure, grâce à la formation initiale et continue, de comprendre l'impact, sur l'enfant, du fait d'avoir été témoin de violences à l'égard de sa mère et de comprendre que les pères violents utilisent leurs droits de garde et de visite pour continuer à commettre des actes de violence. Une meilleure connaissance de l'interdépendance entre la garde et les violences commises après la séparation contribuerait grandement à garantir l'application des voies juridiques en vigueur destinées à empêcher la mise en place de modalités de visite préjudiciables.

205. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO note avec satisfaction que trois régions d'Espagne ont choisi de réduire la marge d'appréciation des juges et de faire en sorte que leurs droits parentaux soient systématiquement retirés aux auteurs condamnés pour des faits de violence entre partenaires intimes et de violence domestique.¹⁰³

206. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles de prendre les mesures nécessaires, y compris des mesures visant à modifier la législation et à organiser des formations, pour :

- a. **limiter la marge d'appréciation des juges des tribunaux pénaux et civils lorsqu'ils déterminent les droits de garde et de visite des auteurs condamnés pour des faits de violence entre partenaires intimes, ou des auteurs en attente de jugement, et lorsqu'ils déterminent les droits de garde et de visite dans des affaires où les preuves recueillies confirment que des violences ont été infligées à l'enfant ou à la mère ;**
- b. **mettre à jour les lignes directrices à l'intention des juges concernant la mise en œuvre de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, dans le but d'améliorer le rôle proactif des juges dans l'identification et l'analyse de l'impact, sur l'enfant, du fait d'avoir été témoin de violences, y compris en collectant activement des informations auprès des services de soutien pour les femmes, des services répressifs et des points de rencontre pour les familles, et/ou en envisageant d'inclure les enfants dans les ordonnances de protection ;**
- c. **améliorer la coordination et la coopération entre les tribunaux et les services qui aident les femmes victimes de violences et leurs enfants (services spécialisés pour les femmes, services de protection sociale et de santé, points de rencontre pour les familles, etc.) ;**
- d. **faire en sorte que tous les professionnels concernés, en particulier les juges et le personnel des services familiaux et des points de rencontre pour les familles, soient formés pour reconnaître que le fait d'être témoin de violences à l'égard d'une mère porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- e. **accroître les ressources humaines et financières allouées aux points de rencontre pour les familles, afin qu'ils soient en mesure de proposer des interventions de qualité destinées à accompagner les familles monoparentales qui viennent de subir des violences, y compris en consignand des preuves des violences ou des effets préjudiciables des visites (encadrées) avec le parent violent ;**

disponible sur https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones_/protocolo-comun-sobre-los-puntos-de-encuentro-familiar-dependientes-de-las-comunidades-autonomas/

¹⁰³ Le Pays Basque, l'Aragon et la Navarre ont introduit une législation qui permet une telle démarche, soit pour les auteurs condamnés (Pays Basque), soit pour les auteurs condamnés ainsi que pour ceux qui sont en attente de jugement et les cas où des preuves suffisantes ont été recueillies - indépendamment des poursuites pénales engagées (Aragon et Navarre).

- f. **faire en sorte que tous les points de rencontre pour les familles appliquent des principes et des valeurs conformes à une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et conformes aux principes de la Convention d'Istanbul, en particulier celui de l'autonomisation des femmes, et que les autorités régionales contrôlent leurs activités, de préférence en ayant recours à des organismes indépendants ;**
- g. **veiller à ce que les points de rencontre pour les familles soient tenus de communiquer aux tribunaux les informations concernant les enfants qui risquent de subir des violences, et garantir le respect de cette obligation, de manière à ce que les tribunaux puissent revoir ou réexaminer leurs décisions sur les droits de visite, si nécessaire.**

B. Droit pénal

207. Avec l'adoption de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, une série d'infractions spécifiques a été introduite dans le Code pénal, visant à englober le large éventail de comportements qui relèvent généralement de la violence entre partenaires intimes, y compris les divers degrés d'atteintes à l'intégrité physique et psychique. En 2015, une série supplémentaire d'infractions spécifiques a été adoptée, alignant en grande partie les dispositions du Code pénal espagnol sur celles de la Convention d'Istanbul, ce dont le GREVIO se félicite.

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

208. En Espagne, plusieurs infractions spécifiques englobent les différentes manifestations de violence psychologique dans les relations intimes : l'intimidation et les menaces, y compris l'intimidation légère (article 171, paragraphes 4 et 5), la contrainte, y compris la contrainte légère (article 172, paragraphe 2) et les atteintes à l'intégrité psychique ou autres dommages infligés sans nécessairement causer de blessures (article 153). En outre, l'article 173, paragraphe 2, érige en infraction pénale la violence physique et psychologique à l'égard d'un membre du foyer.

209. Le GREVIO salue l'instauration de ces infractions spécifiques et note avec satisfaction que les trois premières, à savoir l'intimidation, la contrainte et les atteintes à l'intégrité psychique/dommages sans blessures sont spécifiques au genre et s'appliquent donc à la violence entre partenaires intimes à l'égard des femmes. En revanche, l'article 173 porte sur la violence physique et psychologique au sein du foyer et vise à prendre en compte le caractère répétitif de ces violences en exigeant le « recours habituel à la violence », sous la forme de violence conjugale ou de violence domestique intergénérationnelle. Toutes ces dispositions prévoient des peines plus lourdes lorsque ces infractions ont été commises en présence d'un enfant, ce dont le GREVIO se félicite. Le GREVIO note que la plupart des cas de violence entre partenaires intimes sont poursuivis au titre de l'article 153 et de l'article 173. La jurisprudence a donné des précisions sur l'élément de la relation requis par ces infractions. À cet égard, la Cour suprême a publié en 2018 une résolution indiquant que tout acte de violence commis par un homme à l'égard d'une femme dans l'intimité du couple constitue un acte d'autorité et de supériorité sur les femmes, indépendamment de la motivation ou de l'intention, et que cet acte relève donc de la violence fondée sur le genre¹⁰⁴. Tout en saluant cette résolution, le GREVIO note qu'en l'absence de données sur l'*application* des infractions, il est difficile de vérifier si la violence psychologique sous toutes ses formes fait l'objet de poursuites et de sanctions, comme l'exige la Convention.

210. Selon la macro-enquête de 2019, 27 % des femmes âgées de 16 ans ou plus vivant en Espagne ont été victimes de violences psychologiques exercées par un partenaire intime à un

¹⁰⁴ Résolution de la Cour suprême n° 677/2018 du 20 décembre 2018.

moment de leur vie¹⁰⁵. Au cours des débats sur le pacte national, il a aussi été observé que les données de la permanence téléphonique nationale 016 indiquaient une augmentation du nombre de femmes ayant demandé de l'aide en raison de violences psychologiques. Des ONG ont informé le GREVIO qu'il arrive souvent que cette forme de violence ne soit pas reconnue par les tribunaux, tandis que les condamnations sont extrêmement rares. Le problème est exacerbé par la dimension numérique accrue de la violence entre partenaires intimes, des stratégies de contrôle et de manipulation étant employées non seulement dans le monde physique, mais aussi en ligne. Le GREVIO salue l'instauration de l'infraction spécifique de « découverte et révélation de secrets » (article 197) qui incrimine la violation de la vie privée en ligne et dans les télécommunications. Depuis la réforme du Code pénal en 2015, l'article 197, paragraphe 7, érige en infraction pénale la diffusion, la divulgation ou le transfert à des tiers, de toute image ou vidéo représentant une personne dans une situation d'intimité ou de nudité, portant atteinte à l'intimité de cette personne. En d'autres termes, il codifie la diffusion en ligne d'images ou de matériels intimes sans le consentement de la personne représentée. Cette infraction est passible d'une peine de prison comprise entre trois mois et un an. Le caractère innovant de l'article 197, paragraphe 7, réside dans le fait qu'il incrimine la diffusion de matériels même si au départ ils ont été obtenus avec le consentement de la personne, mais qu'ils ont été diffusés sans son accord – il s'agit d'une forme de « représailles » de plus en plus fréquente contre les femmes qui se séparent de leur partenaire ou petit ami (violent).

211. Il est cependant difficile de savoir dans quelle mesure les dispositions susmentionnées sont utilisées concernant les partenaires ou ex-partenaires violents qui installent des logiciels espions ou d'autres dispositifs pour contrôler, manipuler ou porter atteinte à la vie privée de leurs victimes. Il ressort des données du ministère de l'Intérieur qu'entre 2012 et 2017, 6 771 cas d'intimidation et de contrainte en ligne ont été recensés, avec une nette augmentation en 2017¹⁰⁶.

212. Les violences physiques infligées dans le cadre d'une relation relèveront des infractions pénales d'homicide (articles 138 à 145), de blessures (articles 147 à 156 *ter*) et de mauvais traitements (article 153, voir ci-dessus). Le GREVIO se félicite que le fait de porter gravement atteinte à l'intégrité physique (article 147) de conjoints ou partenaires actuels ou anciens, avec ou sans cohabitation, soit passible d'une peine plus lourde. Des peines plus lourdes sont également prévues lorsque les victimes sont frappées d'incapacité ou qu'elles sont particulièrement vulnérables et qu'elles vivent avec le partenaire violent, ce qui semblerait s'appliquer aux femmes handicapées. Le GREVIO reconnaît et apprécie les efforts déployés par les autorités espagnoles pour recueillir des données sur le nombre de femmes tuées par des partenaires masculins, mais les autorités n'ont fourni aucune information au GREVIO concernant l'efficacité des poursuites et des sanctions contre les auteurs d'infractions, ni sur la manière dont les données disponibles sont utilisées pour orienter l'élaboration de politiques qui seraient axées sur la prévention de ces homicides.

213. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles :

- a. à sensibiliser davantage, y compris par des formations, les juges, les membres des services répressifs et les professionnels du droit, à la dimension de genre et aux conséquences de la violence psychologique, qui fait partie des formes les plus répandues de violence à l'égard des femmes en Espagne, et à revoir l'application dans la pratique judiciaire des infractions pénales existantes sur la violence psychologique, y compris celles qui visent à couvrir sa dimension en ligne, pour s'assurer que les dispositions en vigueur sont effectivement utilisées pour enquêter sur toutes les manifestations de la violence psychologique, engager des poursuites et prendre des sanctions. Cela s'applique également aux dispositions sur la violence physique ;**

¹⁰⁵ Macro-enquête sur la violence à l'égard des femmes 2019, p. 46.

¹⁰⁶ <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/jaxiPx/Datos.htm?path=/Datos5//10/&file=05003.px>

- b. à prendre des mesures pour améliorer la collecte de données sur le nombre de cas de violence psychologique à l'égard des femmes (y compris la dimension en ligne de cette forme de violence) portés devant les tribunaux ;
- c. à mettre davantage l'accent sur l'élaboration de politiques reposant sur une base factuelle, en se fondant sur l'analyse des cas de violence entre partenaires intimes ayant entraîné la mort de la victime pour éviter que de tels cas ne se reproduisent.

2. Harcèlement (article 34)

214. L'infraction de harcèlement (article 172 du Code pénal espagnol) englobe un large éventail de comportements répétés et insistants qui ont pour but d'approcher physiquement la victime, de communiquer avec elle en utilisant tous les moyens disponibles, de lui dérober des informations personnelles, ainsi que le fait de se livrer à toute autre activité considérée comme analogue au comportement susmentionné. Un tel comportement peut susciter ou non un sentiment de peur ou de détresse mais il doit nécessairement perturber la vie de la victime. Depuis 2015, un tel comportement est érigé en infraction pénale (article 172 *ter*) lorsque des technologies numériques sont utilisées (« cyberharcèlement »). Dans un contexte où les femmes sont de plus en plus ciblées en ligne, le GREVIO se félicite que l'Espagne figure parmi les premiers pays européens à avoir incriminé explicitement le harcèlement commis par des moyens de communication numériques.

215. Le GREVIO se félicite que des circonstances aggravantes s'appliquent lorsque l'homme violent et la victime sont des partenaires, des ex-partenaires ou des parents proches. Le GREVIO note qu'il importe de s'assurer que des peines plus lourdes sont susceptibles de s'appliquer lorsque le harcèlement a été commis en présence d'enfants, comme le prévoit l'article 46, alinéa d, de la Convention d'Istanbul, pour tenir compte des graves atteintes à l'intégrité psychique des enfants en cas de harcèlement après la séparation¹⁰⁷.

216. Le GREVIO s'inquiète cependant du fait que l'infraction de harcèlement requiert que la victime modifie sensiblement ses habitudes en raison du harcèlement. La victime doit donc prouver que le comportement menaçant, insistant et répété du harceleur l'a contrainte à modifier sensiblement ses habitudes, ce qui renverse la charge de la preuve en insistant sur le comportement de la victime plutôt que sur celui de l'auteur¹⁰⁸. En outre, le niveau de gravité requis dans la pratique judiciaire semble être très élevé. Le GREVIO sait que des modifications législatives sont en cours afin de supprimer la notion de changement des habitudes ; il espère que cette évolution permettra d'attirer l'attention sur le comportement menaçant du harceleur.

217. Faute de statistiques sur le nombre de poursuites engagées ou de condamnations prononcées pour harcèlement, il est difficile d'apprécier la pertinence et l'application de cette nouvelle infraction dans la pratique.

218. **Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à revoir le degré de gravité requis pour qu'un comportement soit qualifié de harcèlement en vertu de l'article 172 du Code pénal espagnol. Afin de garantir la mise en œuvre effective des dispositions concernant l'infraction de harcèlement, le GREVIO encourage les autorités espagnoles à mettre en place des mesures opérationnelles spécialisées de prévention de la récidive, en particulier en ce qui concerne le harcèlement après la séparation, comme la possibilité de demander une ordonnance de protection et d'employer le système de bracelets électroniques. Le GREVIO encourage également les autorités espagnoles à prendre des mesures pour améliorer la collecte de données sur le nombre de cas de harcèlement, y compris sur sa dimension en ligne, en vue de renforcer la capacité de tous les professionnels du droit à traiter cette infraction.**

¹⁰⁷ Pour l'effet sur les enfants, voir Anna Nikupeteri, "Stalked lives: Finnish women's emotional experiences of post-separation stalking", *Nordic Social Work Research*, 2016, Vol.7, No.1. pp.6-17.

¹⁰⁸ Première décision sur le harcèlement, rendue par la Cour suprême le 8 mai 2017 - STS 324/2017, 8 de Mayo de 2017 <https://supremo.vlex.es/vid/678937741>

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

219. Le Code pénal espagnol établit une distinction entre deux grandes formes d'infractions à caractère sexuel : l'agression sexuelle, y compris le viol, et l'abus sexuel, incluant aussi la pénétration. L'agression sexuelle (articles 178 et 180) constitue une infraction grave qui exige le recours à la violence ou à l'intimidation pour être qualifiée comme telle. L'abus sexuel (articles 181 et 182) constitue une infraction pénale moins grave, où l'absence de consentement de la victime est l'élément qualifiant. Un consentement valable est exclu lorsque l'acte est commis contre des personnes inconscientes, des personnes atteintes d'un trouble mental, ou lorsqu'il est commis contre la volonté de la victime en lui administrant des drogues ou des substances similaires (article 181, paragraphe 2). La sanction diffère entre les deux et la pénétration sans consentement peut entraîner une peine d'emprisonnement de quatre à 10 ans.

220. Le GREVIO note que l'application des deux infractions par le pouvoir judiciaire en Espagne, notamment au niveau des tribunaux de première instance, a suscité une indignation publique générale et illustre une mauvaise compréhension de l'usage de la force et de l'intimidation et des réactions que cela peut déclencher chez les victimes de viol (par exemple, la peur, le « freezing », etc.)¹⁰⁹. Les recherches sur la neurobiologie des traumatismes sexuels, menées sur des victimes de viol, montrent que le « freezing » (appelé « immobilité tonique ») est une réaction courante des victimes, associée à un trouble de stress post-traumatique (TSPT) et à une dépression grave¹¹⁰. Le GREVIO se félicite donc que la Cour suprême d'Espagne ait précisé dans sa résolution, qui sert de guide aux juridictions inférieures, que l'infraction espagnole de viol peut s'appliquer non seulement aux cas dans lesquels la violence physique est utilisée, mais aussi lorsque d'autres facteurs indiquent clairement que la victime n'a pas donné son consentement, comme l'intimidation. Elle a expressément indiqué la nécessité d'une interprétation contextuelle de la situation dans laquelle se trouve la victime d'un viol.

221. Le GREVIO regrette que, selon les experts judiciaires, les tribunaux régionaux continuent de considérer comme des cas d'abus sexuels les cas où la victime n'a pas donné son consentement, mais n'a pas opposé de résistance non plus, bien que d'autres éléments démontrent clairement l'intimidation. Le GREVIO regrette aussi que de nombreuses décisions judiciaires semblent reproduire des stéréotypes ou appliquer des interprétations excessivement formalistes pour atténuer la responsabilité pénale de l'auteur, voire mettre en cause la victime. Il faudrait dispenser aux professionnels du droit une formation plus spécifique sur la violence sexuelle (voir chapitre III), pour faire en sorte que tous les actes sexuels commis sans le consentement de la victime soient poursuivis et sanctionnés. Ces formations devraient de préférence être complétées par des lignes directrices à l'intention des juges et d'autres professionnels du droit sur les exigences à respecter en matière de preuves pour démontrer qu'il y a eu violence sexuelle, exigences qui seraient conformes à la Convention d'Istanbul et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

222. Dans ce contexte, le GREVIO se félicite des actions législatives en cours qui clarifieront davantage la notion de viol comme une relation sexuelle sans consentement en supprimant les deux infractions actuelles de viol, d'une part, et d'abus sexuel, d'autre part. Il espère que l'introduction d'une nouvelle infraction à la place enverra le message qu'un viol est un viol et que tout acte sexuel commis sur une autre personne qui n'a pas donné volontairement son consentement constitue une violence

¹⁰⁹ Un exemple récent est l'affaire de « La Meute » (La Manada), dans laquelle un viol collectif d'une jeune fille de 18 ans par cinq hommes a été qualifié par le tribunal régional de Navarre d'abus sexuel (au motif qu'il n'y avait pas de preuve de violence ou d'intimidation) au lieu d'agression sexuelle. Cette décision a ensuite été annulée par la Cour suprême, qui a déclaré que les faits relevaient de la définition du viol parce que les circonstances montraient que l'incident s'était déroulé dans un contexte « intimidant » qui avait contraint la jeune fille à se soumettre à ses violeurs.

¹¹⁰ Des études montrent qu'un nombre important de victimes ne résistent en aucune façon à l'agresseur : l'immobilité tonique est décrite comme un état involontaire et temporaire d'inhibition motrice en réponse à des situations impliquant une peur intense. Dans diverses études, une immobilité importante a été signalée par 37% à 52% des victimes d'agressions sexuelles. Voir : Moller, A., Sondergaard, H.P., Helstrom, L (2017). L'immobilité tonique lors d'une agression sexuelle - une réaction courante prédisant un trouble de stress post-traumatique et une dépression sévère. *Acta Obstet Gynecol Scand* 2017 ; 96:932-938.

sexuelle, conformément à l'article 36 de la Convention d'Istanbul. Lorsque l'acte s'est accompagné de violences et d'abus ou d'autres circonstances particulièrement traumatisantes, il faut appliquer des circonstances aggravantes pour que la sanction soit proportionnée à la gravité de l'acte.

223. Le GREVIO rappelle que les résultats de l'enquête peuvent aussi inciter les acteurs concernés à modifier la législation, ou, éventuellement, leur faire prendre conscience de la nécessité de renforcer la confiance des victimes dans les institutions : il ressort de la macro-enquête de 2019 que les violences sexuelles sont extrêmement peu dénoncées – seules 8 % des femmes victimes de violences sexuelles commises par des hommes qui ne sont pas leur partenaire ont effectué un signalement¹¹¹.

224. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à poursuivre les modifications du Code pénal en vue de garantir l'existence d'un délit de viol fermement fondé sur le manque de consentement, qui soit opérationnel dans la pratique et appliqué efficacement par les services répressifs, les services du ministère public et le pouvoir judiciaire. L'objectif doit être de garantir des sanctions appropriées pour tous les actes de nature sexuelle sans le consentement de la victime, y compris en l'absence de résistance de la part de la victime et lorsque les circonstances de l'affaire excluent un consentement valable. À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à mettre en place une formation et des lignes directrices pour tous les acteurs de la justice pénale afin de faire comprendre que le viol et la violence sexuelle sont des infractions fondées sur l'absence de consentement et non sur l'usage de la force.

4. Mariages forcés (article 37)

225. Le GREVIO salue l'introduction dans le Code pénal en 2015 du mariage forcé en tant qu'infraction pénale indépendante¹¹². Cependant, le GREVIO note que l'interprétation donnée à l'article 172 *bis* en ce qui concerne le degré de « gravité » de l'intimidation pourrait se traduire par une incertitude juridique et exclure de son champ d'application toute forme d'intimidation qui, bien qu'elle ne soit pas « grave », pourrait suffire pour contraindre la victime.

226. Dans le Code pénal espagnol, le mariage forcé est également considéré comme une infraction de traite des êtres humains en vertu de l'article 177 *bis*, tel que modifié en 2015, qui mentionne explicitement le mariage forcé comme l'une des finalités d'exploitation résultant de la traite¹¹³. Le GREVIO reconnaît qu'il peut y avoir un chevauchement entre mariage forcé et traite des êtres humains. Le mariage forcé peut être lié à l'exploitation sexuelle et à l'exploitation par le travail. Toutefois, le mariage forcé doit aussi constituer une infraction distincte. L'article 177 *bis* du Code pénal espagnol permet d'engager des poursuites pour traite des êtres humains dans les cas où le mariage forcé est étroitement lié à une exploitation.

227. Le mariage forcé étant visé par deux dispositions du Code pénal, le GREVIO souligne cependant la nécessité de la clarté conceptuelle et d'une distinction opérationnelle entre les deux. Il constate que dans la jurisprudence espagnole, la peine sanctionnant la traite aux fins de mariage forcé repose exclusivement sur l'intention, sans qu'il soit nécessaire qu'un mariage forcé ait

¹¹¹ Macro-enquête sur la violence à l'égard des femmes 2019, p. 167.

¹¹² En vertu de l'article 172 *bis* du Code pénal espagnol, il y a mariage forcé lorsqu'une personne « [...] contraint une autre personne à se marier en ayant recours à des formes graves de violence ou d'intimidation [...] ».

¹¹³ L'article 177 *bis* modifié du CP est libellé comme suit : « Toute personne qui recrute, transporte, transfère, héberge, accueille ou loge une personne, sur le territoire espagnol, au départ de l'Espagne, en transit ou à destination de l'Espagne, par la menace, le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de nécessité ou de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre, pour l'un des motifs suivants : le travail ou les services forcés, y compris l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou la mendicité, l'exploitation sexuelle, y compris la pornographie, l'exploitation d'activités criminelles, le prélèvement d'organes ou le mariage forcé, est punie d'une peine d'emprisonnement de cinq à huit ans pour traite des êtres humains. »

réellement été conclu. Si, en plus de l'acte de traite en lui-même, un mariage forcé a été conclu, l'article 172*bis* s'applique également au titre de cette infraction distincte. Le GREVIO souligne l'importance d'un examen approfondi de chaque cas pour évaluer toutes les circonstances de l'affaire et les buts dans lesquels les femmes et les filles ont été forcées à se marier.

228. En l'absence de données officielles sur l'application des infractions susmentionnées, il est impossible d'apprécier dans quelle mesure les réponses pénales sont utilisées en Espagne. Il ressort des sources publiques disponibles que seuls quelques cas de mariage forcé ont été identifiés jusqu'à présent¹¹⁴.

229. Comme indiqué plus haut dans le présent rapport, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour reconnaître cette forme de violence et la combattre, en coopération avec des organisations et des entités locales, et en organisant des activités de formation et de sensibilisation auprès des professionnels. Ces remarques valent également pour les mutilations génitales féminines (voir section suivante). Il ne faut pas se contenter de réponses pénales pour lutter contre ce phénomène. En l'absence de services de soutien/d'assistance aux victimes de mariage forcé, le nombre de signalements restera faible. Le GREVIO est aussi d'avis que des mesures de protection doivent s'appliquer à cette forme de violence. En outre, le GREVIO note avec préoccupation que l'une des rares études réalisées sur le sujet explique que les mariages forcés sont « passés sous silence » en Espagne, étant donné qu'ils sont socialement perçus comme un phénomène qui ne se produit que sporadiquement dans quelques régions et, de surcroît, au sein de groupes ethniques très limités, ce qui en fait donc un problème isolé de la société espagnole¹¹⁵. L'étude indique néanmoins explicitement que dans un monde multiculturel globalisé, les mariages forcés doivent être pris au sérieux et considérés comme une menace réelle¹¹⁶.

230. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des dispositions législatives et d'autres dispositions appropriées pour que des mesures de protection s'appliquent aux victimes de cette forme de violence et aux femmes/filles qui risquent d'y être exposées, et à veiller à ce que les professionnels du droit concernés soient formés pour établir, au cas par cas, une distinction opérationnelle entre le mariage forcé et la traite des êtres humains, de manière à renforcer l'application de cette nouvelle infraction.

5. Mutilations génitales féminines (article 38)

231. L'article 149, paragraphe 2, du Code pénal espagnol incrimine le fait d'infliger à une autre personne une mutilation de ses parties génitales sous quelque forme que ce soit. L'aide et la complicité à la commission de MGF sont couvertes par les articles 28 et 29 du code pénal espagnol. Le GREVIO note cependant que ces dispositions ne signifient pas qu'il ne couvre pas le fait d'inciter ou de contraindre une femme ou une fille à subir les actes énumérés ou de lui fournir les moyens à cette fin, comme le prévoit l'article 38, alinéas b et c, de la Convention d'Istanbul. Ces deux alinéas imposent d'ériger en infraction pénale le comportement consistant à exercer intentionnellement une influence ou une contrainte sur une femme ou une fille qui n'a pas elle-même l'intention de se soumettre à des mutilations génitales féminines (MGF). Leur but est de garantir l'engagement de la responsabilité pénale lorsque, par exemple, des membres de la famille ou de la communauté incitent

¹¹⁴ Selon le rapport concernant la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Espagne, deuxième rapport d'évaluation, il y a eu quatre cas de traite à des fins de mariage forcé en 2016 - p.7, paragraphe 14

¹¹⁵ « No acepto » (je n'accepte pas). Rapport établi par la Federación de Mujeres Progresistas avec d'autres ONG, telles que l'ACCEM, Médecins du Monde, Save the Children et l'UNICEF. Disponible en espagnol : <https://fmujeresprogresistas.org/wp-content/uploads/2018/03/NO-ACEPTO.-Aproximaci%C3%B3n-a-los-matrimonios-forzados-en-Espa%C3%B1a-INFORME.pdf>

¹¹⁶ "Mariages forcés en Espagne : Brève référence aux réglementations régionales et aux protocoles d'action adoptés dans la Communauté de Catalogne" Encarnacion Abad Arenas, Département de droit civil, Université nationale d'enseignement à distance, Madrid, Espagne - Revue internationale de droit et de société - Volume 2, Numéro 3, Septembre 2019, Page : 47-53

ou contraignent une fille à se soumettre à des MGF, ou lui fournissent les moyens à cette fin, mais ne contribuent pas activement à faire en sorte que les mutilations soient pratiquées. Ce comportement diffère de celui de la complicité, tant en ce qui concerne les éléments constitutifs du crime que la portée de l'intention. L'obligation d'ériger en infraction pénale le fait de se rendre complice de MGF est énoncée à l'article 41 de la Convention d'Istanbul et établit la responsabilité pénale de toute personne qui aide ou encourage une autre personne à commettre l'un des actes énoncés à l'article 38 bis (excision, infibulation ou toute autre mutilation des grandes lèvres, des petites lèvres ou du clitoris d'une femme). Elle exigerait la commission effective de MGF, alors que l'acte de contraindre ou de procurer une femme adulte (article 38b) ou d'inciter, de contraindre ou de procurer une fille (article 38b) implique un comportement qui se situe en dessous du seuil de la complicité et indépendamment de la commission définitive de l'acte d'excision, d'infibulation ou de toute autre mutilation.

232. En outre, le GREVIO note que très peu de cas de MGF sont signalés aux autorités. Les parents qui sont condamnés pour avoir fait subir des mutilations génitales à leurs filles sont déchus de leurs droits parentaux en plus de se voir infliger une peine d'emprisonnement, et les filles sont ensuite placées, ce qui explique leur réticence à dénoncer de tels actes.

233. Si des efforts sont déployés par le secteur de la santé pour identifier les femmes et les filles qui ont subi ou qui risquent de subir des MGF, et si des mesures sont prises pour garantir l'intégrité physique des filles qui se rendent dans le pays d'origine de leur famille, il s'avère cependant que la prise de conscience de cette pratique ne se fait que lentement. Le GREVIO est préoccupé par le fait que les estimations du nombre de « filles qui risquent de subir des MGF » puissent être calculées d'une manière biaisée : on se contente de comptabiliser *toutes* les filles originaires de pays où les MGF sont pratiquées, stigmatisant de ce fait d'importantes parties des communautés africaines présentes en Espagne.

234. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à ériger en infractions pénales, lorsqu'ils sont commis intentionnellement, le fait de contraindre une femme à subir des mutilations génitales féminines ou de lui fournir les moyens à cette fin et le fait d'inciter ou de contraindre une fille à subir des MGF ou de lui fournir des moyens à cette fin, comme cela est prévu à l'article 38, alinéas b et c, de la Convention d'Istanbul.

6. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

235. L'article 144 du Code pénal espagnol érige en infraction pénale le fait de pratiquer un avortement chez une femme sans son accord ou lorsque son accord a été obtenu par la violence, l'intimidation ou la tromperie. L'article 156 du Code pénal, quant à lui, interdit la stérilisation sans l'accord valable, libre, éclairé et explicitement donné de la personne concernée.

236. Le GREVIO est vivement préoccupé par le fait que l'article 156, paragraphe 2, confère aux juges le pouvoir d'autoriser la stérilisation des personnes qui sont frappées d'incapacité juridique. Si le GREVIO note que les tuteurs ne peuvent plus autoriser la stérilisation d'une femme ou d'une fille handicapée, et que les juges peuvent autoriser de tels actes uniquement « dans des situations exceptionnelles où il existe un grave conflit de droits protégés par la loi » et lorsque la stérilisation doit être considérée comme « une mesure visant à protéger l'intérêt supérieur de la personne en question », le GREVIO insiste cependant sur le risque que cela représente pour les droits des femmes en matière de procréation. Des préoccupations ont été exprimées concernant l'absence de transparence de la procédure actuelle de privation de la capacité juridique, qui semble se traduire par le fait que les femmes handicapées sont plus nombreuses que les hommes handicapés à être frappées d'incapacité juridique, puis stérilisées en vertu d'une autorisation judiciaire¹¹⁷. Le GREVIO

¹¹⁷ Informations communiquées au GREVIO par des groupes de défense des droits des femmes handicapées au cours de la visite d'évaluation.

note avec préoccupation que des procédures de privation de la capacité juridique pourraient être engagées en vue d'autoriser la stérilisation de femmes handicapées. Compte tenu des nombreuses implications de la stérilisation, il faut déployer des efforts supplémentaires pour veiller à ce que les droits des femmes handicapées en matière de procréation soient respectés, en mettant à leur disposition tous les moyens de contraception disponibles sans avoir recours à des mesures invasives et définitives telles que la stérilisation. Cela nécessite de former tous les professionnels concernés (médecins et juristes) pour battre en brèche l'idée que la stérilisation est pratiquée dans l'intérêt supérieur de la femme concernée. Dans ce contexte, le GREVIO souligne combien il importe de s'assurer que les garanties existantes sont appliquées conformément aux normes établies par la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (STE n° 164).¹¹⁸

237. Le GREVIO note donc la nécessité d'augmenter le niveau de sensibilisation au risque potentiel que représente l'autorisation judiciaire pour les droits des femmes handicapées à la procréation ; il demande que la procédure actuelle soit modifiée pour garantir le plein respect du droit des femmes à l'autodétermination. Dans cet esprit, le GREVIO note que le Sénat espagnol a présenté un projet de loi portant modification du Code pénal en vue de mettre un terme à la stérilisation forcée ou non consentie des personnes handicapées qui sont frappées d'incapacité juridique¹¹⁹. Ce projet de loi propose d'abroger l'article 156, paragraphe 2, et de mettre un terme à toutes les procédures juridiques engagées dans ce cadre. En outre, il souligne la nécessité d'obtenir l'accord plein et éclairé des femmes handicapées qui subissent une stérilisation consentie. Il insiste également sur le fait que les personnes handicapées qui ont besoin d'une aide humaine, matérielle et technologique doivent recevoir des informations suffisantes, sous des formes accessibles, pour que leur décision soit libre, volontaire, réfléchie et éclairée.

238. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à faire en sorte que, dans toute procédure autorisant la stérilisation de femmes frappées d'incapacité juridique, des moyens de contrôle des naissances moins invasifs soient envisagés, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur et de l'autodétermination des femmes concernées. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que les femmes handicapées qui se soumettent à une stérilisation consentie puissent prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes, disponibles sous des formes accessibles aux personnes handicapées et présentées par des professionnels formés sur les questions de genre et de handicap.

7. Harcèlement sexuel (article 40)

239. L'infraction de harcèlement sexuel définie à l'article 40 de la Convention d'Istanbul englobe tous les comportements non désirés à caractère sexuel qui portent atteinte, ou peuvent porter atteinte, à la dignité d'une personne. Le harcèlement sexuel ne se limite ni au lieu de travail ni au milieu familial et peut se produire dans de nombreux contextes. Le GREVIO se félicite que la législation espagnole contienne une infraction pénale de harcèlement sexuel ainsi qu'une infraction administrative spécifique liée au lieu de travail.

¹¹⁸ Rapport explicatif à la Convention d'Istanbul, paragraphe 205.

¹¹⁹ Sénat espagnol, projet de loi portant modification du Code pénal en vue de mettre un terme à la stérilisation forcée ou non consentie des personnes handicapées frappées d'incapacité juridique. XIV^e législature, projet de loi n° 622/000002, janvier 2020, <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html;jsessionid=1SpTp3ydCcBBM8xJknNnvxh nTZrTCDDvd2vt0HRg3Zvqr6JCTcJ2!286704065?legis=14&id1=622&id2=000002#Comision4>

240. Le GREVIO note cependant que la définition du harcèlement sexuel figurant à l'article 184 du Code pénal cantonne le harcèlement sexuel au lieu de travail, à un environnement éducatif ou à un contexte professionnel et que son champ d'application est donc plus restreint que celui de la définition de la convention. En outre, le comportement décrit à l'article 184 se limite au fait de demander des faveurs à caractère sexuel, et doit créer un environnement objectivement et gravement intimidant, hostile ou humiliant, tandis que la Convention d'Istanbul fait référence à tout comportement non désiré à caractère sexuel.

241. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à aligner la définition du harcèlement sexuel figurant dans le Code pénal espagnol sur celle qui est énoncée à l'article 40 de la Convention d'Istanbul en étendant son champ d'application à tous les domaines de la vie – publique et privée – et en supprimant toute condition d'intimidation, d'hostilité ou d'humiliation objective et grave.

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

242. En Espagne, la médiation familiale est régie par la loi 5/2012 du 6 juillet 2012, qui transpose dans le droit espagnol la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale. Il s'agit généralement d'une démarche volontaire, bien que la première séance de médiation puisse être ordonnée par un juge.

243. Le GREVIO note avec satisfaction que l'article 44, paragraphe 5, de la loi organique 1/2004 interdit explicitement la médiation dans les affaires de violence entre partenaires intimes déférées à une juridiction spécialisée dans les affaires de violence à l'égard des femmes. En outre, la mesure 116 du pacte national vise à renforcer l'interdiction totale de la médiation dans les affaires de violence entre partenaires intimes, dans la législation et les protocoles qui doivent être adoptés ou révisés, ce qui laisse entendre que ce n'est pas le cas actuellement. Dans ce contexte, le GREVIO attire l'attention sur le risque qu'une médiation familiale puisse être proposée dans une procédure de divorce lorsque la femme n'a pas évoqué au préalable son expérience de violence conjugale. De nombreux professionnels de la médiation n'étant pas formés pour reconnaître les signes de violence, les facteurs de risque et la tendance générale à percevoir la violence entre partenaires intimes comme un « conflit familial », les résultats du processus de médiation pourraient ne pas tenir dûment compte des problèmes de sécurité et des besoins de protection de tous les membres de la famille¹²⁰. Selon les autorités, cependant, l'affaire doit être soumise à une juridiction spécialisée dans les affaires de violence à l'égard des femmes lorsque le voile a été levé sur des incidents de violence pendant le processus de médiation, et il faut toujours procéder à une évaluation avant de proposer une médiation. Dans ce contexte, le GREVIO attire l'attention sur des informations préoccupantes selon lesquelles, dans certaines communautés autonomes, les médiateurs semblent ne pas tenir compte des événements qui se sont produits avant le processus de médiation. Les femmes victimes de violences conjugales qui jusqu'alors n'ont pas fait part de leur expérience ne peuvent plus signaler un comportement violent qui a eu lieu par le passé et qui est susceptible d'avoir des conséquences pour le processus de médiation. Cette situation est regrettable car les expériences passées de violence ne seront pas mises au jour, et aucun cadre ne permet de garantir qu'elles seront prises en compte¹²¹.

¹²⁰ Violences de genre et médiation en Espagne : entre l'interdiction légale et l'incertitude des professionnel-le-s, Gloria Casas Vila, SociologieS, 2016 : <http://journals.openedition.org/sociologies/5808>.

¹²¹ Rapport du Médiateur, disponible à l'adresse suivante https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/10/declaracion_defensorias_violencia_genero.pdf

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

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

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

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

245. Les services répressifs espagnols reçoivent des consignes et une formation pour répondre rapidement aux cas de violence entre partenaires intimes, et la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre requiert un haut degré de spécialisation, ce dont le GREVIO se félicite. En conséquence, les unités de protection des femmes et de la famille (UFAM) de la Police nationale et les équipes de protection des femmes et des enfants (EMUME) de la Garde civile (Guardia Civil) servent d'unités spécialisées dans tout le pays. Des forces de police autonomes comme *Ertzaintza* (Provinces basques) ou *Mosos d'Esquadra* (Catalogne) disposent aussi de leurs propres unités spécialisées.

246. Les activités des services répressifs sont régies par le protocole d'action de 2005 pour les services répressifs et leur coordination avec les organes judiciaires pour la protection des victimes de violence domestique et fondée sur le genre (la violence intergénérationnelle et la violence entre partenaires intimes sont donc aussi couvertes). Ce protocole prévoit des mesures modernes pour protéger les victimes de violence entre partenaires intimes et éviter la revictimisation. Toutefois, le protocole centre l'enquête sur la victime et l'auteur ; leurs déclarations, notamment celles de la victime, deviennent donc cruciales. Le protocole ne semble pas souligner la nécessité de rechercher et de collecter d'autres éléments constitutifs d'abus, notamment d'abus commis à l'aide de moyens numériques : par exemple, l'auteur menace de diffuser, ou diffuse, des images sans le consentement de la victime, ou il la harcèle en utilisant un logiciel espion ou d'autres dispositifs techniques.

247. Dans ce contexte, le GREVIO répète que, pour éviter de s'appuyer de manière excessive sur les déclarations des victimes, il faudrait rechercher de manière proactive d'autres sources de preuve ; cela peut consister à consigner les lésions (avec le consentement de la victime), à photographier la scène de crime, à prélever des échantillons d'ADN et à interroger les voisins et d'autres témoins. Il salue donc les dernières instructions communiquées aux policiers par le secrétaire d'État à la Sécurité, soulignant leur obligation d'obtenir toutes les informations nécessaires en utilisant toutes les sources quelles qu'elles soient, y compris les témoins, les rapports techniques et médicaux et les enquêtes de police.

248. Malgré le haut degré de spécialisation des services répressifs dans le domaine de la violence entre partenaires intimes, et malgré les procédures établies pour prévenir la revictimisation, le GREVIO constate avec préoccupation que nombre de victimes ne signalent pas les violences. Selon la macro-enquête de 2019 sur la violence à l'égard des femmes¹²², 21,5 % des femmes résidant en Espagne, âgées de 16 ans ou plus, ont subi, au moins une fois dans leur vie, des violences physiques infligées par un partenaire ou par une autre personne. Nombre de femmes, notamment si elles vivent

¹²² Voir : http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/macroencues-a2015-/Avance_Resultados2015/home_valida.htm . Un résumé est disponible en anglais.

en zone rurale ou sont handicapées, ne signalent pas ces violences¹²³. Des difficultés d'accès persistent pour les femmes handicapées, en particulier pour celles qui sont frappées d'une incapacité juridique, mais aussi pour celles qui présentent un handicap intellectuel ou des troubles du développement, qui ont un handicap psychosocial ou qui sont sourdes ou aveugles ; de plus, beaucoup de ces femmes dépendent des auteurs des violences pour se déplacer, pour communiquer avec le monde extérieur et pour accomplir les autres tâches de la vie quotidienne¹²⁴. Lorsque des femmes handicapées font un signalement, les membres des services répressifs ne semblent pas toujours adapter leurs techniques d'enquête aux besoins de ces femmes, d'où un risque élevé que ces femmes soient perçues comme manquant de crédibilité. Les femmes vivant en zone rurale sont confrontées à des liens de dépendance similaires et à des problèmes connexes : elles peuvent avoir des difficultés à se rendre au commissariat, et peuvent hésiter à signaler des violences infligées par des partenaires intimes dans de petites communautés où tout le monde se connaît, parce qu'elles craignent d'être stigmatisées, de subir des représailles ou d'être ostracisées.

249. En outre, le GREVIO note avec inquiétude que le degré de spécialisation de la réponse de la police à la violence entre partenaires intimes n'a d'équivalent pour aucune des autres formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Si le GREVIO reconnaît les pratiques d'excellence de certains services de police, il constate cependant aussi que, souvent, les réponses de la police aux cas de violence sexuelle découragent les victimes de signaler ces violences – parce que la crédibilité des victimes est mise en doute, parce que les questions posées sont influencées par des stéréotypes de genre ou parce qu'on reproche aux victimes de ne pas s'être manifestées plus tôt. Dans certaines régions d'Espagne, les femmes doivent avoir signalé le viol ou l'agression sexuelle pour pouvoir bénéficier d'une assistance médicale ou d'examens médico-légaux. Cette condition constitue aussi un motif de préoccupation pour le GREVIO, puisque l'accès des femmes aux services de soutien ne doit pas dépendre de leur volonté de faire un signalement (article 18, paragraphe 4, de la Convention d'Istanbul).

250. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à doter toutes les autorités répressives compétentes des ressources, des connaissances et des pouvoirs nécessaires pour répondre de manière rapide et appropriée à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, en particulier à la violence sexuelle, au mariage forcé et au harcèlement, tout en prenant dûment en compte la dimension numérique de la violence entre partenaires intimes et des abus qui suivent une séparation. Le GREVIO encourage vivement les autorités à promouvoir des enquêtes effectives et proactives des services répressifs, qui consistent aussi à recueillir des preuves autres que les déclarations des victimes, c'est-à-dire à consigner les lésions, à interroger les témoins, à prendre des photos ou à prélever des échantillons d'ADN, par exemple.

2. Les taux de condamnation

251. Le GREVIO note avec satisfaction que, depuis 2004, des juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes et des unités spécialisées relevant du ministère public sont établies dans toutes les circonscriptions judiciaires pour apporter une réponse juridique globale aux violences conjugales commises par des hommes contre des femmes. Ces juridictions examinent toutes les affaires pénales concernant ces violences et statuent sur les infractions mineures. En outre, elles décident de l'adoption d'ordonnances de protection et connaissent des questions civiles connexes, telles que la garde des enfants et les droits parentaux ou le divorce. Les juges qui siègent dans ces juridictions, ainsi que les procureurs et les greffiers, suivent une formation spéciale. Les

¹²³ Environ 140 000 cas de violence entre partenaires intimes sont signalés chaque année. Sur la base des résultats de la macro-enquête, on estime que 600 000 à 700 000 femmes en Espagne sont soumises à cette forme de violence chaque année. Source : Miguel Lorente, université de Grenade (informations issues des auditions tenues au Congrès pour l'élaboration du pacte national).

¹²⁴ Selon un rapport du CERMI (Fundacion Cerami Mujeres, 2016:61), 75,8 % des femmes handicapées ne signalent pas les violences qui leur ont été infligées par leurs partenaires actuels ou leurs anciens partenaires.

juridictions reçoivent l'aide de services comme les instituts de médecine légale, les équipes de soutien psychologique et social et les bureaux d'aide aux victimes. Ces services sont gérés par l'administration nationale ou l'administration régionale, selon que la région a accepté ou non des compétences en matière de justice. Les services diffèrent beaucoup d'une région à l'autre, sur le plan qualitatif et quantitatif.

252. Le GREVIO félicite les autorités espagnoles d'avoir créé, au sein du système judiciaire, une branche spécialisée dans le traitement pénal des affaires de violence entre partenaires intimes et dans le règlement des questions juridiques connexes. Il prend note du nombre élevé d'affaires de violence entre partenaires intimes examinées chaque année par ces juridictions¹²⁵. Il est très difficile de collecter des données sur ces affaires car beaucoup d'entre elles sont enregistrées plusieurs fois, puis fusionnées ou traitées selon une procédure simplifiée. Le GREVIO rappelle qu'un bon moyen de calculer les taux de condamnation serait de réunir les données provenant des services répressifs et de la justice, de manière à reconstituer l'intégralité des étapes de la procédure pénale, du dépôt de la plainte par la victime au prononcé du jugement définitif. Selon les autorités, la proportion d'affaires aboutissant à un non-lieu est très faible dans les juridictions spécialisées : elle était de 2,5 % en 2016 et de 2,3 % en 2018. Toutefois, le GREVIO note que, dans 27 % des affaires, la procédure est temporairement suspendue et que, en définitive, aucune condamnation n'est prononcée dans environ un tiers des affaires. Nombre d'affaires de violence entre partenaires intimes sont traitées selon une procédure urgente et 21,2 % font l'objet d'une procédure de plaider-coupable. Le GREVIO se dit une nouvelle fois préoccupé par le fait qu'une forte proportion des auteurs de violence domestique sont condamnés à des peines de substitution mais ne sont pas soumis à l'obligation de participer à un programme destiné aux auteurs (voir chapitre III, section E). Une fois que les affaires atteignent le stade du procès, les taux de condamnation pour violence entre partenaires intimes sont élevés mais varient selon le type de juridiction. Alors que les juridictions compétentes au niveau des provinces condamnent les auteurs de violence domestique dans environ 81 % des cas, les juridictions pénales ne le font que dans 55,3 % des cas. Cette dernière proportion est nettement inférieure au taux de condamnation global, pour toutes les infractions examinées par la justice pénale, qui s'établit à près de 78 %. Les raisons de cet écart ne sont pas connues mais pourraient être liées au manque de spécialisation et à une tendance à s'appuyer de manière excessive sur les déclarations des victimes – qui peuvent faire usage de leur droit de ne pas témoigner (article 416 du Code de procédure pénale de l'Espagne).

253. Le GREVIO note avec inquiétude que nombre de professionnels du droit et d'experts considèrent que l'article 416 (dérogation) du Code de procédure pénale de l'Espagne, et son interprétation par la cour suprême, font obstacle aux condamnations. En effet, il permet aux femmes victimes, dans certaines conditions, de ne pas témoigner contre l'auteur présumé des violences. De plus, s'il est invoqué, il est considéré comme excluant tous les autres éléments de preuve liés à la déclaration de la victime (les rapports médicaux et les témoignages). Le GREVIO attire l'attention sur le fait que les femmes victimes de violence entre partenaires intimes sont invitées à témoigner ou à raconter une nouvelle fois leur histoire à maintes reprises au cours de la procédure (devant la police, lors de l'examen médical et lorsque sont consignés les éléments de preuve, lors de l'audience relative aux ordonnances de protection et devant le juge d'instruction). Du point de vue des victimes, le témoignage final en justice, dont les condamnations dépendent souvent, est le dernier d'une longue série. Le GREVIO souligne donc la nécessité d'étudier ou de mettre en place des solutions procédurales qui réduiraient le nombre de fois où les femmes seraient invitées à témoigner/raconter les violences qu'elles ont subies, ou qui permettraient d'enregistrer ces déclarations aux fins de leur utilisation en justice, afin que l'absence de témoignage à la barre n'influe pas sur la recevabilité des preuves ni sur l'issue du procès.

254. En ce qui concerne la procédure pénale pour agression sexuelle et viol, le GREVIO a identifié

¹²⁵ Selon les données fournies par le Conseil général du pouvoir judiciaire, environ 200 000 affaires sont traitées chaque année, principalement selon une procédure urgente, une procédure d'instruction simplifiée, une procédure préliminaire, une procédure simplifiée ou une procédure pour infraction mineure.

plusieurs facteurs qui pourraient influencer défavorablement sur la manière dont les femmes victimes vivent la procédure pénale en Espagne. Premièrement, la procédure est longue. Une fois que l'affaire a été déférée à la justice, la phase d'instruction initiale doit être terminée dans les six mois, mais 18 mois supplémentaires peuvent être accordés lorsque la collecte d'autres éléments de preuve ou des investigations supplémentaires sont ordonnées. Deuxièmement, les éléments médico-légaux ne peuvent pas être utilisés en justice si leur collecte n'a pas été ordonnée par un juge, c'est-à-dire si les femmes se sont tournées vers un centre d'aide aux victimes d'agressions sexuelles au lieu de signaler les agressions à la police. Cela va clairement à l'encontre des buts poursuivis par la Convention d'Istanbul, qui vise à faire en sorte que des services médico-légaux et autres puissent être fournis aux victimes de viol et que des preuves puissent ainsi être collectées en vue d'un procès ultérieur. Troisièmement, les unités d'évaluation médico-légale qui soumettent des rapports aux tribunaux n'appliquent pas toujours une perspective de genre à leur travail et risquent donc de décourager les femmes et les filles de suivre le processus. En l'absence de preuves médico-légales, la procédure pénale est centrée sur les déclarations de la victime, et la crédibilité de la victime est évaluée en fonction de critères très exigeants. En effet, pour qu'une victime de viol soit considérée comme crédible, il faut qu'il n'y ait aucune contradiction entre sa première déclaration (à la police) et sa dernière déclaration (devant le tribunal). De plus, sa déclaration doit être corroborée par des preuves complémentaires. Enfin, le tribunal doit établir que la victime n'a aucun intérêt sous-jacent à accuser quelqu'un. Le GREVIO constate avec une vive inquiétude que des stéréotypes de genre et des mythes concernant le viol risquent ainsi d'influencer l'évaluation. En outre, cette procédure risque fort d'entraîner une revictimisation des victimes de viol et de constituer une expérience traumatisante du point de vue des victimes. Cela va manifestement à l'encontre de l'un des principaux buts de la Convention d'Istanbul, qui est de prévenir la revictimisation ; des mécanismes doivent être mis en place pour protéger les victimes contre ce phénomène.

255. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à améliorer la qualité des travaux des unités d'évaluation médico-légale, et la perspective de genre appliquée à ces travaux, en ce qui concerne toutes les affaires dans lesquelles ces unités soumettent des rapports aux tribunaux, notamment les affaires relatives à des infractions pénales de viol et d'agression sexuelle, ainsi que de violence entre partenaires intimes.

256. De plus, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à étudier comment établir – y compris au moyen de modifications législatives – des mécanismes et des procédures qui éviteraient que les déclarations de la victime soient au centre de la procédure pénale, dans les affaires de violence entre partenaires intimes et de violence sexuelle.

257. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à identifier et traiter rapidement les éventuels/tous les facteurs législatifs et procéduraux qui rendent très difficile de prouver un viol devant un tribunal, tout en prenant dûment en considération la nécessité d'éviter que les victimes subissent un nouveau traumatisme au cours de l'instruction et du procès.

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

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

259. En Espagne, le système de suivi intégré pour les cas de violence fondée sur le genre (VioGen) constitue le principal outil d'appréciation et de gestion des risques utilisé par les services répressifs¹²⁶. Après une première évaluation de la situation des victimes de violence entre partenaires intimes, des mesures de protection sont prises en fonction du niveau de risque identifié. Les services répressifs suivent en permanence l'évolution de la situation pour s'adapter au niveau de risque. Ils signalent les changements intervenus aux services de poursuite et aux tribunaux pertinents dans un délai de 24 heures.

260. Le GREVIO prend note avec satisfaction de l'usage standardisé et professionnel qui est fait de cet outil d'appréciation des risques, ainsi que des efforts déployés pour tirer parti de la contribution que l'intelligence artificielle peut apporter à la prédiction des risques. Cet outil est manifestement exceptionnel, mais les interlocuteurs du GREVIO ont signalé certaines lacunes ; si celles-ci étaient comblées, le potentiel de l'outil s'en trouverait renforcé. Premièrement, le GREVIO note que l'outil d'appréciation électronique est alimenté exclusivement avec des données collectées par les services répressifs, qui se fondent souvent principalement sur les informations fournies par la femme concernée. Aucun mécanisme ne permet de prendre en compte les informations obtenues par d'autres acteurs pertinents (comme les services judiciaires, les services spécialisés pour les femmes ou les points de rencontre pour les familles) de manière standardisée et en temps utile, alors que cela pourrait influencer considérablement sur l'appréciation du risque. Le GREVIO souligne qu'une bonne pratique consisterait à unir les forces de différents acteurs pour évaluer les risques et concevoir une réponse interinstitutionnelle, et à y associer les services de soutien aux femmes qui s'emploient principalement à autonomiser les victimes et à représenter leurs besoins et leurs intérêts. Deuxièmement, il n'y a pas de mécanismes qui garantiraient la prise en compte, par les juges, de l'évaluation des risques réalisée par les services répressifs. Par exemple, des risques très élevés de violences physiques, y compris d'agressions létales, ne donnent pas toujours lieu rapidement à une décision de placement en détention provisoire ; le risque grave auquel les femmes sont exposées doit donc être géré par les services répressifs au moyen de mesures de protection policière. Dans ce contexte, le GREVIO prend note des exemples positifs de forces de police qui ont réussi à assurer la sécurité de femmes menacées¹²⁷. Le GREVIO constate cependant avec une vive inquiétude que seules 11 % des femmes tuées ces dernières années en Espagne par leurs anciens ou actuels conjoints ou partenaires avaient été considérées comme exposées à un risque élevé, tandis que 34,7 % des femmes tuées en 2016 avaient signalé des violences à la police. Le GREVIO insiste sur la nécessité urgente de déterminer les raisons pour lesquelles un niveau de risque élevé passe parfois inaperçu. Dans ce contexte, il est indispensable de renforcer la base de connaissances de tous les professionnels sur les liens entre les manifestations de l'emprise (en tant que principal facteur à prendre en compte), les menaces de mort et l'augmentation du risque entraînée par la séparation. Il serait tout aussi important de mettre ces éléments en rapport avec le type et la fréquence des violations des ordonnances de protection. Le GREVIO note que le Conseil général du pouvoir judiciaire et la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre analysent tous deux les profils des victimes et des auteurs dans le but de définir des facteurs de risque supplémentaires.

261. Des appréciations des risques distinctes sont réalisées par les services judiciaires, et des évaluations médico-légales peuvent être demandées par les juges. Il semble toutefois que ce processus soit long et ne soit pas toujours suivi car la plupart des cas de violence entre partenaires intimes sont traités selon une procédure urgente, dans le but d'obtenir des résultats rapidement. En outre, les régions d'Espagne ne disposent pas toutes d'unités d'évaluation médico-légale ; dans la pratique judiciaire quotidienne, la plupart des décisions d'émettre des ordonnances de protection ne s'appuient que sur les déclarations des deux parties et sur l'appréciation des risques faite par la police.

¹²⁶ Pour une présentation détaillée du système VioGen en anglais, voir : <http://www.interior.gob.es/documents/642012/1626283/articulo+violencia+de+genero/fd0e7095-c821-472c-a9bd-5e6cbe816b3d>.

¹²⁷ Lors de sa visite d'évaluation en Espagne, le GREVIO a été informé par la police basque que, depuis 2011, aucune femme placée sous protection policière pour violence entre partenaires intimes n'a été tuée.

262. Le GREVIO constate avec satisfaction qu'en 2019, toutes les affaires dans lesquelles les victimes de violences entre partenaires intimes avaient des enfants ont été étudiées et que 30 % de ces enfants ont été considérés comme étant dans une situation de vulnérabilité. C'est un pas important vers la compréhension du niveau de risque auquel les enfants sont exposés eux aussi. Il note également que le système VioGen inclut désormais les enfants dans son évaluation des risques. Deux procédures sont prévues : une pour les mineurs en situation de vulnérabilité pour lesquels le juge a demandé une expertise psychiatrique supplémentaire ; une autre pour les mineurs à risque, qui déclenche une procédure de diligence voulue dans le système VioGen.

263. En vue d'augmenter la fiabilité de l'évaluation des risques dans les affaires de violence entre partenaires intimes, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à s'appuyer sur l'expertise des services répressifs pour évaluer les risques, en instaurant le partage d'informations sur la base d'une coopération interinstitutionnelle, et en y associant les services spécialisés pour les femmes, tout en garantissant les droits humains et la sécurité de chaque victime.

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)

264. Des ordonnances de protection pour les victimes de toutes les formes de violence domestique existent en Espagne depuis 2003, ce dont le GREVIO se réjouit. Le Code de procédure pénale (article 544 *bis - ter*) permet aux juges d'instruction d'ordonner toute une série de mesures de précaution lorsqu'ils procèdent à des recherches sur des infractions d'homicide illégal ou d'atteinte à l'intégrité physique, sur des infractions à caractère sexuel et sur des violations du droit à l'image. Parmi ces mesures figurent des interdictions de contacter la victime, de communiquer avec elle et de retourner à son domicile ; ce sont principalement des mesures de droit civil prises en vertu de l'article 544 *bis*. Ces mesures peuvent être ordonnées d'office ou à la demande d'une partie légitime (victimes ou membres de leur famille). Pour les victimes de violences entre partenaires intimes, l'article 173 du Code pénal prévoit des ordonnances de protection, qui comprennent des mesures civiles et pénales et qui doivent être émises dans un délai de 72 heures. De plus, les juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes assurent une permanence de manière à ce que des ordonnances de protection puissent être émises à tout moment. Les mesures de protection semblent s'étendre aux enfants tant qu'ils sont avec leur mère¹²⁸. Toutefois, l'on ne voit pas bien si les interdictions de contact s'appliquent spécifiquement aux enfants, y compris lorsqu'ils sont à l'école.

265. En ce qui concerne les moyens de faire respecter les ordonnances de protection, le GREVIO salue les efforts importants déployés par les autorités espagnoles compétentes pour suivre les déplacements des auteurs de violence domestique. Un dispositif de surveillance électronique fonctionnant comme un GPS mesure en permanence la distance entre l'auteur et la victime. Un signal se déclenche dès que l'auteur pénètre dans un certain périmètre, s'approche de la victime ou tente de trafiquer son bracelet électronique. C'est un moyen efficace de faire en sorte que l'ordonnance de protection ait des effets concrets et d'aider les femmes à se sentir plus en sécurité. Le GREVIO constate aussi avec satisfaction que les formes de violation des ordonnances de protection et leur fréquence sont analysées et prises en compte dans l'appréciation continue des risques. Il note cependant qu'une proportion importante des femmes tuées par leurs partenaires ou anciens partenaires étaient considérées par le système VioGen comme exposées à un risque peu élevé, ce qui laisse penser que les violations sont peut-être prises « trop à la légère ».

266. En dépit de ce qui précède, l'examen du champ d'application et des conditions juridiques d'application de ces ordonnances, ainsi que de leur mise en œuvre dans la pratique, révèle un certain nombre d'insuffisances. Premièrement, ni les ordonnances de protection disponibles ni les mesures

¹²⁸ Les mesures civiles peuvent englober la détermination des modalités de visite, de communication et de garde, l'allocation d'aliments et toute autre mesure de protection de l'enfant destinée à éviter un danger ou un préjudice.

de précaution ne présentent les caractéristiques des ordonnances d'urgence d'interdiction requises par l'article 52 de la Convention d'Istanbul. Cet article impose aux Parties de faire en sorte qu'il soit possible d'ordonner à l'auteur de violences domestiques de quitter la résidence de la victime ou d'une autre personne en cas de danger immédiat. Le terme « danger immédiat » désigne toute situation de violence domestique pouvant très rapidement entraîner des atteintes à l'intégrité physique de la victime ou s'étant déjà matérialisée et risquant de se reproduire¹²⁹. Cette disposition a pour but d'assurer la sécurité des victimes de violences domestiques tout en leur épargnant de devoir se mettre à l'abri en urgence dans un refuge ou un autre lieu. Les ordonnances d'urgence d'interdiction sont censées être un outil mis à la disposition des services répressifs ou des acteurs de la justice pénale pour réagir rapidement, sans passer par une longue procédure, face à des situations de danger immédiat. Bien que la permanence assurée par les juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes permette d'émettre des ordonnances de protection en réponse à un danger immédiat, nombre d'ordonnances de protection ne sont émises qu'au bout de 72 heures, sous la forme de mesures de précaution prises dans le cadre de l'enquête. Même si un juge peut ordonner la mise en détention provisoire de l'auteur de l'infraction à la demande d'un procureur ou de la victime en cas de risque immédiat, la plupart des victimes, considérant que le risque pesant sur leur sécurité du fait de l'attente et de l'incertitude de la décision est trop élevé, préfèrent se rendre dans un refuge pour victimes de violence domestique sans plus attendre. Le but de la Convention d'Istanbul est pourtant de permettre aux femmes et aux enfants de rester en sécurité à leur domicile.

267. En outre, le GREVIO constate avec inquiétude qu'un nombre important de demandes d'ordonnances de protection sont rejetées. Les juridictions spécialisées dans les affaires de violence à l'égard des femmes semblent accorder des ordonnances de protection dans environ deux tiers des cas. En 2017, sur 38 501 demandes déposées, 26 044 ont été acceptées (67,64 %). Le GREVIO observe de fortes disparités concernant le taux de rejet. Ainsi, les juridictions de Madrid ou de Barcelone n'accordent que 50 % des ordonnances demandées, alors que les juridictions de La Rioja et de Valence en accordent environ 90 %. Le GREVIO ne connaît pas les raisons de ces différences, qui doivent être analysées, puis réduites. Cela est particulièrement important pour protéger toutes les femmes en danger, y compris les femmes migrantes en situation irrégulière. Le GREVIO se réjouit que la loi organique 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale donne aux femmes migrantes en situation irrégulière la possibilité de demander une ordonnance de protection, mais la faible proportion d'ordonnances émises – notamment à Madrid et Barcelone – augmente considérablement les enjeux de cette démarche. En effet, si sa demande d'ordonnance de protection est rejetée, la femme migrante en situation irrégulière fera l'objet d'un arrêté d'expulsion.

268. Le GREVIO reconnaît pleinement qu'il importe que des ordonnances de protection puissent être adoptées d'office par un juge, car cela peut être considéré comme un signe que le pouvoir judiciaire agit avec la diligence voulue pour protéger les victimes. De la même manière, il importe de donner aux procureurs le pouvoir de demander des mesures de droit civil si des enfants sont concernés. Le GREVIO regrette toutefois l'absence de données qui indiqueraient à quelle fréquence les juges et les procureurs utilisent cette possibilité.

269. Les ordonnances de protection sont souvent violées par les auteurs de violences, ce qui constitue un autre problème grave, puisque la violation des ordonnances de protection est considérée comme l'un des facteurs associés à un risque léthal élevé. Selon les autorités, il y a des moyens juridiques d'imposer des sanctions aux auteurs qui ne respectent pas ces ordonnances¹³⁰, y compris de les placer en détention provisoire. Toutefois, le GREVIO note qu'il y a eu 11 570 violations en 2016

¹²⁹ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 265.

¹³⁰ Ainsi que cela est précisé dans le rapport étatique, page 58, lorsqu'un auteur de violences ne respecte pas une ordonnance de protection, il est possible : a) d'imposer des mesures de précaution plus restrictives, conformément aux articles 544 *bis* et 505 du Code de procédure pénale, y compris de le placer en détention provisoire, b) de le soumettre à des sanctions pénales pour non-respect d'une condamnation, conformément à l'article 468, paragraphes 2 et 3, du Code pénal.

et 15 432 en 2017. Si l'on compare le nombre de violations au nombre total d'ordonnances rendues, l'on constate que près d'une ordonnance sur deux a été violée en 2016, et qu'en 2017 le pourcentage de violations, encore plus élevé, a atteint 59 %. En revanche, aucune information n'a été fournie sur le nombre et le type de sanctions, y compris privatives de liberté, imposées à la suite de ces violations.

270. Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur la durée de validité initiale de 30 jours des ordonnances de protection prévues par le droit civil. Si les victimes ou leurs représentants légaux engagent une procédure relevant du droit de la famille, cette durée de validité peut être prolongée de 30 jours supplémentaires, jusqu'à ce que le tribunal décide de modifier les ordonnances ou de les annuler. Étant donné que les victimes ont besoin de temps pour se rétablir et pour tenter de (re)construire une vie autonome, il importe, comme le montrent les bonnes pratiques¹³¹, de faire en sorte que les ordonnances de protection puissent durer « une période de temps suffisante » et que des mesures à long terme complémentaires soient disponibles (notamment, mais pas exclusivement, un hébergement en refuge, des mesures favorisant l'indépendance économique et des conseils pour surmonter les conséquences du traumatisme), de manière à éviter des lacunes en matière de protection. Davantage de dispositions pourraient donc être prises en Espagne pour assurer la continuité de la protection et pour assurer la complémentarité entre les ordonnances de protection (une fois qu'elles ont expiré) et des modes d'assistance aux femmes destinés à les aider à se rétablir et à accéder à l'autonomie de manière durable. Le GREVIO constate avec satisfaction que l'Espagne, en adoptant la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, qui est une loi historique, a instauré une approche complète de la protection, qui comprend des mesures visant à favoriser l'indépendance à long terme, notamment l'indépendance économique. Il importe de poursuivre ces efforts pour garantir la continuité de la protection et pour assurer la complémentarité entre les ordonnances de protection (une fois qu'elles ont expiré) et d'autres mesures liées aux trois « piliers » de la convention : Prévention, Protection et Poursuites.

271. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à tenter de déterminer pourquoi une forte proportion des demandes d'ordonnance de protection sont rejetées et pourquoi de nombreuses ordonnances de protection sont violées par les auteurs de violences, et à appliquer des mesures législatives et stratégiques pour traiter ces problèmes en ce qui concerne tous les actes de violence auxquels ces ordonnances sont applicables. Parmi les mesures à envisager pourraient figurer, par exemple, des dispositions permettant de réagir avec diligence aux violations des ordonnances de protection, notamment en veillant à ce que la sanction de détention provisoire soit effectivement exécutée en cas de risque élevé. Il faudrait assurer un suivi des progrès réalisés dans ce domaine et les analyser à l'aide d'un ensemble d'indicateurs prédéfinis.

D. Procédure *ex parte* et *ex officio* (article 55, paragraphe 2)

272. Afin de donner aux victimes les moyens d'engager des procédures pénales, et de les encourager à le faire, l'article 55, paragraphe 2, de la convention exige des Parties qu'elles veillent à ce que les organisations de victimes, les conseillers spécialisés dans la violence domestique et d'autres types de services de soutien et/ou de défense puissent assister et soutenir les victimes au cours des enquêtes et des procédures judiciaires. Le GREVIO note avec satisfaction que l'Espagne a établi un réseau de bureaux d'aide aux victimes (VAO), spécialement chargés d'apporter une assistance complète, coordonnée et spécialisée aux victimes d'infractions et de répondre à leurs besoins juridiques, psychologiques et sociaux spécifiques. Ces bureaux sont conçus comme des entités qui visent à autonomiser les victimes d'infractions, à réduire autant que possible les effets de la victimisation primaire et à prévenir la victimisation secondaire. Organisée selon une approche interinstitutionnelle et centrée sur la victime, l'assistance comprend quatre phases : accueil-orientation, information, intervention et suivi. Lors de la phase d'intervention, le VAO donne des

¹³¹ Voir : Logar, R, et Niemi, J. (2017), *Ordonnances d'urgence d'interdiction dans les cas de violence domestique : article 52 de la Convention d'Istanbul*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

conseils juridiques et psychologiques, et élabore des programmes de soutien personnalisés. Des rapports sur la situation individuelle de la victime sont ensuite établis et transmis à l'autorité judiciaire ou de poursuite compétente, en vue de l'adoption de mesures de protection. Les bureaux aident aussi les victimes à demander une indemnisation par le biais des mécanismes prévus à cet effet.

E. Aide juridique (article 57)

273. Pour les victimes de violences entre partenaires intimes, une aide juridique gratuite est prévue par la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre. L'article 20 permet aux victimes de se faire représenter avant le dépôt de plainte officiel et dans toutes les procédures administratives qui résultent directement ou indirectement des violences. Le GREVIO salue cette disposition et note avec satisfaction qu'elle oblige les barreaux à mettre en place une permanence assurée par des avocats spécialisés dans les cas de violence entre partenaires intimes.

274. Les victimes de toute forme de violence à l'égard des femmes peuvent obtenir une aide juridique en vertu de la loi 4/2015 relative au statut des victimes d'infractions (article 16) et de la loi 1/1996 sur l'assistance juridique gratuite (article 3), si elles gagnent moins du double du montant correspondant au revenu minimum en Espagne.

275. Le GREVIO se réjouit que l'aide juridique soit largement disponible, et notamment que les femmes victimes de violences entre partenaires intimes puissent bénéficier de manière précoce d'une représentation juridique spécialisée et gratuite. Il note cependant avec préoccupation que les mêmes conditions ne s'appliquent pas aux femmes ayant subi une autre forme de violence. Par conséquent, les femmes victimes de violences sexuelles ou d'autres formes de violence n'ont droit à une aide juridique gratuite qu'une fois la procédure judiciaire engagée et que si elles remplissent les conditions de ressources. Cette différence de traitement peut être lourde de conséquences, notamment pour les victimes de viol et d'agression sexuelle. À cause du caractère déstabilisant et traumatisant de la violence sexuelle et du viol, les victimes ont besoin de recevoir rapidement un soutien professionnel, dès le tout début de l'enquête officielle ou de la procédure administrative correspondante. Si une partie de ce soutien semble être fournie par le bureau d'aide aux victimes, le GREVIO souligne toutefois la nécessité de permettre aux victimes de viol d'être assistées, dès leur première déclaration, par des avocats spécialisés dans le soutien aux victimes ou par des avocats spécialisés dans l'aide juridique. Cela est d'autant plus important que le système de justice pénale accorde une grande importance aux déclarations de la victime et que la crédibilité de la victime est évaluée en fonction de critères très exigeants (voir section A.1.2 Taux de condamnation). Le GREVIO reconnaît que la justice pénale a besoin de corroborer et d'évaluer la véracité et la crédibilité des déclarations faites par la victime, mais les études montrent [il est bien connu] que les femmes victimes de viol n'ont souvent que des souvenirs partiels, à cause de la manière dont elles vivent le viol et à cause du syndrome de stress post-traumatique. Il est fréquent qu'une victime de viol ne se souvienne de certains détails qu'après avoir fait une première déclaration à la police, ce qui est perçu comme non crédible.

276. Par ailleurs, le GREVIO note avec inquiétude que la qualité et la disponibilité de l'aide juridique gratuite prévue pour les victimes de violences entre partenaires intimes en vertu de la loi organique 1/2004 varie considérablement, étant donné que ce service dépend de l'administration compétente (ministère de la Justice ou gouvernement régional). Apparemment, il arrive souvent qu'aucun avocat d'astreinte ne soit disponible, notamment en zone rurale ; les victimes renoncent à leur droit à bénéficier des conseils d'un avocat dès le stade de la plainte pour éviter une longue attente, en particulier si elles signalent les violences la nuit.

277. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul aient accès à une aide juridique, en droit et en fait, à un stade précoce de la procédure (première déclaration à la police ou dépôt de plainte).

VII. Migration et asile

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

A. Statut de résident (article 59)

279. Le GREVIO note avec satisfaction que les dispositions de la loi organique 4/2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale (LOEX) et du décret royal correspondant (RELOEX) sont pleinement conformes aux exigences de l'article 59 de la Convention d'Istanbul¹³².

280. Les femmes qui obtiennent leur statut de résidente grâce à leur conjoint ou partenaire et les femmes en situation irrégulière peuvent s'adresser aux autorités et demander une protection, sous la forme d'une ordonnance de protection, par exemple. Si elles se voient accorder une telle ordonnance de protection, ou si elles sont reconnues victimes de violences entre partenaires intimes en vertu de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, elles seront autorisées à rester en Espagne¹³³. Le GREVIO constate avec satisfaction que cela permet en principe aux migrantes de signaler puis de quitter leur partenaire ou conjoint violent sans craindre d'être expulsées, et indépendamment de la durée de la relation. De plus, le GREVIO se félicite que les taux d'approbation relatifs aux demandes d'autorisation de séjour temporaire pour des raisons exceptionnelles (comme des violences entre partenaires intimes) se maintiennent à un niveau élevé : ils ont varié de 75 % à 85 % entre 2012 et 2016¹³⁴. S'il se réjouit que le nombre total de demandes continue d'augmenter et que la proportion d'autorisations accordées reste importante, le GREVIO rappelle que l'étendue des violences entre partenaires intimes perpétrées contre des femmes d'origine étrangère est importante¹³⁵, et que de nombreuses femmes obtiennent un permis de séjour grâce à leur agresseur. À cet égard, il rappelle la nécessité d'informer les migrantes victimes de violences entre partenaires intimes de la possibilité de demander un permis de résidence autonome ; ces informations pourraient leur être données dès leur arrivée en Espagne ou dans le cadre des échanges avec les services sociaux, par exemple. En outre, le GREVIO se déclare une nouvelle fois préoccupé par l'incertitude à laquelle sont confrontées les migrantes en situation irrégulière lorsqu'elles signalent des violences entre partenaires intimes, puis demandent une ordonnance de protection. À titre d'exemple, les tribunaux de Barcelone et de Madrid affichent un taux

¹³² Décret royal 557/2011 du 20 avril, portant approbation du règlement de la loi organique 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale (RELOEX).

¹³³ Un aperçu détaillé des dispositions juridiques pertinentes figure dans le rapport soumis au GREVIO par les autorités espagnoles, p. 63.

¹³⁴ En 2012, 1 937 femmes étrangères victimes de violences entre partenaires intimes ont demandé un permis de séjour temporaire, contre 921 en 2016. Voir p. 312 du rapport annuel de l'observatoire national des violences faites aux femmes pour l'année 2016 (en espagnol uniquement), publié en 2019 :

http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/estudio/Libro27_X_Informe2016.htm

¹³⁵ Selon la macro-enquête de 2019, 24,7 % des femmes résidant en Espagne nées à l'étranger ont été victimes de violences physiques ou sexuelles de la part d'un partenaire (contre 12,7 % des femmes nées en Espagne) et 45,6 % ont été victimes de violences psychologiques (contre 29,9 % des femmes nées en Espagne).

de refus global relatif aux ordonnances de protection largement supérieur aux taux observés dans les tribunaux d'autres régions espagnoles (voir chapitre VI, section C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)). Selon les professionnels du domaine, la crainte de se voir refuser une ordonnance de protection explique en partie la réticence des femmes à faire cette démarche.

281. En ce qui concerne l'octroi d'un permis de séjour temporaire d'une durée de cinq ans aux victimes de violences entre partenaires intimes, le GREVIO reconnaît la nécessité non seulement d'établir des critères de preuve mais aussi de définir ces critères en tenant compte de la situation des migrantes en Espagne. Actuellement, l'octroi d'un tel permis dépend de l'obtention d'une ordonnance de protection, d'un document officiel du procureur ou d'une condamnation de l'auteur des violences. Les signalements effectués par d'autres entités, telles que les services sociaux, les points de rencontre pour les familles, les centres d'hébergement pour victimes de violence domestique ou les bureaux de soutien aux victimes, ne sont pas reconnus. Le GREVIO se réjouit de constater que la macro-enquête de 2019¹³⁶ montre une augmentation du nombre de migrantes s'adressant aux services généraux par rapport à la macro-enquête de 2015. Il rappelle l'importance de garantir l'accès des migrantes à ces services.

282. S'agissant de l'exigence visée à l'article 59, paragraphe 4, de la Convention d'Istanbul, le GREVIO observe que l'article 59*bis*, de la LOEX et les articles 140 à 146 de la RELOEX permettent aux femmes victimes de mariages forcés d'obtenir un permis de séjour temporaire et un permis de travail si elles sont identifiées en tant que victime de la traite à des fins de mariage forcé. Cependant, le GREVIO craint que cette définition du mariage forcé sous l'angle de la traite des êtres humains ne couvre pas toutes les formes de mariage forcé et que certaines victimes de mariages forcés ne puissent pas obtenir de permis de séjour pour ce motif. De plus, il semblerait que certains professionnels ne sachent pas exactement si, sur le plan juridique, un cas de mariage forcé doit être considéré comme une forme de traite des êtres humains ou une forme de violence entre partenaires intimes dirigée contre les femmes¹³⁷. Le GREVIO tient également à souligner que, pour obtenir un permis de séjour, une femme doit officiellement être reconnue comme victime dans le cadre d'une procédure en Espagne, tandis que l'article 59, paragraphe 4, de la Convention d'Istanbul vise à garantir que les femmes et les filles qui auraient perdu leur statut de résidente en Espagne à la suite d'un mariage forcé à l'étranger puissent retourner en Espagne. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les dispositions actuelles des lois LOEX et RELOEX couvrent ce type de scénario.

283. GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles :

- a. **à revoir les niveaux de preuve qui conditionnent l'octroi de permis de séjour temporaires à toutes les catégories de migrantes en Espagne (citoyennes de l'Union européenne, citoyennes de l'Espace économique européen, citoyennes de pays tiers et migrantes en situation irrégulière), en vue de supprimer les niveaux de preuve excessivement élevés, tels que l'exigence d'une condamnation pénale de l'agresseur ;**
- b. **à veiller à ce que toutes les victimes de mariages forcés se voient accorder le droit de récupérer tout permis de séjour perdu à la suite d'un mariage forcé à l'étranger.**

¹³⁶ Macro-enquête sur la violence à l'égard des femmes 2019, p. 275.

¹³⁷ Barcons Campmajo, Maria (2018) *Los matrimonios forzados en el Estado español: un análisis socio-jurídico desde la perspectiva de género*, thèse de doctorat, Université autonome de Barcelone : <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/666691/mbc1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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

284. Ces dernières années, l'Espagne a enregistré une hausse des demandes d'asile. En 2018, un record de 55 749 demandes d'asile a été atteint, dont 43 % ont été déposées par des femmes, soit une augmentation de 75 % par rapport à 2017. Cela a engendré un certain nombre de problèmes en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile et le traitement des dossiers, notamment l'accumulation de retards considérables dans le traitement des demandes en cours et des difficultés d'accès à la procédure. Le GREVIO reconnaît que certaines difficultés sont en train d'être réglées et que les ressources aussi bien humaines que financières de l'Office de l'asile et des réfugiés (OAR) ainsi que les capacités d'accueil ont été augmentées.

1. Procédure de détermination du droit d'asile sensible au genre

285. En Espagne, le droit d'asile est solidement établi, que ce soit à l'article 13, paragraphe 4, de la Constitution, ou dans la loi 12/2009 relative au droit d'asile et à la protection subsidiaire (ci-après la loi sur l'asile), qui repose sur le droit de l'Union européenne en la matière. Le GREVIO se félicite que les articles 3 et 7 de la loi sur l'asile reconnaissent spécifiquement la persécution fondée sur le genre et sur l'orientation sexuelle. L'article 6 de la loi précise que parmi les actes de persécution figurent les actes de violence physique et psychologique ainsi que les actes de violence sexuelle. L'article 46, quant à lui, décrit les garanties de procédure spéciales et le traitement des personnes ayant des besoins spécifiques, notamment les victimes de violence physique, psychologique, ou sexuelle ou les victimes de traite. Ce dernier point est particulièrement important, sachant que les femmes font souvent l'objet de violences sexuelles ou d'exploitation sexuelle pendant le trajet. Cependant, le GREVIO constate que, faute de décret d'application, cette disposition ne s'est pas traduite par de nouvelles approches dans la pratique juridique ou administrative.

286. Le GREVIO salue les premières mesures qui ont été prises pour former le personnel de l'OAR à la persécution fondée sur le genre et la récente adoption de lignes directrices relatives à l'évaluation et au traitement des demandes d'asile fondées sur le genre. Les mesures générales visant à renforcer la procédure d'asile dans son ensemble ont également un effet bénéfique.

287. Les demandeurs d'asile arrivent en Espagne par les aéroports internationaux du pays, par bateau le long de la côte andalouse ou via les enclaves de Melilla et de Ceuta au Maroc. En fonction du point d'entrée, des procédures différentes s'appliquent.

288. Aux points d'entrée frontaliers, comme les aéroports internationaux, mais aussi à Ceuta et à Melilla, les demandes d'asile font l'objet d'une procédure accélérée de 4 jours ; le rejet d'une demande peut être contesté au moyen d'un recours administratif. Les professionnels du domaine ont exprimé leur préoccupation quant au fait que ces procédures accélérées sont menées d'une façon qui empêche effectivement les femmes de raconter leurs expériences de violence. On ne cherche pas à détecter les besoins spécifiques des femmes et des jeunes filles qui pourraient résulter d'expériences traumatisantes ; ces besoins restent donc en grande partie ignorés. Les conditions de type carcéral (ou ressenties comme telles) dans lesquelles vivent les femmes et les filles ne créent pas le climat de confiance et de soutien nécessaire pour partager des informations sensibles. Des informations essentielles passent donc facilement inaperçues, ce que le GREVIO regrette (bien que tous les dossiers soient communiqués à l'OAR). Dans ce contexte, le GREVIO constate, selon des informations fournies par les ONG, que les femmes victimes de mutilations génitales féminines, par exemple, sont extrêmement réticentes à se confier, même si elles savent que cela peut leur permettre d'obtenir l'asile.

289. En outre, le GREVIO est préoccupé par des allégations persistantes selon lesquelles les femmes et les hommes des pays subsahariens rencontrent d'importantes difficultés pour accéder au poste-frontière de Beni Enzar et demander la protection internationale¹³⁸. Par conséquent, les femmes, les enfants et les autres personnes ayant besoin d'une protection spéciale se tournent de plus en plus souvent vers la criminalité organisée et d'autres réseaux afin de pénétrer les enclaves par la mer, ce qui ne fait qu'accroître leurs vulnérabilités. Le GREVIO insiste sur la nécessité de défendre le droit d'asile pour tous, y compris les femmes et les filles originaires d'Afrique subsaharienne, qui ont souvent quitté leur pays pour échapper à de graves violences fondées sur le genre ou pour fuir une zone de conflit, et qui ont donc grandement besoin de soutien et de protection.

290. En ce qui concerne les arrivées par voie maritime, la procédure d'asile ordinaire s'applique : les demandes peuvent être déposées après la phase d'entrée sur le territoire, qui dure 72 heures et se déroule dans les locaux de la police, dans des conditions proches de la détention. Le GREVIO reconnaît que la forte augmentation des arrivées par la mer en 2018 a considérablement compliqué l'identification des personnes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants. Il reconnaît également que des milliers de personnes ont été secourues dans les eaux territoriales espagnoles¹³⁹. C'est pourquoi il salue la coopération renforcée entre le HCR et les autorités espagnoles, qui vise à appliquer une approche plus structurelle à la détection des vulnérabilités et aux actions ultérieures. Davantage d'efforts sont déployés pour adopter une approche plus humanitaire, y compris dans le cadre du contrôle de santé obligatoire, qui, dans certaines parties de l'Andalousie, commence à inclure un dépistage des vulnérabilités et l'identification des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Le GREVIO se félicite de ces évolutions, qui ne sont toutefois que de premières étapes vers une approche plus globale de l'identification des femmes vulnérables, destinée à permettre leur protection, leur soutien et leur sécurité.

291. Cependant, le GREVIO note avec préoccupation que les personnes qui souhaitent demander une protection internationale ne sont pas systématiquement orientées vers le système d'asile. Il observe également que, si les femmes étaient orientées vers des services de soutien spécialisés, elles pourraient raconter leurs expériences de violence dans un environnement confidentiel et tenant compte des traumatismes. Les bonnes pratiques d'autres pays suggèrent que les procédures d'asile peuvent être suspendues pendant l'examen du dossier par ces services. Les points de débarquement ne sont pas configurés pour traiter les arrivants de façon à leur faciliter l'accès à la procédure d'asile et à identifier les besoins de protection spéciaux et les vulnérabilités. L'approche semble plutôt axée sur la gestion des migrations, et l'identification par la police locale constitue le point d'entrée pour tous. Une fois que l'arrivant a formulé son intention de demander l'asile, la police émet un document à cette fin, et un rendez-vous doit être fixé pour un premier entretien, toujours avec la police. La longue attente qui précède ce premier entretien est éprouvante pour tous les demandeurs d'asile, notamment les femmes, et beaucoup abandonnent et s'en vont¹⁴⁰. En outre, le GREVIO est préoccupé par le fait que certaines régions espagnoles exigent que les demandeuses d'asile aient passé le premier entretien pour leur proposer un hébergement sûr (c'est-à-dire une place dans un centre spécialisé dans l'accueil des demandeuses d'asile).

¹³⁸ Voir le rapport sur l'Espagne du Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés, publié le 6 septembre 2018 :

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c32 ; voir également le rapport de l'AIDA sur l'Espagne : <http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain/access-territory-and-push-backs> et les *Observations complémentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans l'affaire N.D. et N.T. contre Espagne devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme*, 5 avril 2018, requêtes n° 8675/15 et n° 8697/15 : <https://www.refworld.org/docid/5b92533f4.html> ; s'agissant de la situation à Melilla, voir l'Informe 2019 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), p. 66 : https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf

¹³⁹ En 2017, un total de 22 103 personnes sont arrivées par la mer, tandis qu'en 2018 ce nombre a été porté à 58 569. La plupart ont été secourues dans les eaux territoriales espagnoles et transférées sur la côte andalouse.

¹⁴⁰ Informations communiquées au GREVIO lors de la visite d'évaluation.

292. Le fait que ces premiers entretiens - une étape cruciale de la procédure d'asile - soient également menés par la police et dans des commissariats de police, crée des obstacles importants pour les femmes et les filles qui fuient des persécutions fondées sur le genre. En effet, beaucoup peuvent avoir peur (en raison de leurs expériences avec la police dans les pays qu'elles fuient) ou être mal informées de l'importance de divulguer ce type d'information à ce stade de la procédure. Il est souvent répété que les locaux ne se prêtent pas à des entretiens qui tiennent compte du genre, étant donné le peu d'intimité, et que les policiers ne sont pas tous formés pour mener ces entretiens avec sensibilité¹⁴¹. De plus, il semblerait que les services d'interprétation ne soient pas de bonne qualité ni sensibles au genre : les premiers entretiens avec la police auraient lieu en présence d'interprètes du sexe opposé ou n'ayant pas le niveau de formation requis. Les informations communiquées lors de la visite d'évaluation indiquent également que le manque de coordination entre les régions influe parfois sur les demandes d'asile.

293. Une deuxième série d'entretiens approfondis est organisée par l'OAR pour évaluer l'admissibilité des demandes d'asile, en particulier lorsqu'elles sont liées à une persécution fondée sur le genre. Si le GREVIO constate que les agents de l'OAR sont de plus en plus sensibles aux expériences de violence fondée sur le genre subies par les femmes vulnérables, il est cependant préoccupé par les niveaux de preuve élevés qui semblent s'appliquer. Par exemple, les femmes victimes de violences sexuelles ou domestiques doivent avoir signalé ces violences à leurs autorités nationales, quelles que soient les raisons spécifiques à leur pays ayant pu les empêcher de le faire ; ainsi, on ne tient pas compte du fait que certaines femmes ont fui des pays touchés par un conflit ou une guerre (la Somalie, l'Irak ou la Syrie). En outre, des femmes viennent de pays où les mutilations génitales féminines ne sont pas érigées en infraction pénale, ou constituent une pratique courante malgré leur caractère illégal. Enfin, les informations concernant le pays d'origine semblent faire l'objet d'interprétations restrictives ; l'on suppose souvent que la femme aurait pu fuir les violences tout en restant dans son pays, alors qu'on n'a pas procédé à une évaluation personnalisée de son profil, de ses expériences, de ses vulnérabilités et de sa capacité à gagner sa vie.

294. Il n'existe pas de données sur le nombre de demandes approuvées en raison d'une persécution fondée sur le genre, ce qui rend difficile d'évaluer le taux d'obtention de l'asile chez les femmes. Il est possible de contester le rejet de la demande en s'adressant à la juridiction nationale supérieure ; toutefois, le recours n'entraîne pas de sursis d'exécution, c'est-à-dire qu'il n'empêche pas la mise en œuvre d'un arrêté d'expulsion. La demandeuse peut demander des mesures provisoires pour rester en Espagne mais, dans les faits, elles sont rarement accordées. De plus, les procédures de recours s'avèrent onéreuses car elles supposent de se faire assister d'un avocat.

295. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à prendre des mesures, notamment par le biais de modifications juridiques, pour que les femmes qui veulent demander l'asile accèdent rapidement à la procédure d'asile, indépendamment du fait qu'elles sont arrivées par voie maritime ou terrestre (points de passage frontaliers), tout en veillant à ce que la procédure d'asile ordinaire et accélérée soit sensible au genre. Les autorités devraient notamment :

- a. augmenter les ressources humaines et financières de tous les acteurs intervenant dans la procédure d'asile (la police et l'Office de l'asile et des réfugiés), afin qu'ils disposent de locaux adaptés, d'un personnel formé et d'interprètes de même sexe qualifiés pour toutes les langues pertinentes ;**
- b. mettre en place un dépistage systématique des vulnérabilités à l'arrivée des femmes et des jeunes filles, pour identifier leurs besoins de protection internationale et les orienter vers des services spécialisés, dans le but de permettre aux femmes de relater leurs expériences de persécution fondée sur le genre, et pour prêter dûment attention aux**

¹⁴¹ Informations communiquées au GREVIO lors de la visite d'évaluation.

raisons nationales spécifiques susceptibles d'avoir empêché ces femmes de signaler leurs expériences de violence aux autorités de leur pays d'origine.

Le GREVIO encourage également les autorités à collecter des données sur le nombre annuel de demandes d'asile motivées par des persécutions fondées sur le genre, et le nombre de demandes approuvées et rejetées.

2. Hébergement

296. De nombreux efforts ont été faits pour répondre au besoin urgent de fournir un hébergement et des moyens de subsistance aux demandeurs d'asile et aux migrants qui arrivent en Espagne ou transitent par le pays. Si le GREVIO salue le haut niveau d'engagement des professionnels, il note cependant avec préoccupation qu'avant d'accéder à la procédure d'asile en Espagne, de nombreux demandeurs d'asile, y compris des femmes et des filles, passent un temps considérable dans des hébergements qui exacerbent leurs expériences traumatisantes, ne favorisent pas leur réadaptation psychologique ni leur stabilité et ont un impact négatif sur leur capacité à raconter leurs expériences de persécution fondée sur le genre. De nombreuses femmes et filles passent des mois dans des hébergements de type humanitaire (lorsque des places sont disponibles) qui manquent des spécialistes nécessaires et des services de soutien dont les femmes et les filles victimes de violence fondée sur le genre auraient besoin. De plus, le GREVIO a été informé que les enfants non accompagnés qui arrivent en Espagne et qui sont placés dans des structures d'accueil, ou même dans des institutions pour personnes handicapées, doivent quitter ces établissements à l'âge de 18 ans, et que beaucoup d'entre eux tombent dans la prostitution.

297. Une fois les demandeurs d'asile officiellement enregistrés, des hébergements leur sont proposés de manière décentralisée ; des efforts sont faits pour garantir un hébergement à petite échelle. Selon les autorités, 80 % des centres d'accueil sont des appartements situés en ville afin de faciliter l'intégration, ce dont se félicite le GREVIO. Il existe également des centres collectifs, appelés centres d'accueil pour les réfugiés (CAR), dont certains peuvent se prévaloir de dizaines d'années d'expérience dans l'accueil des demandeurs d'asile. Ainsi, plusieurs bonnes pratiques ont été établies, telles que la fourniture d'une aide médicale et d'un soutien psychologique appropriés aux femmes ayant vécu des traumatismes à la suite d'un viol ou d'autres expériences de violence. Les preuves médico-légales sont également documentées et ajoutées à la demande d'asile.

298. Faute de détection structurelle des vulnérabilités ou d'autres mesures destinées à identifier les vulnérabilités et les besoins de sécurité spécifiques de chaque femme, il semblerait que la mise à disposition d'un hébergement adapté, sûr et sensible au genre fasse l'objet d'une attention moindre. En particulier, la situation dans les centres d'accueil temporaire de Ceuta et de Melilla est préoccupante ; ces centres sont conçus pour accueillir des migrants en situation irrégulière, généralement des hommes, pour un séjour de courte durée. Le GREVIO est conscient que les femmes et les enfants représentent une faible proportion des occupants. Néanmoins, il souligne la nécessité de garantir les conditions d'accueil de base permettant d'assurer leur sécurité. De nombreux rapports, notamment celui du médiateur espagnol, ont attiré l'attention sur les conditions difficiles dans lesquelles vivent les femmes et les enfants dans ces centres ; ces conditions les exposent sensiblement à des risques de violence et d'exploitation sexuelles¹⁴². C'est une préoccupation constante, d'autant plus que la durée des séjours s'allonge.

¹⁴² Rapport du médiateur espagnol sur l'asile en Espagne, la protection internationale et le système d'accueil, juin 2016, p. 91 (en espagnol) : https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf ; rapport du Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés, publié le 6 septembre 2018 : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c32 ; rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Espagne, Deuxième cycle d'évaluation, Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, GRETA(2018)7, paragraphe 96 : <https://rm.coe.int/greta-2018-7-frg-esp-fr/16808b51e1>.

299. **Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à garantir un hébergement sûr et adapté à toutes les femmes et les filles qui expriment leur intention de demander l'asile, et à leur garantir l'accès à des ONG spécialisées dans le soutien aux victimes de violence fondée sur le genre ; les autorités devraient intégrer ce type de services aux solutions d'hébergement ou garantir autrement l'accès effectif à ces services, afin de réduire le risque de victimisation secondaire et de nouveau traumatisme.**

C. Non-refoulement (article 61)

300. L'article 61 de la convention établit l'obligation des États, en vertu du droit international, de respecter le principe de non-refoulement par rapport aux personnes qui sont victimes de violence fondée sur le genre et qui peuvent craindre d'être persécutées en cas de retour. En vertu de ce principe, les États ne peuvent pas expulser ou refouler un demandeur d'asile ou un réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté serait en péril. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit également qu'une personne puisse être renvoyée vers un lieu dans lequel elle court un risque réel d'être soumise à la torture ou à des traitements ou peines inhumains ou dégradants. Le principe de non-refoulement porte également en soi de ne pas interdire l'accès au territoire d'un pays à des demandeurs d'asile arrivés à ses frontières ou à qui l'accès à ses frontières est refusé¹⁴³. L'obligation d'assurer le respect du principe de non-refoulement s'applique également aux victimes de violence à l'égard des femmes nécessitant une protection, quel que soit le statut des femmes concernées¹⁴⁴.

301. Le GREVIO constate que lorsqu'on ne procède pas - en particulier dans le cadre des procédures accélérées - au dépistage des vulnérabilités qui vise à détecter les victimes de violence fondée sur le genre (et qui est examiné plus haut dans le présent rapport), cela peut entraîner des expulsions ou des renvois en violation de l'obligation de non-refoulement.

302. **En vue de réduire le risque de refoulement pour les demandeuses d'asile en Espagne, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que l'évaluation des vulnérabilités des demandeuses d'asile soit réalisée d'une manière qui permette l'identification de ces personnes en tant que victimes de violence à l'égard des femmes ayant besoin d'une protection internationale.**

¹⁴³ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 320.

¹⁴⁴ Ibid. paragraphe 322.

Observations finales

303. Depuis 2004, l'Espagne est reconnue au niveau international pour son rôle de pionnier dans le développement d'une approche globale de la violence conjugale envers les partenaires intimes, telle que définie dans sa loi historique sur cette forme de violence envers les femmes, qui comprend, par exemple, l'introduction de tribunaux spécialisés pour statuer sur toutes les questions juridiques connexes, qu'elles émanent de la sphère civile ou pénale. Le changement de paradigme qui en résulte est palpable et toute violence que les femmes subissent de la part de leur partenaire est clairement encadrée comme un phénomène de genre.

304. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, une série d'efforts ciblés ont été déployés pour étendre la politique et la législation espagnoles afin de mettre en œuvre cette convention en ce qui concerne les formes de violence à l'égard des femmes autres que la violence exercée par le partenaire intime ou la violence domestique. C'est en particulier le code pénal qui a fait l'objet, et continue à faire l'objet d'une révision pour l'aligner sur les exigences de la Convention d'Istanbul. En outre, des mesures sans précédent ont été prises sous la forme de délibérations participatives qui ont abouti à la discussion et à l'adoption par le Parlement espagnol de plus de 400 mesures qui, ensemble, forment le Pacte d'État sur la violence fondée sur le sexe. Cette feuille de route quinquennale identifie de nombreuses lacunes qui, si elles sont traitées comme prévu, permettront à l'Espagne de mieux respecter la Convention d'Istanbul.

305. L'examen par le GREVIO de la législation, des approches politiques et des discours existants concernant les différentes formes de violence à l'égard des femmes en Espagne a toutefois révélé que la violence exercée par le partenaire intime occupe une place importante. Les formes de violence telles que le viol et la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et la stérilisation forcée sont traitées de manière moins complète dans la législation et les politiques. Comme les compétences dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes sont partagées entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux, il existe des différences marquées en termes de portée de la législation régionale, de prestation de services et de financement alloué. Alors que certaines régions autonomes espagnoles cherchent spécifiquement à garantir une approche globale de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, d'autres ne le font pas, ce qui donne une image très mitigée du niveau de prévention, de protection et de poursuite de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul.

306. Le GREVIO apprécie la volonté politique globale dont font preuve les autorités espagnoles pour intensifier le niveau de respect de la Convention d'Istanbul ; leurs efforts à cet égard, ainsi que le soutien de l'Espagne à ce traité international. Avec le présent rapport, le GREVIO souhaite donc soutenir les autorités espagnoles et les invite à le tenir régulièrement informé des développements concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO se réjouit de poursuivre sa fructueuse coopération avec les autorités espagnoles.

307. En vue de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités nationales de traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques concernées à tous les niveaux (national, régional et local), en particulier auprès du gouvernement, des ministères et du pouvoir judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui travaillent dans le domaine de la violence à l'égard des femmes.

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

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

B. Champ d'application de la Convention (article 2)

1. Le GREVIO rappelle que selon l'article 2, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, toutes les formes de violence à l'égard des femmes, et pas uniquement la violence entre partenaires intimes, affectent les femmes de manière disproportionnée. Par conséquent, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à renforcer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul eu égard aux formes de violence actuellement moins abordées par la législation, les politiques et les programmes espagnols, notamment en considérant la prévention, la protection et les poursuites liées à ces formes de violence de manière globale. Cela est particulièrement important en ce qui concerne la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines et l'avortement/la stérilisation forcés. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles, en coopération avec des ONG de femmes et des experts indépendants, à utiliser les mécanismes existants de suivi et d'évaluation des politiques publiques pour examiner l'application du pacte national, pour analyser l'impact des mesures mises en œuvre à ce jour et pour planifier les prochaines étapes, à l'aide d'une série d'indicateurs prédéfinis servant à mesurer les progrès. (paragraphe 10)

C. Définitions (article 3)

2. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que la législation et les réglementations administratives, y compris les protocoles, à l'échelle nationale et dans toutes les communautés autonomes, soient strictement conformes aux définitions figurant à l'article 3 de la Convention d'Istanbul afin d'harmoniser sa mise en œuvre. (paragraphe 16)

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

2. Discrimination intersectionnelle

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles : (paragraphe 24)

- a. à renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la violence qui affecte les femmes qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle, y compris les femmes handicapées ou les femmes issues de minorités, comme les femmes roms, les femmes migrantes et les demandeuses d'asile, les femmes LGBTI, les femmes âgées, les femmes qui se livrent à la prostitution et les femmes qui abusent de substances ;
- b. à tenir compte de la perspective de ces femmes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, en coopérant étroitement avec les ONG de femmes qui les représentent, et en soutenant et finançant ces ONG ;
- c. à sensibiliser les victimes faisant partie de ces groupes de femmes à leurs droits à des services de protection et de soutien ;
- d. à développer et améliorer l'accessibilité des services de protection et de soutien pour ces groupes de femmes ; et
- e. à soutenir la recherche et à ajouter, dans le cadre de la collecte de données relatives à la violence à l'égard des femmes, des indicateurs concernant spécifiquement les femmes et les filles qui sont ou pourraient être exposées à la discrimination intersectionnelle.

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

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à garantir l'application effective de l'obligation de diligence voulue afin de prévenir toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, d'enquêter sur ces actes, de les punir et d'accorder une réparation aux victimes, avec diligence et sans discrimination motivée par des considérations énumérées à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 29)

II. Politiques intégrées et collecte de données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

5. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles, à tous les niveaux du gouvernement, en particulier au niveau régional, à veiller à ce que la législation et les réglementations administratives soient pleinement conformes aux principes de la Convention d'Istanbul, et à garantir, à l'échelle du pays, un ensemble de politiques effectives, globales et coordonnées visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. À cette fin, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles : (paragraphe 35)

- a. à procéder à des analyses comparatives indépendantes de la législation et des politiques régionales existantes en matière de violence à l'égard des femmes, en mettant l'accent sur l'identification de pratiques prometteuses pouvant être recommandées dans toute l'Espagne, et à promouvoir ces mesures à l'échelle nationale et régionale ;
- b. à concevoir et mettre en œuvre des politiques globales visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, notamment la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, le mariage forcé, la stérilisation et l'avortement forcés, ainsi que les crimes contre les femmes commis au nom du prétendu « honneur ».

B. Ressources financières (article 8)

6. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles, à tous les niveaux de gouvernement, en particulier au niveau régional et local : (paragraphe 41)

- a. à mettre en place des mesures d'incitation ou à encourager de quelque autre manière tous les acteurs pertinents à privilégier l'expérience professionnelle et technique dans les procédures de passation de marchés relatives aux services destinés aux victimes des différentes formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul ;
- b. à étudier les moyens d'accroître la responsabilité des autorités régionales dans le cadre de l'utilisation des fonds transférés à partir du niveau central ;
- c. à veiller à ce que les priorités d'action au niveau régional soient conformes aux mesures définies dans le pacte national et aux principes de la Convention d'Istanbul, afin de combler les lacunes en matière de prestation de services et dans la mise en œuvre globale des dispositions de la Convention d'Istanbul.

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

7. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles : (paragraphe 47)

- a. à mettre en place des systèmes de financement et à garantir des niveaux de financement qui permettent aux ONG de femmes spécialisées de jouer un rôle actif dans la prestation de services de soutien aux femmes victimes de toutes les formes de violences, dans toutes les régions d'Espagne ;

- b. à établir ou renforcer à tous les niveaux territoriaux, en particulier aux niveaux local et régional, la reconnaissance de l'expertise des organisations féminines indépendantes, y compris les ONG locales et communautaires et de celles qui représentent des groupes de femmes spécifiques comme les femmes migrantes, les femmes handicapées, les femmes vivant en zone rurale et les femmes roms, afin d'intégrer leurs avis et leurs expériences dans la conception des politiques et mesures visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment celles qui sont actuellement moins traitées actuellement.

D. Organe de coordination (article 10)

8. En vue de garantir une mise en œuvre plus homogène de la Convention d'Istanbul dans toutes les régions, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles : (paragraphe 53)

- a. à renforcer la coordination entre les structures gouvernementales nationales et décentralisées et à améliorer la capacité de la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre à garantir l'élaboration de cadres politiques et législatifs nationaux et régionaux permettant de se conformer pleinement à la Convention d'Istanbul ;
- b. à prendre des mesures afin de suivre et d'évaluer de manière efficace les lois et les politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes au niveau régional, et ainsi d'identifier et de combler les lacunes dans la prévention de la violence, la protection des victimes et la poursuite des auteurs d'infraction ;
- c. à veiller à ce que le suivi et l'évaluation des politiques, à la fois au niveau national et régional, reposent sur des indicateurs prédéfinis établis pour mesurer les résultats.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

9. Gardant à l'esprit la nécessité de collecter des données sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que les efforts déployés par la délégation gouvernementale contre la violence fondée sur le genre pour collecter et publier des données s'étendent à toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, en particulier la violence sexuelle, les mariages forcés et les mutilations génitales féminines. (paragraphe 57)

a. Services répressifs et justice pénale

10. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à mettre en œuvre rapidement les mesures n° 167 et n° 180 du pacte national contre la violence fondée sur le genre, telles qu'elles ont été adoptées par le Congrès des députés, afin de garantir une collecte complète de données ventilées concernant toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. De plus, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures pour collecter des données, sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à tous les stades du processus de justice pénale (du signalement, à l'enquête jusqu'à l'ouverture de la procédure pénale et ses résultats), ventilées par sexe, âge, type de violence ainsi que par la relation de l'auteur à la victime. Le GREVIO encourage vivement également les autorités espagnoles à étendre la collecte de données effectuée par le CGPJ aux décisions portant sur le divorce et la garde des enfants, afin d'évaluer la façon dont les tribunaux espagnols assurent la sécurité des femmes et des enfants affectés par la violence domestique dans ce contexte. (paragraphe 63)

b. Secteur de la santé

11. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à prendre des mesures pour améliorer la collecte systématique de données comparables par le secteur de la santé dans tout le pays, sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 66)

2. Enquêtes basées sur la population

12. Le GREVIO invite les autorités espagnoles à mener des enquêtes sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul, y compris des enquêtes spécifiques sur les formes de violence telles que les mutilations génitales féminines ou les mariages forcés. Le GREVIO encourage également les autorités espagnoles à veiller à ce que les résultats des enquêtes, notamment ceux indiquant des différences entre les groupes de femmes concernant leur exposition à la violence, soient utilisés pour faire en sorte que les politiques soient fondées sur des données probantes. (paragraphe 70)

3. Recherche

13. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à intensifier leur soutien à la recherche sur les manifestations de la violence à l'égard des femmes qui ne sont pas étudiées actuellement, en particulier en fixant des priorités en matière de recherche concernant la violence sexuelle, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines et la stérilisation forcée ainsi que les effets sur les enfants témoins de la violence domestique. (paragraphe 74)

III. Prévention

A. Obligations générales (article 12)

14. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à maintenir et intensifier, si nécessaire, leurs efforts pour associer l'ensemble de la société, en particulier les hommes et les garçons, par le biais de programmes de prévention locaux, de campagnes et d'autres mesures visant à prévenir et combattre les différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris en développant la notion de respect de l'autonomie sexuelle et de consentement, et la sensibilisation au harcèlement sexuel ou à la violence en ligne et facilitée par les technologies de l'information et de la communication. (paragraphe 80)

B. Sensibilisation (article 13)

15. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à développer davantage leurs initiatives de sensibilisation à la violence à l'égard des femmes, et à mettre en œuvre ces initiatives de manière à englober toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, notamment la violence sexuelle et la violence numérique, y compris en établissant des partenariats avec les services spécialisés de soutien aux femmes, les organisations à ancrage local et les médias. (paragraphe 85)

C. Education (article 14)

16. Tout en saluant l'existence d'un cadre juridique favorable, qui fait de l'égalité entre les femmes et les hommes l'un des objectifs du système éducatif, le GREVIO invite les autorités espagnoles à poursuivre les divers efforts entrepris pour veiller à ce que les élèves soient dotés de connaissances et de compétences en rapport avec les thèmes identifiés à l'article 14 de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 92)

D. Formation des professionnels (article 15)

17. 98. Tout en reconnaissant que la formation des membres des professions judiciaires est une obligation imposée par la législation, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à évaluer les différentes formations destinées à la magistrature, en vue d'améliorer leur impact. Le GREVIO exhorte les autorités à veiller à ce que les formations disponibles portent sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes visées par la Convention d'Istanbul, notamment la violence sexuelle, ainsi que sur les mécanismes psychologiques de la violence entre partenaires intimes, sur la violence qui suit une séparation, sur les effets de la violence sur les enfants victimes ou témoins, et sur la prévention de la victimisation secondaire. (paragraphe 98)

18. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à intensifier les efforts consacrés à la formation de groupes professionnels comme les forces de l'ordre, le personnel infirmier et les autres professions médicales ainsi que les enseignants partout dans le pays, notamment en intégrant, dans leur formation initiale et continue, des modules obligatoires sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes, y compris leur dimension numérique, la détection de ces violences, la victimisation secondaire et l'égalité entre les femmes et les hommes. (paragraphe 104)

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

1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique

19. Saluant les différents types de programmes destinés aux auteurs de violences domestiques qui existent en Espagne, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à mieux respecter l'article 16, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul, en assurant une plus large mise en œuvre de tous les programmes destinés aux auteurs de violence domestique, en prison et en milieu libre, en étroite coopération avec les services de soutien spécialisés pour les femmes, et en assurant l'évaluation de tous les programmes en usage conformément aux règles méthodologiques standard pour mesurer leur impact. (paragraphe 112)

2. Programmes destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel

20. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à poursuivre leurs efforts pour intégrer une perspective de genre dans tous les modules du programme de lutte contre les agressions sexuelles et pour harmoniser la mise en œuvre de tous les programmes conformément aux principes de la Convention d'Istanbul et aux bonnes pratiques reconnues. (paragraphe 115)

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

21. Tout en reconnaissant que des mécanismes de signalement et de plainte sont prévus par la loi et qu'ils ont été largement mis en place, le GREVIO encourage les autorités espagnoles à collecter des données concernant le nombre de femmes victimes de harcèlement sexuel au travail, les plaintes déposées par les victimes et les suites données à ces plaintes. (paragraphe 124)

22. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à faire davantage d'efforts pour réfréner la tendance qu'ont certains diffuseurs et médias de rechercher le sensationnel lorsqu'ils rendent compte de cas de violence fondée sur le genre, et pour donner une image des femmes qui soit plurielle et non stéréotypée ; à cette fin, il s'agirait notamment de former les journalistes sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes et de violence fondée sur le genre, et sur la manière de rendre compte de ces phénomènes. (paragraphe 130)

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

23. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à mettre en place des structures de coopération interinstitutionnelle entre les organismes d'État et les autres organismes compétents, en ce qui concerne la violence sexuelle, le harcèlement sexuel, le harcèlement, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et l'avortement/la stérilisation forcés, conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la convention. Il exhorte aussi les autorités à veiller à ce que l'approche de la prestation de services repose sur une compréhension fondée sur le genre de la violence et sur d'autres principes qui devraient sous-tendre le soutien et la protection, comme le fait de viser l'autonomisation des femmes et d'éviter une victimisation secondaire (article 18, paragraphe 3). À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités à élaborer des lignes directrices/normes nationales en la matière, en coopération avec les ONG de femmes expérimentées dans la prestation de services. (paragraphe 137)

B. Information (article 19)

24. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à intensifier leurs efforts pour fournir des informations aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes dans un format et une langue qu'elles comprennent. (paragraphe 140)

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

25. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures effectives pour garantir l'accès des femmes aux services de soutien généraux de manière plus uniforme à travers le pays en réduisant les disparités régionales concernant le niveau et la qualité des services fournis. (paragraphe 146)

2. Services de santé

26. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à adopter une approche coordonnée et globale de la prestation de services médicaux et médicolégaux aux victimes de viols et d'agressions sexuelles, en y associant les services répressifs et d'autres organismes d'État compétents et les médecins suffisamment formés pour répondre aux besoins de ces victimes d'une manière sensible et tenant compte des traumatismes subis. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures, y compris en matière de formation spécialisée, pour que les professionnels de santé participent activement à la détection de la violence entre partenaires intimes et pour améliorer la qualité des rapports d'atteintes à l'intégrité physique en vue de leur utilisation dans des procédures pénales. (paragraphe 152)

D. Soutien en matière de plaintes individuelles/collectives (articles 21)

27. Le GREVIO invite les autorités espagnoles à explorer des mécanismes et des procédures, y compris par des modifications législatives, qui supprimeraient la centralité de la déclaration de la victime dans les procédures pénales dans les cas de violence exercée par un partenaire intime et de violence sexuelle. (paragraphe 154)

E. Services de soutien spécialisés (article 22)

28. Rappelant l'importance d'un soutien et de conseils spécialisés fournis par des femmes aux femmes ayant subi l'une des formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à fournir ou aménager des services de soutien spécialisés, qui soient adéquats et qui reposent sur une approche fondée sur le genre, dans toutes les communautés autonomes et pour toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. L'objectif doit être de fournir une aide immédiate, à moyen terme et à long terme, en mettant à profit la solide expertise acquise par les services de soutien spécialisés pour les femmes dans la société civile. (paragraphe 158)

29. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures pour promouvoir, dans toutes les communautés autonomes, un recensement complet des services de soutien spécialisés existants pour les victimes de viols et de violences sexuelles, de harcèlement, de harcèlement sexuel, de mariage forcé, de MGF et d'avortement/de stérilisation forcés, en vue de combler, en fonction des besoins, les lacunes dans la prestation de services. (paragraphe 159)

F. Refuges (article 23)

30. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures effectives visant : (paragraphe 164)

- a. à faire en sorte que, dans toutes les communautés autonomes, le nombre de places en refuge atteigne le niveau indiqué dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, qui correspond à l'accueil d'une famille pour 10 000 habitants,
- b. à améliorer l'accès aux refuges pour les femmes handicapées, les femmes qui vivent en zone rurale, les femmes âgées (de plus de 65 ans), les filles, les femmes toxicomanes, les femmes prostituées et les femmes migrantes.

G. Permanences téléphoniques (article 24)

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à accélérer l'extension du domaine de compétence de la permanence téléphonique nationale pour que du personnel formé propose des conseils et des orientations concernant toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. (paragraphe 169)

H. Soutien pour les victimes de violences sexuelles (article 25)

32. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à prendre des mesures pour mettre en place des centres d'aide d'urgence, en nombre suffisant, accessibles aux victimes de viols et/ou de violences sexuelles, qui répondent à tous leurs besoins à court, moyen et long terme, et qui assurent des soins médicaux immédiats, des examens médico-légaux de qualité, un soutien psychologique et une assistance juridique, ainsi qu'une orientation vers des organisations spécialisées ; il exhorte aussi les autorités à élaborer un protocole, qui tienne compte de cette forme de violence de manière exhaustive et qui réponde de manière globale aux besoins des victimes. L'accès d'une victime aux différents services de soutien ne devrait pas dépendre de sa volonté de déposer une plainte. (paragraphe 174)

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

33. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que les enfants témoins de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul puissent bénéficier de conseils psychologiques adaptés à leur âge, dans tout le pays et dans des conditions apportant des garanties de continuité et de qualité. (paragraphe 179)

J. Signalement par les professionnels (article 28)

34. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à faire en sorte que l'obligation de signalement imposée aux professionnels 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, tout en garantissant aussi la sécurité de tous, surtout des mineurs. (paragraphe 184)

V. Droit matériel

A. Droit civil

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

35. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à poursuivre et à intensifier les efforts déployés pour revoir le système de mesures civiles et disciplinaires en place pour demander des comptes aux différents acteurs étatiques qui manquent à l'obligation d'agir avec la diligence requise afin de prévenir les actes de violence visés par la convention, de mener des enquêtes, de sanctionner les auteurs et de protéger les victimes. Il encourage aussi les autorités à examiner les obstacles à l'utilisation de ces mesures civiles et disciplinaires et à prendre des mesures pratiques, comme la formation et la sensibilisation du pouvoir judiciaire et d'autres professionnels, pour permettre aux femmes victimes de violences d'utiliser concrètement les voies de recours existantes, y compris dans le contexte de décisions injustes dans l'administration de la justice. Les progrès dans ce domaine doivent être mesurés en recueillant des données sur le nombre de plaintes déposées par les victimes et sur leur aboutissement. (paragraphe 189)

2. Indemnisation (article 30)

36. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des mesures visant : (paragraphe 194)

- a. à faire en sorte que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul se conforment dans les plus brefs délais aux ordonnances d'allocation d'indemnités,
- b. à faciliter l'accès des victimes à une indemnisation par l'État dans un délai raisonnable, comme le requiert l'article 30, paragraphe 3, et d'une manière adéquate, comme le prévoit l'article 30, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

3. Garde, droit de visite et sécurité (article 31)

37. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles de prendre les mesures nécessaires, y compris des mesures visant à modifier la législation et à organiser des formations, pour : (paragraphe 206)

- a. limiter la marge d'appréciation des juges des tribunaux pénaux et civils lorsqu'ils déterminent les droits de garde et de visite des auteurs condamnés pour des faits de violence entre partenaires intimes, ou des auteurs en attente de jugement, et lorsqu'ils déterminent les droits de garde et de visite dans des affaires où les preuves recueillies confirment que des violences ont été infligées à l'enfant ou à la mère ;
- b. mettre à jour les lignes directrices à l'intention des juges concernant la mise en œuvre de la loi organique 1/2004 relative aux mesures de protection intégrale contre la violence fondée sur le genre, dans le but d'améliorer le rôle proactif des juges dans l'identification et l'analyse de l'impact, sur l'enfant, du fait d'avoir été témoin de violences, y compris en collectant activement des informations auprès des services de soutien pour les femmes, des services répressifs et

- des points de rencontre pour les familles, et/ou en envisageant d'inclure les enfants dans les ordonnances de protection ;
- c. améliorer la coordination et la coopération entre les tribunaux et les services qui aident les femmes victimes de violences et leurs enfants (services spécialisés pour les femmes, services de protection sociale et de santé, points de rencontre pour les familles, etc.) ;
 - d. faire en sorte que tous les professionnels concernés, en particulier les juges et le personnel des services familiaux et des points de rencontre pour les familles, soient formés pour reconnaître que le fait d'être témoin de violences à l'égard d'une mère porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
 - e. accroître les ressources humaines et financières allouées aux points de rencontre pour les familles, afin qu'ils soient en mesure de proposer des interventions de qualité destinées à accompagner les familles monoparentales qui viennent de subir des violences, y compris en consignnant des preuves des violences ou des effets préjudiciables des visites (encadrées) avec le parent violent ;
 - f. faire en sorte que tous les points de rencontre pour les familles appliquent des principes et des valeurs conformes à une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et conformes aux principes de la Convention d'Istanbul, en particulier celui de l'autonomisation des femmes, et que les autorités régionales contrôlent leurs activités, de préférence en ayant recours à des organismes indépendants ;
 - g. veiller à ce que les points de rencontre pour les familles soient tenus de communiquer aux tribunaux les informations concernant les enfants qui risquent de subir des violences, et garantir le respect de cette obligation, de manière à ce que les tribunaux puissent revoir ou réexaminer leurs décisions sur les droits de visite, si nécessaire.

B. Droit pénal

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

38. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles : (paragraphe 213)
- a. à sensibiliser davantage, y compris par des formations, les juges, les membres des services répressifs et les professionnels du droit, à la dimension de genre et aux conséquences de la violence psychologique, qui fait partie des formes les plus répandues de violence à l'égard des femmes en Espagne, et à revoir l'application dans la pratique judiciaire des infractions pénales existantes sur la violence psychologique, y compris celles qui visent à couvrir sa dimension en ligne, pour s'assurer que les dispositions en vigueur sont effectivement utilisées pour enquêter sur toutes les manifestations de la violence psychologique, engager des poursuites et prendre des sanctions. Cela s'applique également aux dispositions sur la violence physique ;
 - b. à prendre des mesures pour améliorer la collecte de données sur le nombre de cas de violence psychologique à l'égard des femmes (y compris la dimension en ligne de cette forme de violence) portés devant les tribunaux ;
 - c. à mettre davantage l'accent sur l'élaboration de politiques reposant sur une base factuelle, en se fondant sur l'analyse des cas de violence entre partenaires intimes ayant entraîné la mort de la victime pour éviter que de tels cas ne se reproduisent.

2. Harcèlement (article 34)

39. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à revoir le degré de gravité requis pour qu'un comportement soit qualifié de harcèlement en vertu de l'article 172 du Code pénal espagnol. Afin de garantir la mise en œuvre effective des dispositions concernant l'infraction de harcèlement, le GREVIO encourage les autorités espagnoles à mettre en place des mesures opérationnelles spécialisées de prévention de la récidive, en particulier en ce qui concerne le harcèlement après la séparation, comme la possibilité de demander une ordonnance de protection et d'employer le système de bracelets électroniques. Le GREVIO encourage également les autorités

espagnoles à prendre des mesures pour améliorer la collecte de données sur le nombre de cas de harcèlement, y compris sur sa dimension en ligne, en vue de renforcer la capacité de tous les professionnels du droit à traiter cette infraction. (paragraphe 218)

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

40. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à poursuivre les modifications du Code pénal en vue de garantir l'existence d'un délit de viol fermement fondé sur le manque de consentement, qui soit opérationnel dans la pratique et appliqué efficacement par les services répressifs, les services du ministère public et le pouvoir judiciaire. L'objectif doit être de garantir des sanctions appropriées pour tous les actes de nature sexuelle sans le consentement de la victime, y compris en l'absence de résistance de la part de la victime et lorsque les circonstances de l'affaire excluent un consentement valable. À cette fin, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à mettre en place une formation et des lignes directrices pour tous les acteurs de la justice pénale afin de faire comprendre que le viol et la violence sexuelle sont des infractions fondées sur l'absence de consentement et non sur l'usage de la force. (paragraphe 224)

4. Mariages forcés (article 37)

41. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à prendre des dispositions législatives et d'autres dispositions appropriées pour que des mesures de protection s'appliquent aux victimes de cette forme de violence et aux femmes/filles qui risquent d'y être exposées, et à veiller à ce que les professionnels du droit concernés soient formés pour établir, au cas par cas, une distinction opérationnelle entre le mariage forcé et la traite des êtres humains, de manière à renforcer l'application de cette nouvelle infraction. (paragraphe 230)

5. Mutilations génitales féminines (article 38)

42. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à ériger en infractions pénales, lorsqu'ils sont commis intentionnellement, le fait de contraindre une femme à subir des mutilations génitales féminines ou de lui fournir les moyens à cette fin et le fait d'inciter ou de contraindre une fille à subir des MGF ou de lui fournir des moyens à cette fin, comme cela est prévu à l'article 38, alinéas b et c, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 234)

6. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

43. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à faire en sorte que, dans toute procédure autorisant la stérilisation de femmes frappées d'incapacité juridique, des moyens de contrôle des naissances moins invasifs soient envisagés, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur et de l'autodétermination des femmes concernées. Le GREVIO encourage les autorités espagnoles à poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que les femmes handicapées qui se soumettent à une stérilisation consentie puissent prendre leur décision sur la base d'informations suffisantes, disponibles sous des formes accessibles aux personnes handicapées et présentées par des professionnels formés sur les questions de genre et de handicap. (paragraphe 238)

7. Harcèlement sexuel (article 40)

44. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à aligner la définition du harcèlement sexuel figurant dans le Code pénal espagnol sur celle qui est énoncée à l'article 40 de la Convention d'Istanbul en étendant son champ d'application à tous les domaines de la vie – publique et privée – et en supprimant toute condition d'intimidation, d'hostilité ou d'humiliation objective et grave. (paragraphe 241)

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

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

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

45. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à doter toutes les autorités répressives compétentes des ressources, des connaissances et des pouvoirs nécessaires pour répondre de manière rapide et appropriée à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, en particulier à la violence sexuelle, au mariage forcé et au harcèlement, tout en prenant dûment en compte la dimension numérique de la violence entre partenaires intimes et des abus qui suivent une séparation. Le GREVIO encourage vivement les autorités à promouvoir des enquêtes effectives et proactives des services répressifs, qui consistent aussi à recueillir des preuves autres que les déclarations des victimes, c'est-à-dire à consigner les lésions, à interroger les témoins, à prendre des photos ou à prélever des échantillons d'ADN, par exemple. (paragraphe 250)

2. Les taux de condamnation

46. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à améliorer la qualité des travaux des unités d'évaluation médico-légale, et la perspective de genre appliquée à ces travaux, en ce qui concerne toutes les affaires dans lesquelles ces unités soumettent des rapports aux tribunaux, notamment les affaires relatives à des infractions pénales de viol et d'agression sexuelle, ainsi que de violence entre partenaires intimes. (paragraphe 255)

47. De plus, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à étudier comment établir – y compris au moyen de modifications législatives – des mécanismes et des procédures qui éviteraient que les déclarations de la victime soient au centre de la procédure pénale, dans les affaires de violence entre partenaires intimes et de violence sexuelle. (paragraphe 256)

48. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à identifier et traiter rapidement les éventuels/tous les facteurs législatifs et procéduraux qui rendent très difficile de prouver un viol devant un tribunal, tout en prenant dûment en considération la nécessité d'éviter que les victimes subissent un nouveau traumatisme au cours de l'instruction et du procès. (paragraphe 257)

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

49. En vue d'augmenter la fiabilité de l'évaluation des risques dans les affaires de violence entre partenaires intimes, le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à s'appuyer sur l'expertise des services répressifs pour évaluer les risques, en instaurant le partage d'informations sur la base d'une coopération interinstitutionnelle, et en y associant les services spécialisés pour les femmes, tout en garantissant les droits humains et la sécurité de chaque victime. (paragraphe 263)

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)

50. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à tenter de déterminer pourquoi une forte proportion des demandes d'ordonnance de protection sont rejetées et pourquoi de nombreuses ordonnances de protection sont violées par les auteurs de violences, et à appliquer des mesures législatives et stratégiques pour traiter ces problèmes en ce qui concerne tous les actes de violence auxquels ces ordonnances sont applicables. Parmi les mesures à envisager pourraient figurer, par exemple, des dispositions permettant de réagir avec diligence aux violations des ordonnances de protection, notamment en veillant à ce que la sanction de détention provisoire soit effectivement exécutée en cas de risque élevé. Il faudrait assurer un suivi des progrès réalisés dans ce domaine et les analyser à l'aide d'un ensemble d'indicateurs prédéfinis. (paragraphe 271)

E. Aide juridique (article 57)

51. Le GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles à veiller à ce que les victimes de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul aient accès à une aide juridique, en droit et en fait, à un stade précoce de la procédure (première déclaration à la police ou dépôt de plainte). (paragraphe 277)

VII. Migration et asile**A. Statut de résident (article 59)**

52. GREVIO encourage vivement les autorités espagnoles : (paragraphe 283)

- a. à revoir les niveaux de preuve qui conditionnent l'octroi de permis de séjour temporaires à toutes les catégories de migrantes en Espagne (citoyennes de l'Union européenne, citoyennes de l'Espace économique européen, citoyennes de pays tiers et migrantes en situation irrégulière), en vue de supprimer les niveaux de preuve excessivement élevés, tels que l'exigence d'une condamnation pénale de l'agresseur ;
- b. à veiller à ce que toutes les victimes de mariages forcés se voient accorder le droit de récupérer tout permis de séjour perdu à la suite d'un mariage forcé à l'étranger.

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)**1. Procédure de détermination du droit d'asile sensible au genre**

53. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à prendre des mesures, notamment par le biais de modifications juridiques, pour que les femmes qui veulent demander l'asile accèdent rapidement à la procédure d'asile, indépendamment du fait qu'elles sont arrivées par voie maritime ou terrestre (points de passage frontaliers), tout en veillant à ce que la procédure d'asile ordinaire et accélérée soit sensible au genre. Les autorités devraient notamment : (paragraphe 295)

- a. augmenter les ressources humaines et financières de tous les acteurs intervenant dans la procédure d'asile (la police et l'Office de l'asile et des réfugiés), afin qu'ils disposent de locaux adaptés, d'un personnel formé et d'interprètes de même sexe qualifiés pour toutes les langues pertinentes ;
- b. mettre en place un dépistage systématique des vulnérabilités à l'arrivée des femmes et des jeunes filles, pour identifier leurs besoins de protection internationale et les orienter vers des services spécialisés, dans le but de permettre aux femmes de relater leurs expériences de persécution fondée sur le genre, et pour prêter dûment attention aux raisons nationales spécifiques susceptibles d'avoir empêché ces femmes de signaler leurs expériences de violence aux autorités de leur pays d'origine.

Le GREVIO encourage également les autorités à collecter des données sur le nombre annuel de demandes d'asile motivées par des persécutions fondées sur le genre, et le nombre de demandes approuvées et rejetées.

2. Hébergement

54. Le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à garantir un hébergement sûr et adapté à toutes les femmes et les filles qui expriment leur intention de demander l'asile, et à leur garantir l'accès à des ONG spécialisées dans le soutien aux victimes de violence fondée sur le genre ; les autorités devraient intégrer ce type de services aux solutions d'hébergement ou garantir autrement l'accès

effectif à ces services, afin de réduire le risque de victimisation secondaire et de nouveau traumatisme. (paragraphe 299)

C. *Non-refoulement* (article 61)

55. En vue de réduire le risque de refoulement pour les demandeuses d'asile en Espagne, le GREVIO exhorte les autorités espagnoles à veiller à ce que l'évaluation des vulnérabilités des demandeuses d'asile soit réalisée d'une manière qui permette l'identification de ces personnes en tant que victimes de violence à l'égard des femmes ayant besoin d'une protection internationale. (paragraphe 302)

Annexe II

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

Les autorités nationales

- Bureau du procureur
- Bureau du vice-premier ministre
- Commission interministérielle de l'asile et des réfugiés (CIAR)
- Conseil général du pouvoir judiciaire
- Délégation gouvernementale pour la lutte contre la violence sexiste
- Ministère des Affaires étrangères, de l'Union européenne et de la coopération
- Ministère de l'économie et des affaires
- Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle (Institut national des statistiques)
- Ministère de l'emploi, de la migration et de la sécurité sociale
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Présidence, des relations avec le Parlement et de l'égalité
- Ministère de la Santé, de la consommation et du bien-être social
- Ministère des Sciences, de l'innovation et des universités
- Office de l'asile et des réfugiés (OAR)
- Secrétaire d'État à l'égalité

Les autorités régionales

- Équipes femmes-enfants (EMUME) de la garde civile en Andalousie et de Castille-La Manche
- Ertzaintza (Direction de la police basque)
- Fédération espagnole des autorités municipales et provinciales (FEMP)
- Gouvernement régional d'Andalousie
- Gouvernement régional de Castilla-La Manche
- Gouvernement régional de Madrid
- Gouvernement régional du Pays Basque
- Unités de soins aux familles et aux femmes (UFAM) de la police nationale en Andalousie et de Castille-La Manche

Organismes publics

- Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Centre CAR Séville), Andalousie
- Centre d'accueil pour demandeurs d'asile, Castille-La Manche
- Commission interinstitutionnelle chargée de coordonner l'assistance aux victimes de violences domestiques et sexuelles contre les femmes et représentant supplémentaire
- Emakunde (Institut des femmes du Pays basque)
- Institut des femmes
- Médiateur

Organisations non gouvernementales

- ACCEM (y compris ACCEM Andalousie)
- AIETI (Association de recherche et d'expertise sur les questions ibéro-américaines)
- Association AMUVI
- Amnesty International
- Association Action sociale pour l'égalité
- Association des femmes survivantes de la violence de genre
- Association Themis des femmes juristes
- Avancer sans peur (Association Avanza sin miedo)
- CIMASCAM (Service d'aide aux victimes de violences sexuelles, géré par la Fondation Aspacia)
- Commission d'enquête sur les mauvais traitements infligés aux femmes
- Commission espagnole Justice et Paix (Comisión General Justicia y Paz)
- Commission espagnole pour les réfugiés (CEAR, y compris CEAR Andalousie)
- Coordination espagnole pour le Lobby européen des femmes (LEM Espagne)
- Croix-Rouge espagnole
- Fédération des femmes progressistes
- Femicide.net
- Fondation Aspacia
- Fondation des femmes CERMI
- L'accouchement est notre association (El Parto es Nuestro)
- Médicos del Mundo (Médecins du monde)
- Plateforme 7N contre la violence masculine
- Plateforme fantôme de la CEDAW
- Plateforme du rapport alternatif de la Convention d'Istanbul (La Plataforma para el informe sombra)
- Réseau d'avocats Gure Sarea, Pays Basque
- Réseau d'accueil en Andalousie (Andalucía Acoge)
- Sauver une fille, sauver une génération
- Sauvetage international (Rescate Internacional)
- Women's Link dans le monde

Universitaires

- Belén Sanz Barbero
- Helena Soletó
- Laura Nuño
- Lucía Martínez Garay
- Teresa San Segundo

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

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

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

www.coe.int/conventionviolence

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

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

www.coe.int

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE